

Bogotá D.C., 22 de julio de 2026

DOCTOR

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

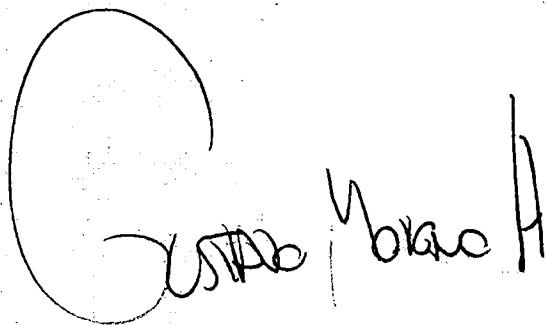
E. S. D.

REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - "LEY CERO OCIO"»
ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY

Respetuoso saludo.

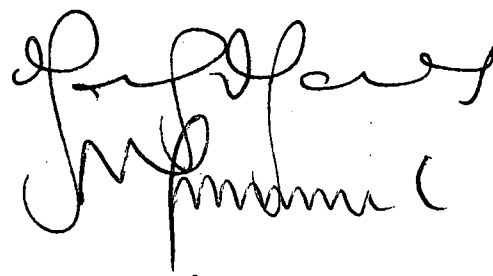
En mi condición de Senador de la República, en uso de mis atribuciones constitucionales y legales, por medio del presente escrito radico el proyecto de ley de la referencia y, en mi calidad de autor de la iniciativa, solicito comedidamente a su despacho que se proceda a realizar el trámite correspondiente.

Atentamente,

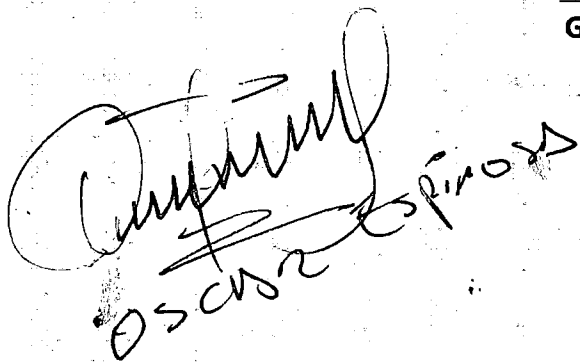


GUSTAVO MORENO HURTADO

Senador de la República



Wilder Escobar



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



PROYECTO DE LEY 091 DE 2026 SENADO

«Por medio de la cual se fortalece la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) y se dictan otras disposiciones - "Ley Cero Ocio"»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) y complementar su marco normativo mediante la modificación y armonización de las reglas de redención de pena por trabajo, el reconocimiento de las actividades productivas de la población privada de la libertad como experiencia laboral, el establecimiento de incentivos en la contratación pública para quienes incluyan mano de obra de personas privadas de la libertad, el fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas y la destinación de bienes inmuebles respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio para fines productivos penitenciarios.

Artículo 2°. Redención de la pena por trabajo. Modifíquese el artículo 82 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 82. REDENCIÓN DE LA PENA POR TRABAJO. El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concederá la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de la libertad.

A los detenidos y a los condenados se les abonarán dos días de reclusión por un día de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar más de ocho horas diarias de trabajo.

El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad constatará, en cualquier momento, el trabajo, la educación y la enseñanza que se estén llevando a cabo en los centros de reclusión de su jurisdicción y lo pondrá en conocimiento del director respectivo.

Artículo 3°. Experiencia laboral de las personas privadas de la libertad. Modifíquese el inciso primero del artículo 19 de la Ley 2466 de 2025, el cual quedará así:

ARTÍCULO 19. EXPERIENCIA LABORAL DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. Las actividades productivas y ocupacionales desarrolladas por la población privada de la libertad serán reconocidas como experiencia laboral, previa certificación de las entidades correspondientes, con la finalidad de posibilitar su ingreso al mercado laboral, mitigar la discriminación laboral y disminuir la



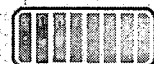
GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



probabilidad de reincidencia. Se concederá la redención de pena por trabajo a las personas privadas de la libertad y se les abonarán dos días de reclusión por un día de trabajo.

Artículo 4°. Incentivos en la contratación pública. Adiciónese un artículo 17A a la Ley 2446 de 2025, el cual quedará así:

ARTÍCULO 17A. INCENTIVOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. En los procesos de selección contractual, las entidades estatales deberán establecer, dentro de los factores de escogencia y calificación previstos en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, incentivos para las empresas, las uniones temporales o los consorcios que incluyan mano de obra de personas privadas de la libertad. Esta circunstancia se acreditará mediante el sello de segunda oportunidad o el certificado de vinculación a programas de cárceles productivas. Para tal efecto, se les otorgará un puntaje adicional comprendido entre el cinco por ciento (5 %) y el diez por ciento (10 %) del puntaje total.

Artículo 5°. Fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas y destinación de inmuebles con fines productivos. Renumérense el actual capítulo V de la Ley 2446 de 2025 como capítulo VII y sus artículos 20, 21, 22 y 23 como artículos 23, 24, 25 y 26, respectivamente, y adiciónense los capítulos V y VI.

Los capítulos V, VI y VII de la Ley 2446 de 2025 quedarán así:

CAPÍTULO V

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE COLONIAS AGRÍCOLAS

ARTÍCULO 20. COLONIAS AGRÍCOLAS. En cada departamento deberá crearse al menos una colonia agrícola de las previstas en el artículo 28 de la Ley 65 de 1993. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), o las entidades que hagan sus veces, en coordinación con las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán formular e implementar una estrategia para crear y poner en funcionamiento al menos una colonia agrícola en cada departamento.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para la implementación y el funcionamiento de lo previsto en el presente artículo. Las entidades territoriales podrán destinar recursos para este fin, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal.



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



ARTÍCULO 21. DESTINACIÓN DE LOS EXCEDENTES DE PRODUCCIÓN DE LAS COLONIAS AGRÍCOLAS. Modifíquese el párrafo del artículo 28 de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 20 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así:

PARÁGRAFO. La producción de estas colonias servirá de fuente de abastecimiento. En los casos en los que existan excedentes de producción, deberán destinarse a los programas sociales de asistencia, acceso y consumo de alimentos para poblaciones vulnerables que estén a cargo de la entidad territorial donde se encuentre la colonia agrícola o de los municipios más cercanos. Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que correspondan al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).

El Gobierno Nacional reglamentará la materia, en especial, el proceso para seleccionar, entre las entidades territoriales señaladas en el inciso anterior, aquella cuyos programas sociales recibirán los excedentes de producción de la colonia agrícola.

CAPÍTULO VI

DESTINACIÓN DE INMUEBLES CON FINES PRODUCTIVOS

ARTÍCULO 22. DESTINACIÓN DE INMUEBLES OBJETO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO. La Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), o la entidad que haga sus veces, contribuirá al fortalecimiento de la Política Pública de Cárces Productivas (PCP) y del sistema de colonias agrícolas mediante la destinación de bienes inmuebles que se encuentren bajo su administración y respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio, de conformidad con el régimen legal aplicable.

La SAE, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), identificará las necesidades de la Política Pública de Cárces Productivas (PCP) y del sistema de colonias agrícolas, para efectos de la destinación prevista en el presente artículo.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

PARÁGRAFO PRIMERO. La Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), o la entidad que haga sus veces, presentará periódicamente un informe al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes sobre el número de bienes inmuebles destinados a la Política Pública de Cárces Productivas (PCP) y al sistema de colonias agrícolas.



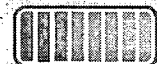
GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



PARÁGRAFO SEGUNDO. El proceso de destinación de los bienes inmuebles será objeto de especial vigilancia y seguimiento por parte de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

CAPÍTULO VII

REGLAMENTACIÓN, VIGENCIA Y DEROGATORIAS

ARTÍCULO 23. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 24. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACITACIÓN LABORAL Y EMPRENDIMIENTO EN ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN. El Ministerio del Trabajo, en colaboración con el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), desarrollará programas específicos de capacitación laboral y fomento del emprendimiento para la población privada de la libertad. Estos programas estarán diseñados para mejorar las habilidades laborales de los internos y prepararlos para el emprendimiento posreclusión.

ARTÍCULO 25. CAPACITACIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. En consonancia con los objetivos de la Política Pública de Cárceles Productivas y en aras de promover la reinserción social efectiva de las personas privadas de la libertad, en articulación con el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo se implementarán las siguientes acciones:

1. Se establecerán programas de capacitación técnica, en coordinación con instituciones educativas, empresas del sector productivo y el SENA. Esta capacitación se enfocará en áreas de alta demanda en el mercado laboral, considerando las necesidades y potencialidades de cada individuo.
2. Se facilitará el acceso a educación superior para las personas privadas de la libertad, fomentando su desarrollo intelectual y académico. Se establecerán convenios con instituciones educativas públicas o privadas y el SENA para ofrecer programas de educación de calidad, adaptados al contexto penitenciario.
3. Se proporcionará acompañamiento psicológico, socioemocional y espiritual a las personas privadas de la libertad, con el fin de promover su bienestar emocional, mental y espiritual. Este acompañamiento estará a cargo de profesionales especializados en salud mental y líderes religiosos, quienes brindarán apoyo individual y grupal.



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



ARTÍCULO 26. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

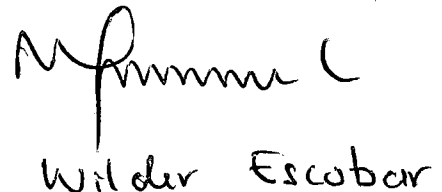
PARÁGRAFO. La estrategia de que trata el artículo 20 que se adiciona a la Ley 2446 de 2025 mediante el presente artículo deberá formularse e implementarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

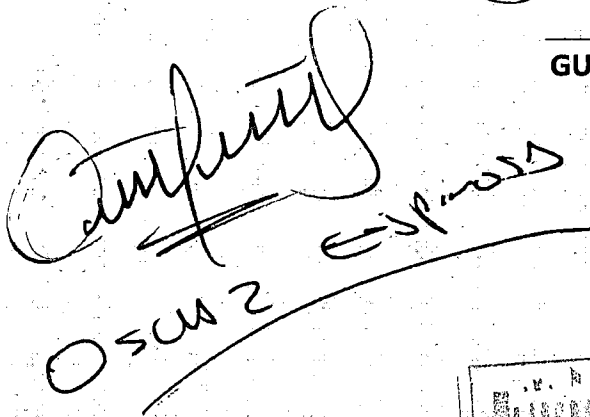
Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



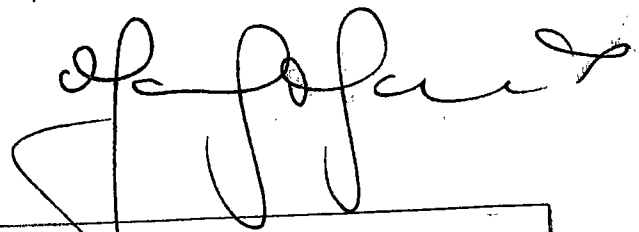
GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

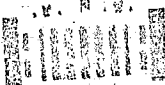


Wilder Escobar



Oscar Espinosa



		SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL	
EL día <u>20</u> de <u>Julio</u> del año <u>2026</u>			
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo <u> </u>			
No. <u>091/26</u> Con su correspondiente			
Exposición de Motivos, suscrito por <u> </u>			
 GustavoMoreno_		 GustavoMorenoHurtado	 GustavoMoreno_51
			
			
SECRETARIO GENERAL			

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) y complementar su marco normativo mediante la modificación y armonización de las reglas de redención de pena por trabajo, el reconocimiento de las actividades productivas de la población privada de la libertad como experiencia laboral, el establecimiento de incentivos en la contratación pública para quienes incluyan mano de obra de personas privadas de la libertad, el fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas y la destinación de bienes inmuebles respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio para fines productivos penitenciarios.

2. JUSTIFICACIÓN

Introducción

La consolidación de la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) constituye una respuesta necesaria frente a los desafíos que persisten en materia de resocialización, reincidencia e inclusión social de las personas privadas de la libertad y de quienes egresan del sistema penitenciario. Si bien Colombia cuenta con una base normativa e institucional que reconoce el trabajo, la educación y la enseñanza como componentes del tratamiento penitenciario, la información oficial continúa evidenciando diferencias territoriales en el acceso a los programas, limitaciones de infraestructura, barreras de inserción laboral, insuficiente continuidad del acompañamiento posegreso y debilidades para medir la calidad y los resultados de las intervenciones más allá de su cobertura.

En este contexto, la iniciativa busca fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) y complementar su marco normativo mediante instrumentos que actúan sobre distintos eslabones de la resocialización: incentivos para la participación en actividades laborales, reconocimiento de las actividades productivas de la población privada de la libertad como experiencia laboral, ampliación y adecuación de espacios productivos, fortalecimiento de las colonias agrícolas, vinculación responsable del sector empresarial y aprovechamiento social de bienes inmuebles respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio para fines productivos penitenciarios. La articulación de estos componentes resulta más adecuada que una intervención limitada a una sola actividad, porque permite conectar el tratamiento intramural con oportunidades verificables de inclusión social y económica.

[GustavoMoreno_](#)[GustavoMorenoHurtado](#)[GustavoMoreno_51](#)

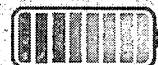
La implementación de estas medidas deberá observar los principios de dignidad humana, igualdad, proporcionalidad, sostenibilidad fiscal, transparencia, selección objetiva y respeto por los derechos laborales. En consecuencia, la ampliación de la redención de pena debe acompañarse de una oferta suficiente y equitativa de trabajo y de controles confiables sobre la certificación de jornadas; los incentivos contractuales deben ser verificables y compatibles con cada modalidad de selección; las colonias agrícolas requieren estudios de viabilidad técnica, ambiental, territorial y presupuestal; y la destinación de inmuebles administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) debe ajustarse al régimen de extinción de dominio y a las destinaciones legalmente prevalentes.

Con estas salvaguardas, el proyecto puede contribuir a que la Política Pública de Cárceles Productivas evolucione desde experiencias valiosas, pero todavía fragmentadas, hacia un sistema articulado, territorial, digno y evaluable. Su finalidad no consiste únicamente en aumentar el número de actividades productivas, sino en garantizar que estas generen aprendizaje, experiencia certificable, ingresos, capacidades para la vida en libertad y mejores condiciones para reducir la reincidencia y reconstruir proyectos de vida.

2.1. Política Pública de Cárceles Productivas

La Ley 2446 de 2025 creó la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) con el propósito de promover programas productivos en los establecimientos de reclusión y articular la participación de entidades públicas, empresas, organizaciones privadas, instituciones educativas y actores de formación para el trabajo. La norma reguló, entre otros aspectos, las convocatorias para la vinculación empresarial, los convenios con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), las reglas aplicables a la remuneración y a las prestaciones, el reconocimiento de la experiencia laboral, el Fondo de Sostenimiento de la PCP y los beneficios asociados a la participación de organizaciones públicas y privadas (Congreso de Colombia, 2025a).

La presente iniciativa constituye una etapa de profundización de esa política. Su propósito no es reproducir las disposiciones ya vigentes, sino atender asuntos que requieren mayor desarrollo: la disponibilidad territorial de infraestructura productiva, la modificación y armonización de las reglas de redención de pena por trabajo y su relación con el reconocimiento de las actividades productivas como experiencia laboral, el establecimiento de incentivos en la contratación pública para quienes incluyan mano de obra de personas privadas de la libertad, el fortalecimiento del modelo de colonias agrícolas y el aprovechamiento social de bienes inmuebles respecto de los cuales se haya

[GustavoMoreno_](#)[GustavoMorenoHurtado](#)[GustavoMoreno_51](#)

declarado la extinción de dominio. En esa medida, el proyecto debe mostrar con claridad cuáles disposiciones adiciona, cuáles modifica y cómo se coordina con la reglamentación y los instrumentos ya previstos en la Ley 2446 de 2025.

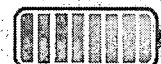
Esta delimitación es relevante para la técnica legislativa y para la implementación. La PCP solo podrá consolidarse si cada nueva obligación identifica a la entidad responsable, los mecanismos de coordinación, las fuentes de financiación, los plazos realistas y los indicadores de seguimiento. Por ello, el articulado debe evitar duplicar reglas de capacitación, reglamentación o vigencia ya contenidas en la ley que se pretende complementar.

2.2. Política para la humanización del sistema penitenciario y carcelario

El Documento CONPES 4157, aprobado el 3 de septiembre de 2025, estableció la Política para la Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia, con horizonte de implementación hasta 2033. La política se estructura alrededor de seis líneas: condiciones de vida digna en reclusión; resocialización e inclusión en libertad; cumplimiento de obligaciones territoriales; calidad, disponibilidad e interoperabilidad de los sistemas de información; prevención de delitos cometidos desde los establecimientos; y dignificación del trabajo del personal penitenciario (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2025).

El plan de acción del CONPES comprende 122 acciones y un costo indicativo aproximado de 4,45 billones de pesos para el periodo 2025-2033. En junio de 2026, el Ministerio de Justicia y del Derecho informó que el sistema registraba 102.527 personas privadas de la libertad en 124 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), que cerca de 45.000 personas egresan anualmente y que la proporción oficial de reincidencia penitenciaria se situaba alrededor del 24 % (DNP, 2025; Ministerio de Justicia y del Derecho [MJD], 2026a). Estas magnitudes confirman que la preparación para la libertad y la continuidad del acompañamiento no son componentes accesorios, sino condiciones necesarias para disminuir la exclusión y favorecer procesos sostenibles de reintegración.

La iniciativa es coherente con este marco porque traduce los objetivos generales de humanización y resocialización en instrumentos concretos: la modificación y armonización de las reglas de redención de pena por trabajo, el reconocimiento de las actividades productivas como experiencia laboral, el establecimiento de incentivos en la contratación pública para quienes incluyan mano de obra de personas privadas de la libertad, el fortalecimiento de las colonias agrícolas y el aprovechamiento social de bienes inmuebles respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio. No obstante, la coherencia material exige que la ejecución del proyecto se articule con el Plan de Acción y Seguimiento del CONPES 4157, de manera que no se creen estructuras paralelas ni obligaciones incompatibles con las competencias y metas ya asignadas.

[GustavoMoreno_](#)[GustavoMorenoHurtado](#)[GustavoMoreno_51](#)

2.3. Estado de Cosas Inconstitucional y exigencia de resultados verificables

El Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) penitenciario y carcelario ha puesto de presente que la finalidad resocializadora de la pena no puede analizarse de forma aislada de las condiciones materiales de reclusión, la disponibilidad de personal, la infraestructura, la salud, la alimentación, el acceso a la justicia y la capacidad de coordinación entre entidades. El XX Informe semestral de seguimiento al ECI, correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2025 y el 31 de marzo de 2026, reconoce avances institucionales, pero insiste en la necesidad de consolidar resultados sostenibles, verificables y territorialmente equilibrados (MJD, 2026b).

En el componente de resocialización, el informe ubicó al 82 % de los departamentos en niveles de cumplimiento iguales o superiores al 70 %; sin embargo, seis departamentos permanecían en un nivel inicial, asociados con baja cobertura de educación, trabajo y enseñanza, insuficiencia de cupos, debilidades de infraestructura, limitaciones presupuestales, falta de personal especializado y dificultades logísticas o de articulación territorial. Esta diferencia confirma que los promedios nacionales pueden ocultar brechas relevantes y que la expansión de la PCP debe incorporar criterios de priorización territorial (MJD, 2026b).

El mismo informe muestra por qué la evaluación no debe limitarse a contar personas inscritas. Para marzo de 2026, los indicadores de acceso a programas de estudio presentaban una cobertura amplia en términos de masividad, pero una generalidad del 51 %; a su vez, los indicadores reportados de culminación de programas registraban valores sustancialmente inferiores. Estos resultados deben leerse de acuerdo con la metodología del informe, pero evidencian la necesidad de fortalecer la permanencia, la culminación, la certificación y la trazabilidad del proceso formativo, especialmente cuando existen traslados o cuando la persona recupera la libertad (MJD, 2026b).

La iniciativa se sustenta en los principios constitucionales de dignidad humana, igualdad, trabajo, educación, debido proceso, función social de la propiedad y prevalencia del interés general. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que las personas privadas de la libertad conservan los derechos que no resultan legítimamente suspendidos o restringidos por la condena y que el tratamiento penitenciario debe orientarse a la resocialización en condiciones compatibles con la dignidad humana.

En el plano legal, la Ley 65 de 1993 regula el tratamiento penitenciario, el trabajo, la educación, la enseñanza y la redención de pena, y reconoce las colonias agrícolas como establecimientos destinados al cumplimiento de la pena y a procesos de enseñanza agropecuaria. La Ley 1709 de 2014 fortaleció el enfoque resocializador y adicionó reglas sobre la producción de estas colonias; la Ley 2208 de 2022 creó incentivos para la inclusión laboral y el Sello de Segundas Oportunidades; y la Ley 2446 de 2025 estructuró la PCP.

De manera adicional, el artículo 19 de la Ley 2466 de 2025 estableció que, por trabajo, se abonarán dos días de reclusión por tres días de trabajo. La Corte Constitucional declaró exequible esta



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



expresión, por el cargo de vulneración del principio de unidad de materia, mediante la Sentencia C-030 de 2026. Por tanto, la fórmula propuesta en el proyecto —dos días de reclusión por un día de trabajo— constituye una ampliación frente al régimen vigente y se armoniza expresamente con el artículo 82 de la Ley 65 de 1993 mediante la modificación de ambas disposiciones, con el fin de prevenir contradicciones normativas, sin perjuicio del principio de favorabilidad y de las reglas de certificación y control (Congreso de Colombia, 2025b; Corte Constitucional, 2026).

En materia de contratación estatal, cualquier incentivo de puntaje debe respetar la selección objetiva, la libre concurrencia, la proporcionalidad y la planeación previstas en la Ley 1150 de 2007. En materia fiscal, las disposiciones que ordenen gasto o creen obligaciones permanentes deben identificar su impacto y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

2.4. Diagnóstico nacional: población privada de la libertad, reincidencia y brechas de reintegración

La lectura del sistema penitenciario debe diferenciar las fechas de corte y las categorías estadísticas. El Boletín Estadístico del INPEC correspondiente al primer trimestre de 2026 reportó una capacidad nacional de 81.025 cupos y señaló que el 54,1 % de la población intramural se concentraba en 15 ERON. También registró 5.885 mujeres privadas de la libertad a marzo de 2026 (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC], 2026a). Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho informó, con corte posterior de junio de 2026, un total de 102.527 personas privadas de la libertad en 124 ERON (MJD, 2026a). Debido a que los cortes no son idénticos, estas cifras no deben combinarse para calcular un porcentaje puntual de hacinamiento; sí permiten advertir la presión que enfrenta la infraestructura y la alta concentración de la población en un grupo limitado de establecimientos.

La reincidencia también requiere precisión conceptual. Los tableros y boletines del INPEC definen la reincidencia penitenciaria como la situación de las personas que, después de condenas anteriores, vuelven a estar privadas de la libertad y se encuentran condenadas por nuevos delitos. La proporción se calcula frente al total de población condenada a cargo del Instituto y corresponde a una medición de existencias registradas en el sistema, no a un seguimiento longitudinal de una cohorte específica de personas liberadas (INPEC, 2026a, 2026b). En consecuencia, el dato aproximado del 24 % reportado en 2026 no debe presentarse automáticamente como si significara que una de cada cuatro personas que egresaron durante ese mismo año retornó a prisión.

Aun con esta salvedad metodológica, la magnitud de la reincidencia y el egreso anual cercano a 45.000 personas demuestran la necesidad de contar con capacidades permanentes de orientación ocupacional, documentación, formación, empleabilidad, emprendimiento, salud mental y reconstrucción de redes de apoyo. Las barreras posegreso incluyen estigmatización, interrupción de trayectorias educativas y laborales, dificultad para acreditar experiencia, precariedad



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



económica, responsabilidades familiares, problemas de vivienda y escasez de redes institucionales y comunitarias.

La evidencia científica respalda la articulación entre educación, formación vocacional y trabajo, pero también advierte que los resultados dependen de la calidad, la culminación y la conexión con oportunidades reales. Un metaanálisis de 79 estudios y 152 estimaciones encontró que la educación penitenciaria reduce la reincidencia y mejora el empleo y los ingresos después de la libertad; los programas vocacionales mostraron una reducción estimada del 15,6 % en las probabilidades relativas de reincidencia y un incremento del 11,8 % en las probabilidades relativas de empleo, aunque estos resultados provienen principalmente de otros contextos nacionales y no pueden trasladarse mecánicamente a Colombia (Stickle & Schuster, 2023).

En la misma línea, McNeeley (2023) encontró asociaciones favorables entre la culminación de formación vocacional y los resultados de empleo y reincidencia; Roxell (2024) destacó que la combinación de educación y trabajo puede producir mejores resultados que la oferta desarticulada; y Shoham y Haviv (2024) demostraron que la evaluación debe incorporar, además de la reincidencia, estabilidad laboral, ingresos, comportamiento tributario y acceso a servicios sociales. Por ello, la PCP debe concebir la productividad como parte de una trayectoria integral de resocialización y no como una ocupación aislada o meramente instrumental.

2.5. Justificación de las medidas propuestas

A partir del marco normativo, el diagnóstico institucional y la evidencia disponible, la necesidad y pertinencia de las medidas propuestas y las condiciones necesarias para su implementación se desarrollan en los siguientes siete componentes.

2.5.1. Base institucional existente y necesidad de expansión

La PCP cuenta con una base institucional que demuestra su viabilidad y permite identificar capacidades sobre las cuales puede construirse su expansión. En junio de 2026, el Ministerio de Justicia y del Derecho reportó más de 49.000 personas privadas de la libertad vinculadas a actividades de trabajo; cerca de 64.000 participantes en procesos educativos; más de 7.900 personas alfabetizadas durante la reclusión; y alrededor de 6.000 personas con acceso a educación superior. Asimismo, informó la existencia de 182 convenios de administración indirecta y otros procesos contractuales que involucraban a 3.475 personas, junto con 26 puntos de comercialización de la marca Libera Colombia (MJD, 2026a).

Estas cifras evidencian un desarrollo significativo, pero no permiten concluir que la oferta sea suficiente, homogénea o accesible para toda la población. El contraste entre la alta



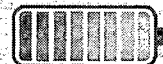
GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



participación agregada y las brechas territoriales señaladas por el XX Informe de seguimiento al ECI demuestra que: el lugar de reclusión, la disponibilidad de infraestructura, la situación jurídica, el tiempo restante de pena y la existencia de convenios pueden condicionar el acceso real. La expansión debe orientarse por criterios objetivos, enfoque diferencial, equilibrio territorial y continuidad de los procesos ante traslados.

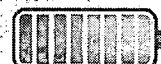
La implementación de la política también debe diferenciar claramente entre cupos de trabajo, actividades ocupacionales, procesos educativos, enseñanza y formación certificable. El registro de participación no equivale por sí solo a una trayectoria resocializadora completa. Por ello, el fortalecimiento institucional debe incluir estándares mínimos de calidad, información interoperable, certificación, evaluación de resultados y articulación con las rutas de atención posegreso.

2.5.2. Redención de pena por trabajo

La redención de pena por trabajo cumple una doble función: reconoce el esfuerzo realizado durante el tratamiento penitenciario e incentiva la participación sostenida en actividades productivas. La propuesta de abonar dos días de reclusión por un día de trabajo busca otorgar un peso mayor al trabajo dentro del proceso de resocialización. No obstante, su idoneidad depende de que el beneficio sea materialmente accesible y de que exista una relación razonable entre el incentivo, la finalidad resocializadora y la capacidad operativa del sistema.

La ampliación del beneficio debe acompañarse de oferta suficiente de actividades, criterios transparentes de asignación de cupos, certificación confiable de horas, respeto por la jornada máxima, seguridad y salud en el trabajo, remuneración o bonificación conforme al régimen aplicable, formación asociada y controles frente a la simulación, la intermediación abusiva o la alteración de registros. Si el número de cupos continúa siendo limitado o desigual, una regla más favorable podría profundizar diferencias entre personas en situaciones jurídicas comparables.

Desde la perspectiva de técnica legislativa, el proyecto reconoce expresamente la regla vigente del artículo 19 de la Ley 2466 de 2025 y sustituye esa fórmula mediante la modificación de dicha disposición y del artículo 82 de la Ley 65 de 1993. La aplicación de la nueva regla deberá observar el principio de favorabilidad y las reglas de certificación y control. También resulta aconsejable que su implementación sea objeto de una evaluación periódica que examine participación, disciplina, seguridad, congestión judicial, tiempo

[GustavoMoreno_](#)[GustavoMorenoHurtado](#)[GustavoMoreno_51](#)

efectivo de cumplimiento, reincidencia y disponibilidad de cupos, en lugar de asumir que la sola ampliación aritmética producirá resultados resocializadores.

2.5.3. Incentivos en la contratación pública

La incorporación de un puntaje adicional para proponentes que vinculen mano de obra de personas privadas de la libertad puede ampliar la demanda de oportunidades productivas y fortalecer la corresponsabilidad del sector privado. La medida se articula con el Sello de Segundas Oportunidades y con los mecanismos previstos en las leyes 2208 de 2022 y 2446 de 2025.

Para que el incentivo produzca efectos materiales, la vinculación no puede limitarse a una declaración en la oferta. Debe acreditarse mediante el sello de segunda oportunidad o el certificado de vinculación a programas de cárceles productivas. La reglamentación deberá prever mecanismos de verificación sobre el número de personas vinculadas, la duración mínima, las actividades desarrolladas, la trazabilidad de jornadas, la formación asociada, las condiciones de seguridad y salud, la remuneración, los mecanismos de supervisión y los resultados esperados. El incumplimiento de los compromisos que dieron lugar al puntaje adicional debe generar consecuencias contractuales proporcionales y verificables.

El rango propuesto del 5 % al 10 % del puntaje total requiere una justificación técnica y una aplicación compatible con la selección objetiva. La reglamentación debería identificar las modalidades en las que es jurídicamente viable ponderar este factor, excluir aquellas en las que la ley determina un método de selección incompatible, y exigir análisis del sector y proporcionalidad para evitar restricciones injustificadas a la competencia. El incentivo tampoco debe desplazar la evaluación de la calidad, la experiencia, la capacidad técnica y el valor público de las ofertas.

La participación empresarial debe operar bajo control público y con garantías de trabajo digno. La revisión sistemática de Nur y Nguyen (2023) muestra que el éxito de los programas laborales y vocacionales depende de factores como la intensidad, la pertinencia, la certificación, la calidad de la implementación y la conexión con empleo posterior. Por tanto, las empresas deben ser consideradas corresponsables de una política de segundas oportunidades, no beneficiarias de una fuente de trabajo precario o de menores estándares de protección.



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



2.5.4. Fortalecimiento de las colonias agrícolas

Las colonias agrícolas ofrecen un modelo de tratamiento diferenciado que combina trabajo, formación agropecuaria, convivencia, disciplina, contacto con entornos rurales y preparación para la vida en libertad. Su fundamento se encuentra en el artículo 28 de la Ley 65 de 1993, que las concibe como establecimientos para el cumplimiento de la pena y para procesos de enseñanza agropecuaria.

La obligación de formular una estrategia orientada a contar con al menos una colonia agrícola en cada departamento busca corregir la concentración territorial de esta modalidad y diversificar la oferta resocializadora. La medida puede facilitar la cercanía con redes familiares, articular la formación con vocaciones productivas regionales y generar experiencias transferibles a actividades lícitas después del egreso. Sin embargo, la creación automática de una colonia en cada departamento, sin diagnóstico previo, podría desconocer diferencias de demanda, seguridad, disponibilidad de suelo, clima, agua, conectividad, impacto ambiental, cercanía a mercados y capacidad institucional.

Por ello, el proyecto distingue entre la formulación e implementación de la estrategia nacional —sujeta a un plazo de seis (6) meses— y la creación y puesta en funcionamiento de los establecimientos. La implementación requiere fases, criterios de priorización, metas verificables, estimación de costos de inversión y operación, fuentes de financiación, sostenibilidad hídrica y ambiental, disponibilidad de personal, asistencia técnica agropecuaria y mecanismos de comercialización.

La producción deberá atender, en primer lugar, las obligaciones alimentarias y operativas que correspondan al sistema. Los excedentes que se destinen a programas sociales territoriales requerirán reglas de inocuidad, trazabilidad, valoración, transporte, almacenamiento, selección transparente de beneficiarios, registro contable y control fiscal. Estas reglas son necesarias para que la función social de la producción no afecte la sostenibilidad de las colonias ni sustituya las obligaciones ordinarias de las entidades responsables de la alimentación.

2.5.5. Destinación de inmuebles objeto de extinción de dominio

La destinación de inmuebles respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio a fines productivos penitenciarios permite convertir activos recuperados por el Estado en infraestructura con valor social. La medida puede reducir barreras de acceso a



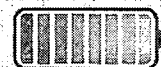
GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



suelo, ampliar talleres y proyectos agropecuarios y fortalecer la capacidad territorial de la PCP.

No obstante, la destinación no debe operar de manera automática. Debe sujetarse al Código de Extinción de Dominio, a las destinaciones específicas previstas en la ley y a la situación jurídica individual de cada bien. El Ministerio de Justicia y del Derecho, la SAE, el INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) deben verificar, como mínimo, la existencia de decisión definitiva cuando sea exigible, la disponibilidad jurídica y material, la ausencia de conflictos de ocupación o restitución, el uso del suelo, las condiciones ambientales, la accesibilidad, la seguridad, la viabilidad de adecuación, los costos de mantenimiento y la cercanía a servicios y mercados.

La obligación de presentar informes al Ministerio de Justicia y del Derecho, a los órganos de control y al Congreso fortalece la transparencia, pero el contenido mínimo debe quedar definido. El reporte debería incluir ubicación, extensión, estado jurídico, mecanismo de destinación, inversión requerida, actividad productiva prevista, población beneficiaria, cronograma, resultados, costos de operación y causas por las cuales otros bienes fueron descartados. También debe existir trazabilidad pública de los cambios de destinación y de los bienes que dejen de cumplir la finalidad productiva.

2.5.6. Capacitación laboral, educación y acompañamiento integral

El trabajo productivo genera mejores resultados cuando está asociado a competencias certificables y a oportunidades posteriores al egreso. La articulación entre el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, el INPEC, el SENA, las instituciones de educación superior, las entidades territoriales y las empresas debe orientarse a programas pertinentes para las necesidades del mercado laboral y las vocaciones productivas regionales.

La formación debe partir de una caracterización individual que identifique nivel educativo, experiencia, intereses, capacidades, barreras, responsabilidades de cuidado, tiempo restante de condena y condiciones para la transición a la libertad. También debe reconocer aprendizajes previos, permitir la certificación de competencias, incorporar alfabetización digital y financiera y asegurar mecanismos de continuidad cuando la persona sea trasladada o recupere la libertad.

La evidencia internacional reciente respalda este enfoque, pero recomienda evitar expectativas automáticas. Stickle y Schuster (2023) encontraron mejores resultados



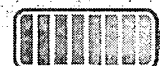
GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



promedio en educación vocacional y superior; McNeeley (2023) destacó la importancia de completar los programas; y Shoham y Haviv (2024) mostraron mejoras en estabilidad laboral e ingresos aun cuando no se observaron efectos equivalentes sobre la reincidencia. Estas conclusiones justifican evaluar múltiples resultados y fortalecer la preparación práctica para la búsqueda de empleo, la elaboración de hojas de vida, las entrevistas, el manejo financiero, la formalización de emprendimientos y la relación con empleadores.

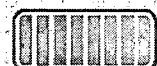
El acompañamiento psicológico, socioemocional y espiritual debe desarrollarse con respeto por la libertad de cultos, el consentimiento, la confidencialidad y los estándares profesionales. Su función es apoyar la salud mental, la resolución de conflictos, la reconstrucción de vínculos y la formulación de proyectos de vida, sin sustituir la atención clínica a cargo del sistema de salud. La continuidad posegreso es esencial, porque las barreras más intensas suelen presentarse durante las primeras etapas de retorno a la comunidad.

2.5.7. Enfoques transversales para la implementación

La implementación de la Política Pública de Cárceles Productivas deberá orientarse por enfoques transversales que garanticen el respeto de los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, el trabajo digno y la evaluación efectiva de los resultados. Las actividades productivas deberán desarrollarse bajo control institucional, en ambientes seguros y con remuneración o bonificación conforme al régimen aplicable, información clara sobre descuentos y destinaciones, prohibición de intermediación abusiva, mecanismos accesibles de queja, supervisión permanente y protección frente a represalias. El carácter resocializador exige que las tareas generen aprendizaje, competencias y experiencia transferible, y no que se reduzcan a labores repetitivas sin valor formativo.

La asignación de cupos y el diseño de los programas deberán incorporar un enfoque diferencial que considere las necesidades de las mujeres, las personas con discapacidad, la población LGBTIQ+, las personas mayores, los grupos étnicos, la población extranjera y quienes tienen responsabilidades de cuidado. La oferta no debe reproducir estereotipos ocupacionales y debe prever ajustes razonables, accesibilidad, prevención de violencias y alternativas compatibles con las condiciones de seguridad, salud y capacidades de cada persona.

La adecuada implementación requiere un sistema de información interoperable que permita conocer cupos disponibles, criterios de asignación, participación, permanencia,

[GustavoMoreno_](#)[GustavoMorenoHurtado](#)[GustavoMoreno_51](#)

horas certificadas, tipo de formación, remuneración, accidentes, traslados, culminación, certificaciones, empleo o emprendimiento posegreso y reincidencia. Los datos deberán desagregarse por sexo, edad, pertenencia étnica, discapacidad, establecimiento, territorio, situación jurídica y modalidad de actividad, con observancia de las reglas de protección de datos personales.

Los indicadores no deben limitarse a la cobertura. En concordancia con el XX Informe semestral de seguimiento al ECI y con la evidencia científica reciente, la evaluación de la PCP debe incluir permanencia, culminación, pertinencia de la formación, certificación, ingresos, estabilidad laboral, inserción en empleo formal, emprendimientos sostenibles, satisfacción de participantes, continuidad del acompañamiento, disciplina intramural y reincidencia. Deben definirse líneas base, metas, periodicidad, responsables y métodos que permitan comparar resultados sin confundir medidas de existencias penitenciarias con seguimientos longitudinales de personas egresadas (MJD, 2026b; Shoham & Haviv, 2024).

Finalmente, la implementación debe someterse a evaluación periódica e independiente. La reglamentación puede prever pilotos, escalamiento progresivo y revisión de resultados antes de extender obligaciones de alto costo. Este enfoque permite corregir fallas, proteger derechos, orientar recursos hacia las intervenciones más efectivas y mantener la coherencia entre la finalidad resocializadora, la seguridad penitenciaria y la sostenibilidad fiscal.

2.6. Conclusiones

✓ La consolidación de una política de cárceles productivas exige pasar de programas aislados a un sistema articulado, territorial y evaluable. El trabajo, la educación y el emprendimiento pueden contribuir a la resocialización cuando se desarrollan en condiciones dignas, generan competencias certificables, se conectan con oportunidades reales y cuentan con continuidad después del egreso. La información del INPEC y del Ministerio de Justicia y del Derecho evidencia capacidades institucionales relevantes, pero también concentración de la población, diferencias territoriales, limitaciones de infraestructura y la necesidad de mejorar la medición de resultados.

✓ La iniciativa es necesaria porque actúa frente a problemas documentados; es idónea porque integra instrumentos que inciden en varios componentes de la resocialización; y puede considerarse proporcional si se acompaña de salvaguardas laborales, controles, implementación gradual, análisis fiscal y respeto por la selección objetiva y el régimen de

[GustavoMoreno_](#)[GustavoMorenoHurtado](#)[GustavoMoreno_51](#)

extinción de dominio. La ampliación de la redención, los incentivos contractuales, las colonias agrícolas y la destinación de bienes inmuebles respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio no deben evaluarse de manera aislada, sino por su contribución conjunta a trayectorias reales de inclusión.

✓ La iniciativa incorpora los ajustes de técnica legislativa necesarios para armonizar la redención de pena mediante la modificación del artículo 82 de la Ley 65 de 1993 y del artículo 19 de la Ley 2466 de 2025, evitar duplicidades con la Ley 2446 de 2025, precisar el plazo aplicable a la estrategia para el fortalecimiento de las colonias agrícolas, delimitar responsabilidades y prever mecanismos de coordinación y seguimiento. Con estas disposiciones, la reforma puede fortalecer una política penitenciaria orientada a la dignidad humana, la reducción de la reincidencia, la inclusión social y la construcción efectiva de segundas oportunidades.

Referencias bibliográficas

Congreso de Colombia. (1993, 19 de agosto). Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Diario Oficial No. 40.999. <https://www.suin-juriscol.gov.co/>

Congreso de Colombia. (2003, 9 de julio). Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal. <https://www.suin-juriscol.gov.co/>

Congreso de Colombia. (2007, 16 de julio). Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. <https://www.suin-juriscol.gov.co/>

Congreso de Colombia. (2014a, 20 de enero). Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio. <https://www.suin-juriscol.gov.co/>

Congreso de Colombia. (2014b, 20 de enero). Ley 1709 de 2014, por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones. <https://www.suin-juriscol.gov.co/>

Congreso de Colombia. (2022, 17 de mayo). Ley 2208 de 2022, por medio de la cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada. <https://www.suin-juriscol.gov.co/>

Congreso de Colombia. (2025a, 11 de febrero). Ley 2446 de 2025, por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad y se establecen incentivos administrativos y tributarios. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054513>

Congreso de Colombia. (2025b, 25 de junio). Ley 2466 de 2025, por medio de la cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30055086>

Corte Constitucional de Colombia. (2026). Sentencia C-030 de 2026. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30056121>

Departamento Nacional de Planeación. (2025, 3 de septiembre). Documento CONPES 4157: Política para la humanización del sistema penitenciario y carcelario en Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4157.pdf>

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2026a). Boletín estadístico: Primer trimestre de 2026. <https://www.inpec.gov.co/documents/d/guest/boletin-primer-trimestre-2026?download=true>



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2026b). Tableros estadísticos [Paneles de datos]. Recuperado el 12 de julio de 2026, de <https://www.inpec.gov.co/atencion-y-servicio-a-la-ciudadania/estadisticas/tableros-estadisticos>

McNeeley, S. (2023). The effects of vocational education on recidivism and employment among individuals released before and during the COVID-19 pandemic. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 67(15), 1547–1564. <https://doi.org/10.1177/0306624X231159886>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2026a, 22 de junio). Con una inversión que supera los 4,4 billones de pesos, el Gobierno nacional avanza en la humanización del sistema penitenciario y carcelario. <https://www.minjusticia.gov.co/>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2026b). XX informe semestral de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario y carcelario. <https://repositorio.minjusticia.gov.co/politica-criminal/XX%20Informe%20Semestral%20de%20Seguimiento%20al%20ECI%20penitenciario%20y%20carcelario.pdf>

Nur, A. V., & Nguyen, H. (2023). Prison work and vocational programs: A systematic review and analysis of moderators of program success. *Justice Quarterly*, 40(1), 129–158. <https://doi.org/10.1080/07418825.2022.2026451>

Roxell, L. (2024). What contributes to fewer cases of recidivism? Treatment, education, and work in prison. *Journal of Offender Rehabilitation*, 63(8), 480–507. <https://doi.org/10.1080/10509674.2024.2406755>

Shoham, E., & Haviv, N. (2024). 'There is more to it than recidivism': Outcome scores among released prisoners who participated in prison-based 'employment world' programmes. *International Annals of Criminology*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1017/cri.2024.5>

Stickle, B., & Schuster, S. S. (2023). Are schools in prison worth it? The effects and economic returns of prison education. *American Journal of Criminal Justice*, 48, 1263–1294. <https://doi.org/10.1007/s12103-023-09747-3>

3. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, dispone:

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Por su parte, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los



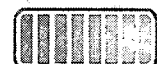
GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a)** Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b)** Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c)** Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a)** Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b)** Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c)** Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d)** Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e)** <Literal INEXEQUIBLE>
- f)** Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por sí el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

Por lo anterior, se estima que, por su contenido general, el presente proyecto de ley no genera por sí mismo conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que no crea un beneficio particular, actual y directo para los congresistas.

No obstante, podría configurarse un conflicto de interés cuando, en atención a las circunstancias concretas de cada caso, la discusión o votación de la iniciativa produzca un beneficio particular, actual y directo para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente o alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Esta circunstancia podría presentarse, entre otros eventos, cuando alguna de estas personas se encuentre en una situación jurídica actual en la que la ampliación de la redención de pena por trabajo le resulte directa e inmediatamente aplicable, o tenga una participación o interés económico que le permita obtener un beneficio particular, actual y directo derivado del incentivo previsto para los proponentes que incluyan mano de obra de personas privadas de la libertad.

En todo caso, la descripción de los posibles conflictos de interés que puedan



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



presentarse frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime a cada congresista de identificar otras circunstancias en las que pueda encontrarse inmerso y de declarar el impedimento correspondiente.

4. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone:

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas – tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. **El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.** A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, **la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda,** una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. **Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.** Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No



obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que **la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda**, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

(Subrayado y negrita fuera de texto)

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que una copia del proyecto será remitida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que esa cartera emita concepto sobre sus eventuales implicaciones fiscales y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Con la información técnica, presupuestal y operativa actualmente disponible no resulta posible determinar ni cuantificar de manera cierta los eventuales costos derivados de la implementación de la iniciativa. La estimación detallada deberá efectuarse durante el trámite legislativo con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC y las demás entidades competentes, de acuerdo con las funciones y la información disponible de cada una.

En todo caso, la ejecución de las medidas previstas en el proyecto se atenderá con cargo a las apropiaciones presupuestales disponibles y a los recursos que se incorporen en los respectivos presupuestos, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las normas orgánicas de presupuesto. Las entidades territoriales podrán concurrir a su financiación de acuerdo con su disponibilidad presupuestal.

La iniciativa no implica, por sí misma, una ejecución automática de gasto ni sustituye las competencias del Gobierno Nacional en materia de programación y asignación presupuestal. Las entidades competentes deberán incorporar en cada vigencia las apropiaciones que resulten procedentes para el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley, dentro de las disponibilidades fiscales y del proceso presupuestal correspondiente.



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado

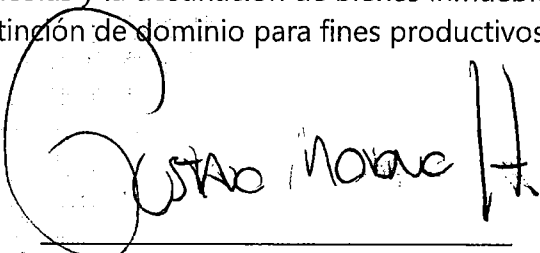


GustavoMoreno_51

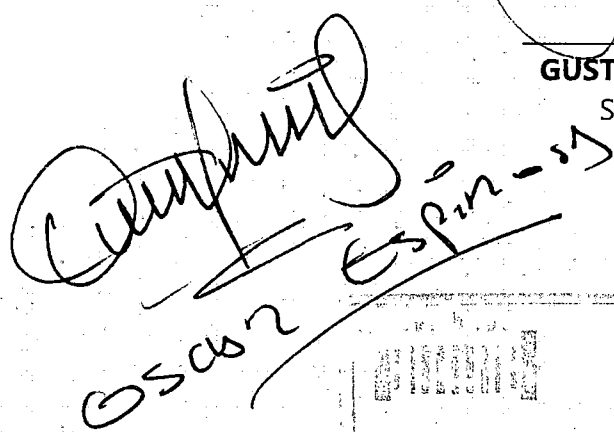


5. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

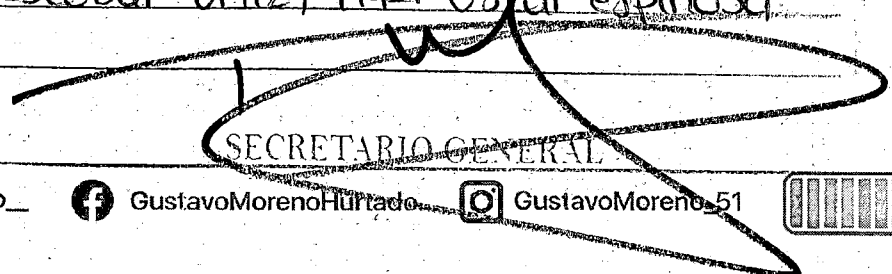
Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pongo a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, mediante el cual se fortalece la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) y se complementa su marco normativo mediante la modificación y armonización de las reglas de redención de pena por trabajo, el reconocimiento de las actividades productivas de la población privada de la libertad como experiencia laboral, el establecimiento de incentivos en la contratación pública para quienes incluyan mano de obra de personas privadas de la libertad, el fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas y la destinación de bienes inmuebles respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio para fines productivos penitenciarios.


GUSTAVO MORENO HURTADO

Senador de la República


Wilder Escobar
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 28 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 091/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
H.S. Gustavo Moreno Hurtado, Wilder
Escobar Ortiz; H.R. Oscar Espinosa


SECRETARIO GENERAL

GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51

