

Bogotá D.C., 22 de julio de 2026

DOCTOR

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

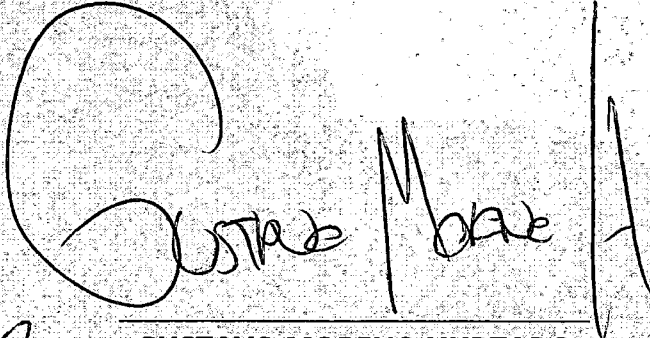
E. S. D.

REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE HABILITA LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO MEDIANTE ESQUEMAS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y CONCESIÓN, SE FORTALECEN LAS CÁRCELES PRODUCTIVAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES»
ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY

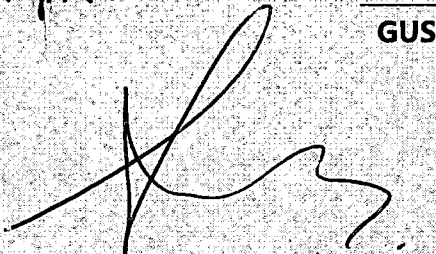
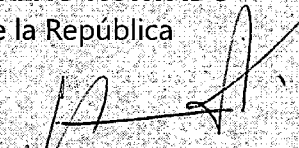
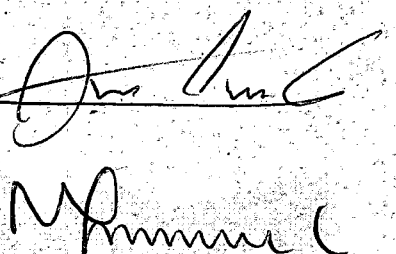
Respetuoso saludo.

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


Santiago Montoya
Alex Florez
Senador
Wilder Escobar

GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51


Oscar Espinosa

PROYECTO DE LEY 012 DE 2026 SENADO

«Por medio de la cual se habilita la participación privada en el sistema penitenciario y carcelario mediante esquemas de asociación público-privada y concesión, se fortalecen las cárceles productivas y se dictan otras disposiciones»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto habilitar la participación de personas jurídicas de derecho privado en el desarrollo, financiación, construcción, ampliación, modernización, mantenimiento, dotación y operación de infraestructura penitenciaria y carcelaria, mediante contratos de concesión, esquemas de asociación público-privada y demás mecanismos de vinculación de capital privado autorizados por la ley, con el propósito de fortalecer la capacidad institucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, mejorar las condiciones de reclusión y promover los procesos de resocialización y rehabilitación.

La participación privada autorizada por la presente ley no implicará en ningún caso la transferencia de funciones de autoridad, custodia, vigilancia o seguridad respecto de las personas privadas de la libertad.

Artículo 2°. Principio de complementariedad público-privada. La participación de particulares en el Sistema Penitenciario y Carcelario tendrá carácter complementario respecto de las funciones a cargo del Estado y estará orientada al fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria, la ampliación de la capacidad institucional, la mejora de las condiciones de reclusión y el apoyo a los procesos de resocialización.

La vinculación de capital privado no alterará la naturaleza pública del servicio penitenciario ni comportará la transferencia de funciones de autoridad, custodia, vigilancia o seguridad de las personas privadas de la libertad.

Artículo 3°. Interés estratégico nacional. El desarrollo de infraestructura penitenciaria y carcelaria mediante esquemas de participación privada constituye un asunto de interés estratégico nacional orientado al fortalecimiento de la capacidad institucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, la reducción del hacinamiento, el mejoramiento de las condiciones de reclusión, el fortalecimiento de los procesos de resocialización y la ampliación de la oferta de servicios penitenciarios y carcelarios.



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



Las entidades del orden nacional, en el marco de sus competencias, promoverán la implementación de los mecanismos previstos en la presente ley como una herramienta para contribuir a la superación de las problemáticas estructurales que han afectado históricamente al sistema penitenciario y carcelario y que han dado lugar a la declaratoria de estados de cosas inconstitucionales por parte de la Corte Constitucional.

Artículo 4°. Desarrollo de establecimientos de reclusión mediante esquemas de participación privada. Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo. Los establecimientos de reclusión podrán ser desarrollados, construidos, ampliados, modernizados, mantenidos o dotados mediante contratos de concesión, esquemas de asociación público-privada y demás mecanismos de vinculación de capital privado autorizados por la ley.

La participación de particulares en dichos esquemas no modificará la naturaleza pública de los establecimientos ni el régimen jurídico aplicable a la población privada de la libertad.

Artículo 5°. Participación privada en establecimientos de reclusión del orden nacional. Adiciónese el párrafo tercero al artículo 16 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo 3°. Para la creación, ampliación, modernización, adecuación, reposición, mantenimiento o dotación de establecimientos de reclusión del orden nacional, el Gobierno Nacional podrá acudir a contratos de concesión, asociaciones público-privadas y demás mecanismos de vinculación de capital privado autorizados por la ley.

Dichos mecanismos podrán comprender actividades relacionadas con la estructuración, financiación, diseño, construcción, ampliación, modernización, mantenimiento, dotación y operación de infraestructura penitenciaria y carcelaria, así como la prestación de servicios complementarios asociados al funcionamiento de los establecimientos de reclusión.



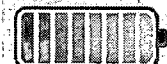
GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



Artículo 6°. Funciones exclusivas e indelegables del Estado. Adiciónese un párrafo al artículo 52 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo. La custodia, vigilancia, seguridad y control de las personas privadas de la libertad constituyen funciones exclusivas e indelegables del Estado.

En los establecimientos desarrollados bajo esquemas de concesión, asociaciones público-privadas o cualquier otro mecanismo de participación privada autorizado por la ley, dichas funciones serán ejercidas exclusivamente por las autoridades públicas competentes, de conformidad con la ley.

La participación de particulares no generará facultades de autoridad ni competencias de policía administrativa o penitenciaria.

Artículo 7°. Sistema Mixto Penitenciario y Carcelario. Adiciónese el artículo 52A a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 52A. Sistema Mixto Penitenciario y Carcelario. El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario podrá desarrollarse mediante esquemas de gestión pública o mediante esquemas mixtos que incorporen la participación de particulares a través de contratos de concesión, asociaciones público-privadas y demás mecanismos de vinculación de capital privado autorizados por la ley.

La participación privada podrá comprender actividades relacionadas con la estructuración, financiación, construcción, ampliación, modernización, mantenimiento, dotación y operación de infraestructura penitenciaria y carcelaria, así como la prestación de servicios complementarios asociados al funcionamiento de los establecimientos de reclusión.

En ningún caso podrán delegarse, transferirse o contratarse con particulares funciones relacionadas con la custodia, vigilancia, seguridad, uso de la fuerza, régimen disciplinario o cualquier otra función inherente al ejercicio de autoridad penitenciaria.

Artículo 8°. Promoción de proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria bajo esquemas mixtos. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de



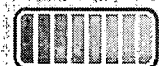
GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



Justicia y del Derecho, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y las demás entidades competentes, promoverá la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria mediante contratos de concesión, asociaciones público-privadas y demás mecanismos de vinculación de capital privado autorizados por la ley.

Para tal efecto, se priorizarán proyectos orientados a reducir el hacinamiento, mejorar las condiciones de habitabilidad, fortalecer la resocialización y ampliar la capacidad institucional del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario.

La estructuración y ejecución de dichos proyectos se realizarán de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las disponibilidades presupuestales y las normas vigentes sobre sostenibilidad fiscal.

Artículo 9°. Coordinación institucional para la implementación del Sistema Mixto Penitenciario y Carcelario. El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– y las demás entidades competentes coordinarán, en el marco de sus funciones, las acciones necesarias para la implementación de los esquemas de participación privada autorizados por la presente ley.

Para tal efecto, podrán desarrollar mecanismos de articulación técnica e institucional orientados a la estructuración, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos que se adelanten en desarrollo de la presente ley.

Artículo 10°. Implementación territorial del Sistema Mixto Penitenciario y Carcelario. En desarrollo y garantía de los principios de autonomía territorial, descentralización, coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en la Constitución Política, los departamentos, distritos y municipios podrán implementar los esquemas de participación privada autorizados por la presente ley respecto de los establecimientos de reclusión de su competencia.

Para tal efecto, las entidades territoriales podrán estructurar, contratar y ejecutar proyectos mediante contratos de concesión, asociaciones público-privadas y demás mecanismos de vinculación de capital privado autorizados por la ley, destinados al desarrollo, financiación, construcción, ampliación, modernización, mantenimiento, dotación y operación de infraestructura penitenciaria y carcelaria, así como a la prestación de servicios complementarios asociados a su funcionamiento.



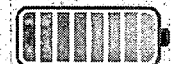
GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



La implementación de dichos esquemas deberá realizarse en armonía con la política penitenciaria y carcelaria nacional, sin perjuicio de la autonomía administrativa y presupuestal de las entidades territoriales y con observancia de las competencias atribuidas por la ley a las autoridades públicas competentes en materia de custodia, vigilancia y seguridad.

Parágrafo. La Nación y las entidades territoriales podrán concurrir a la financiación, estructuración, desarrollo y ejecución de los proyectos que se adelanten en virtud del presente artículo, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, las competencias constitucionales y legales de cada entidad y las disponibilidades presupuestales correspondientes.

Artículo 11°. Articulación con la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP).

La implementación de los esquemas de participación privada autorizados por la presente ley se desarrollará en armonía con los principios, objetivos, lineamientos e instrumentos previstos en la Ley 2446 de 2025 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Los proyectos desarrollados mediante contratos de concesión, asociaciones público-privadas y demás mecanismos de vinculación de capital privado autorizados por la ley deberán incorporar espacios, infraestructura, equipamientos y capacidades destinados al desarrollo de actividades productivas, formación para el trabajo, emprendimiento, capacitación laboral y demás estrategias orientadas a la resocialización e inclusión socioeconómica de la población privada de la libertad, de conformidad con la Política Pública de Cárceles Productivas y la legislación penitenciaria vigente.

El Gobierno Nacional promoverá la articulación de dichos proyectos con los programas, estrategias e instrumentos previstos en la Ley 2446 de 2025.

Artículo 12°. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Para tal efecto, definirá las condiciones generales para la implementación de los esquemas de participación privada autorizados por la presente ley, los mecanismos de coordinación institucional, los lineamientos aplicables a la estructuración y ejecución de los proyectos y las demás disposiciones necesarias para su adecuada implementación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Constitución y la ley a las entidades territoriales.



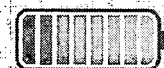
GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado

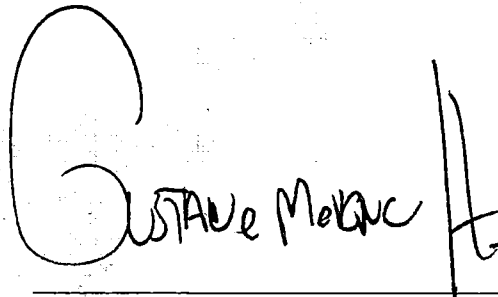


GustavoMoreno_51

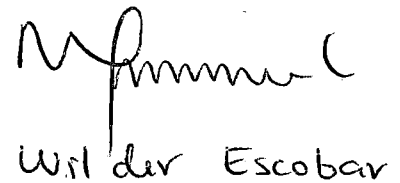


En ejercicio de la potestad reglamentaria, el Gobierno Nacional garantizará que la implementación del Sistema Mixto Penitenciario y Carcelario preserve el carácter público del servicio penitenciario y carcelario y la naturaleza indelegable de las funciones de custodia, vigilancia, seguridad y demás funciones inherentes al ejercicio de autoridad penitenciaria.

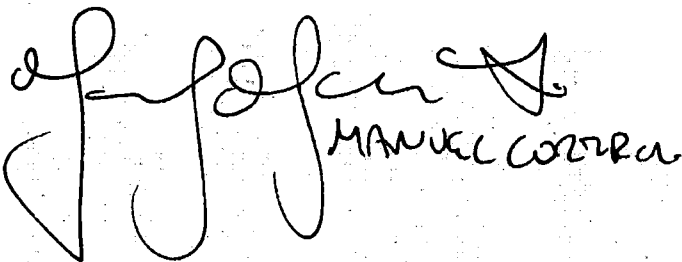
Artículo 13°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



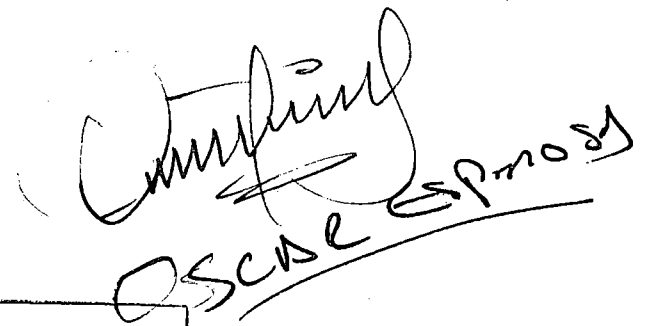
GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República



Wil der Escobar



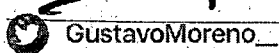
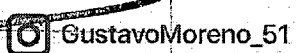
MANUEL CORREA



OSCAR ESPINOZA

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. 092/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita por
H.S. Gustavo Moreno y otros.

 Gustavo Moreno  Gustavo Moreno Hurtado  Gustavo Moreno_51

SECRETARIO GENERAL



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**1. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente iniciativa tiene por objeto habilitar la participación de personas jurídicas de derecho privado en el desarrollo, financiación, construcción, ampliación, modernización, mantenimiento, dotación y operación de infraestructura penitenciaria y carcelaria, así como en la prestación de servicios complementarios asociados al funcionamiento de los establecimientos de reclusión, mediante contratos de concesión, esquemas de asociación público-privada y demás mecanismos de vinculación de capital privado autorizados por la ley.

Con ello se busca fortalecer la capacidad institucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, mejorar las condiciones de reclusión, reducir el hacinamiento y promover los procesos de resocialización y rehabilitación, preservando el carácter público del servicio y sin transferir a los particulares funciones de autoridad, custodia, vigilancia o seguridad respecto de las personas privadas de la libertad.

2. JUSTIFICACIÓN**Introducción**

La crisis del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano tiene un carácter estructural y multidimensional. La Corte Constitucional ha señalado que sus causas no se reducen a la insuficiencia de cupos, sino que se relacionan con el hacinamiento, la vulneración masiva de derechos fundamentales, las deficiencias de la política criminal, la falta de coordinación institucional y las limitaciones para garantizar condiciones compatibles con la dignidad humana y con la finalidad resocializadora de la pena (Corte Constitucional, 1998, 2013, 2015, 2022).

En este contexto, el presente proyecto propone desarrollar un Sistema Mixto Penitenciario y Carcelario que permita la participación complementaria de personas jurídicas de derecho privado, mediante contratos de concesión, asociaciones público-privadas y demás mecanismos de vinculación de capital privado autorizados por la ley, en la estructuración, financiación, diseño, construcción, ampliación, modernización, mantenimiento, dotación y operación de infraestructura penitenciaria y carcelaria, así como en la prestación de servicios complementarios asociados al funcionamiento de los establecimientos de reclusión. El articulado mantiene bajo responsabilidad exclusiva e indelegable del Estado la custodia, la



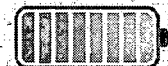
GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



vigilancia, la seguridad, el uso de la fuerza, el régimen disciplinario y las demás funciones inherentes al ejercicio de autoridad penitenciaria.

Debe precisarse, sin embargo, que la participación privada en infraestructura penitenciaria no es completamente ajena al ordenamiento vigente. El artículo 163 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 90 de la Ley 1709 de 2014, dispone que la construcción, el mantenimiento y la conservación de los centros de reclusión, así como la prestación de otros servicios a cargo del INPEC o de la USPEC, pueden desarrollarse mediante asociaciones público-privadas. La misma norma excluye de la administración privada la guardia, la vigilancia y las actividades relacionadas con la resocialización (Congreso de la República de Colombia, 1993, 2014).

Por tanto, la pertinencia jurídica de la iniciativa no radica en crear desde cero una autorización para utilizar APP, sino en ampliar y organizar su alcance, incorporar expresamente actividades como financiación, diseño, ampliación, modernización, dotación y operación de la infraestructura, establecer mecanismos de coordinación nacional y territorial, articular los proyectos con la Política Pública de Cárceles Productivas y reforzar la reserva estatal sobre las funciones de autoridad.

La iniciativa tampoco parte de la premisa de que la participación privada sea, por sí sola, más económica, rápida o eficiente que las modalidades tradicionales de contratación pública. La literatura empírica sobre privatización penitenciaria presenta resultados no concluyentes respecto de costos, calidad de la reclusión, seguridad y reincidencia (Kim, 2022). La utilización de esquemas mixtos se justifica cuando los estudios previos demuestren que la modalidad seleccionada ofrece mejores resultados durante el ciclo de vida de la infraestructura, distribuye adecuadamente los riesgos, cumple los estándares de calidad y resulta fiscalmente sostenible.

2.1. Contexto Nacional

En la Sentencia T-153 de 1998, la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario debido al hacinamiento y a la vulneración generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. La Corporación caracterizó la problemática como estructural y señaló que su solución exigía la actuación coordinada de distintas autoridades (Corte Constitucional, 1998).

La Sentencia T-388 de 2013 declaró nuevamente un estado de cosas inconstitucional y advirtió que la crisis no podía analizarse exclusivamente como una insuficiencia de infraestructura. La Corte vinculó la situación con el funcionamiento de la política



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



criminal, la utilización de la privación de la libertad y la incapacidad institucional para garantizar condiciones dignas. Posteriormente, la Sentencia T-762 de 2015 reiteró la existencia del estado de cosas inconstitucional y formuló órdenes relacionadas con la coordinación, la planeación, la información y el seguimiento de la política penitenciaria y criminal (Corte Constitucional, 2013, 2015).

Mediante la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte extendió la declaratoria del estado de cosas inconstitucional a los centros de detención transitoria, debido a que las problemáticas del sistema penitenciario se trasladaron a estaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y otros espacios que no fueron concebidos para permanencias prolongadas. El Auto 526 de 2026 da cuenta de que la Sala Especial de Seguimiento continúa verificando el cumplimiento de las órdenes relacionadas con el sistema penitenciario y los centros de detención transitoria (Corte Constitucional, 2022, 2026).

Las estadísticas del INPEC permiten dimensionar la presión sobre la infraestructura nacional. El boletín correspondiente al primer trimestre de 2026 reportó un índice de hacinamiento del 27,1 % al cierre de marzo y señaló que 101 establecimientos de reclusión del orden nacional registraban hacinamiento (INPEC, 2026). Estas cifras constituyen un dato oficial verificable y muestran que la insuficiencia de capacidad no se distribuye de manera uniforme entre los establecimientos.

El XX Informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional, presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en junio de 2026, concluyó que el sistema continúa bajo seguimiento constitucional debido a la persistencia de afectaciones masivas, brechas territoriales y limitaciones institucionales, operativas y financieras. El mismo informe sostuvo que los avances registrados aún no permiten considerar superadas las condiciones estructurales que originaron la declaratoria (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2026a).

La capacidad penitenciaria no debe medirse únicamente por el número de camas o camastros. El XX Informe define el cupo integral como el programa arquitectónico y las áreas necesarias para que una plaza destinada a una persona privada de la libertad funcione de manera integral y digna dentro de un establecimiento. El concepto busca articular las áreas residenciales con los espacios y servicios requeridos para el funcionamiento institucional y el tratamiento penitenciario (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2026a).

Esta aproximación resulta pertinente para el articulado propuesto, particularmente para los artículos 3, 8 y 11. Los proyectos orientados a ampliar la capacidad



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



institucional no deberían evaluarse exclusivamente por el número nominal de cupos creados, sino por la disponibilidad efectiva de infraestructura para alojamiento, salud, alimentación, educación, trabajo, visitas, recreación, atención jurídica, administración y tratamiento penitenciario.

El Documento CONPES 4157 de 2025 adoptó la Política para la Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia, con un horizonte de ejecución entre 2025 y 2033 y una inversión indicativa de 4,45 billones de pesos. La política plantea acciones dirigidas a mejorar las condiciones de reclusión, fortalecer la resocialización, desarrollar capacidades institucionales y avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional (Departamento Nacional de Planeación, 2025).

En consecuencia, el proyecto de ley se concibe como un instrumento complementario de la política penitenciaria vigente. La participación privada puede ampliar las opciones de estructuración y ejecución de proyectos, pero no sustituye la obligación estatal de formular una política criminal racional, financiar los servicios esenciales, fortalecer al INPEC y a la USPEC ni garantizar los derechos de la población privada de la libertad.

2.1.1. Resocialización, educación y trabajo penitenciario

La infraestructura penitenciaria debe permitir el cumplimiento de la finalidad resocializadora de la pena. Por ello, los establecimientos requieren espacios funcionales para la educación, el trabajo, la formación profesional, la cultura, el deporte, la atención individual y la preparación para la libertad. La construcción de estas áreas no garantiza por sí misma resultados de resocialización, pero constituye una condición material para desarrollar programas continuos y verificables.

La Ley 2446 de 2025 creó con carácter permanente la Política Pública de Cárceres Productivas. La norma dispone que los programas deben garantizar espacios productivos de trabajo dentro de los establecimientos y permite que las organizaciones, empresas y entidades que participen en ellos intervengan en la creación, adecuación e implementación de dichos espacios. La ley también vincula la participación de los sectores público y privado con los procesos de resocialización, rehabilitación y reinserción social de la población privada de la libertad (Congreso de la República de Colombia, 2025).

El Ministerio de Justicia y del Derecho informó, en una comunicación institucional del 22 de junio de 2026, que más de 49.000 personas privadas de la libertad participaban en actividades laborales y 64.000 en procesos educativos. También



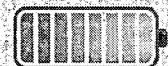
GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



reportó más de 182 convenios de administración indirecta y otros procesos contractuales que vinculaban a 3.475 personas en actividades productivas. Estas cifras deben interpretarse como datos oficiales de cobertura reportados por la entidad, sin equiparlos automáticamente con mediciones de calidad, permanencia o impacto (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2026b).

El XX Informe semestral de seguimiento advirtió que el análisis de la resocialización debe trascender la cobertura formal y avanzar hacia mediciones sobre la permanencia efectiva de los participantes, la culminación de los procesos formativos, la calidad y pertinencia de las actividades, el acceso diferencial y el impacto real sobre la reintegración social. El documento también identificó limitaciones para medir resultados verificables en materia de inclusión social y reincidencia (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2026a).

La evidencia científica internacional respalda la relación entre la educación penitenciaria y mejores resultados posteriores al egreso, aunque sus resultados no pueden trasladarse automáticamente al contexto colombiano. El metaanálisis de Davis et al. (2013) encontró que las personas que participaron en programas educativos durante la reclusión presentaron una razón de probabilidades de reincidencia 43 % menor que quienes no participaron, resultado equivalente a una reducción estimada de 13 puntos porcentuales en el riesgo de reincidencia. El estudio se basó principalmente en programas implementados en Estados Unidos.

Un metaanálisis posterior, elaborado por Stickle y Sprick Schuster (2023) a partir de 152 estimaciones provenientes de 79 estudios, concluyó que la educación penitenciaria se asocia con reducciones de la reincidencia y mejoras en el empleo y los ingresos posteriores al egreso. Los autores encontraron efectos especialmente relevantes en los programas de formación vocacional y universitaria, aunque también señalaron limitaciones metodológicas en una parte de la evidencia disponible.

Estos hallazgos respaldan la incorporación de espacios educativos y productivos en los proyectos previstos en el artículo 11. La participación de los particulares en esta materia tendrá carácter complementario y podrá comprender la provisión de infraestructura, dotación y apoyos logísticos, sin comportar la administración privada de las actividades relacionadas con la resocialización de las personas privadas de la libertad. Esta delimitación permite armonizar el proyecto con el parágrafo vigente del artículo 163 de la Ley 65 de 1993.

2.1.2. Régimen vigente de las APP y alcance normativo del proyecto



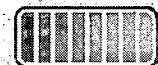
GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



La Ley 1508 de 2012 define las asociaciones público-privadas como instrumentos de vinculación de capital privado para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados. Estos esquemas involucran la retención y transferencia de riesgos y establecen mecanismos de pago asociados a la disponibilidad y a los niveles de servicio de la infraestructura (Congreso de la República de Colombia, 2012).

El artículo 4 de la Ley 1508 dispone que podrá acudir a las APP cuando los estudios económicos, los análisis de costo-beneficio o los dictámenes comparativos demuestren que constituyen una modalidad eficiente o necesaria para ejecutar el respectivo proyecto. La regulación también condiciona la retribución del particular a la disponibilidad de la infraestructura y al cumplimiento de los niveles de servicio y estándares de calidad establecidos contractualmente (Congreso de la República de Colombia, 2012; Presidencia de la República de Colombia, 2015).

En el ámbito penitenciario, el artículo 163 de la Ley 65 de 1993 ya contempla la posibilidad de desarrollar mediante APP la construcción, el mantenimiento y la conservación de centros de reclusión, así como la prestación de otros servicios a cargo del INPEC o de la USPEC. Documentos oficiales del Ministerio de Justicia y del Derecho también han reconocido la posibilidad de que las entidades territoriales utilicen estos mecanismos para desarrollar infraestructura carcelaria relacionada con los establecimientos de su competencia (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023).

En este marco, la contribución normativa del proyecto consiste en ampliar expresamente las actividades comprendidas, incorporar la financiación, el diseño, la ampliación, la modernización, la dotación y la operación de la infraestructura, promover la estructuración y ejecución de proyectos del orden nacional, establecer mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, la USPEC, el INPEC y las entidades territoriales, articular los proyectos con la Política Pública de Cárceles Productivas y consolidar expresamente la reserva estatal sobre las funciones de autoridad.

La iniciativa no crea una facultad completamente inexistente, pues el artículo 163 vigente ya permite acudir a las APP en el ámbito penitenciario. Su propósito es actualizar, sistematizar y delimitar el régimen especial aplicable a este sector frente al régimen general de las asociaciones público-privadas, con salvaguardas reforzadas debido a la naturaleza del servicio y a su relación directa con la restricción y garantía de derechos fundamentales.



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



En el marco del proyecto, la expresión «operación de infraestructura penitenciaria y carcelaria» comprende actividades físicas, técnicas, tecnológicas, logísticas, de mantenimiento y de apoyo administrativo asociadas al funcionamiento de los establecimientos de reclusión. No comprende la dirección del establecimiento, la custodia, la vigilancia, la seguridad, el uso de la fuerza, el régimen disciplinario ni las demás funciones inherentes al ejercicio de autoridad penitenciaria, las cuales permanecen bajo responsabilidad exclusiva e indelegable del Estado. Esta delimitación deberá observarse en la reglamentación de la ley.

2.2. Contexto Internacional (evidencia internacional aplicable)

La literatura científica no demuestra de manera uniforme que la gestión privada de establecimientos penitenciarios produzca menores costos, mayor seguridad o mejores resultados de resocialización que la gestión pública. Kim (2022), en una revisión de la literatura empírica publicada en *International Criminal Justice Review*, encontró resultados no concluyentes sobre eficiencia de costos, calidad de la reclusión, reincidencia y éxito posterior al egreso. El autor atribuye parte de esta falta de consenso a diferencias entre establecimientos y poblaciones, información incompleta y diseños de investigación poco comparables. Por consiguiente, la evidencia internacional no sustenta una presunción general de superioridad de la gestión privada de establecimientos penitenciarios. Estas conclusiones no pueden trasladarse automáticamente a los esquemas de APP previstos en el proyecto, cuyo alcance se concentra en la infraestructura y los servicios complementarios. La conveniencia debe evaluarse para cada proyecto, utilizando costos completos, condiciones comparables, indicadores de calidad y una valoración expresa de los efectos sobre los derechos fundamentales y la resocialización.

El análisis académico de la decisión de la Corte Suprema de Israel sobre privatización penitenciaria aporta un criterio relevante para la delimitación del proyecto colombiano. Medina (2010) explica que ese tribunal consideró incompatible con los derechos a la libertad y a la dignidad el ejercicio de poderes coercitivos por personal de una organización privada con ánimo de lucro. Este antecedente respalda la separación entre la contratación de infraestructura o servicios auxiliares y la transferencia de funciones de autoridad.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos — Reglas Nelson Mandela— establecen estándares sobre alojamiento, higiene, alimentación, salud, disciplina, inspección, educación, trabajo y contacto familiar. La contratación de particulares no reduce la responsabilidad del Estado de garantizar



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



esas condiciones ni sustituye la inspección pública e independiente de los lugares de reclusión (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015).

2.3. Condiciones para la implementación, el control y la evaluación

La implementación de los esquemas mixtos deberá sujetarse a los principios de planeación, transparencia, responsabilidad y sostenibilidad fiscal. Antes de seleccionar una APP o una concesión, la entidad competente deberá justificar la modalidad elegida; comparar las alternativas de ejecución e identificar los costos, riesgos y obligaciones durante el ciclo de vida del proyecto, conforme a la Ley 1508 de 2012 y a su reglamentación.

La evaluación deberá comprender, según la naturaleza de cada iniciativa, los costos de diseño, financiación, construcción, dotación, mantenimiento, reposición, operación, supervisión y reversión; los riesgos que asume el particular y los que conserva el Estado; las obligaciones fiscales directas y contingentes; y la capacidad institucional necesaria para administrar el contrato durante toda su vigencia.

La remuneración del contratista deberá guardar relación con la disponibilidad efectiva de la infraestructura y con el cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad. Los contratos deberán establecer indicadores verificables sobre mantenimiento, habitabilidad, saneamiento, continuidad de servicios, funcionamiento de aulas y talleres, accesibilidad, conservación de los bienes y demás componentes incluidos en el alcance contractual.

La infraestructura deberá responder al concepto de cupo integral. Cada ampliación deberá considerar proporcionalmente las áreas necesarias para alojamiento, salud, alimentación, educación, trabajo, visitas, recreación, atención jurídica, administración y tratamiento. Esta exigencia es coherente con los artículos 3, 8 y 11 del proyecto y evita que el aumento nominal de camas se presente como una solución integral cuando los demás servicios permanecen insuficientes.

La definición de "servicios complementarios" deberá ser expresa. La reglamentación debe identificar las actividades susceptibles de contratación y excluir aquellas relacionadas con el ejercicio de autoridad, la dirección penitenciaria, el uso de la fuerza, la imposición de sanciones, la clasificación que incida en derechos, el traslado coercitivo y las decisiones sobre el tratamiento y el cumplimiento de la pena.

La supervisión contractual no sustituye el control judicial, fiscal, disciplinario y defensorial. Los proyectos deberán permitir la actuación de los organismos de



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



control y de los mecanismos de inspección previstos en el ordenamiento, así como garantizar canales accesibles y confidenciales para que las personas privadas de la libertad formulen peticiones, quejas y denuncias.

La publicidad deberá comprender los documentos y actos sometidos al principio de transparencia, incluidos los estudios previos, el proceso de selección, el contrato, las modificaciones, los indicadores de desempeño y los informes de supervisión, con respeto por las reservas legales aplicables. El Decreto 1082 de 2015 exige publicidad de los procedimientos, documentos y actos asociados a los proyectos de APP a través de la entidad contratante y del SECOP (Presidencia de la República de Colombia, 2015).

La implementación territorial prevista en el artículo 10 es pertinente frente a las competencias de los departamentos, distritos y municipios respecto de los establecimientos de reclusión de su competencia. No obstante, la estructuración deberá respetar la distribución legal de competencias, la política penitenciaria nacional, la sostenibilidad fiscal de cada entidad y la coordinación con las autoridades nacionales competentes, en particular con el INPEC y la USPEC, cuando corresponda. Los documentos oficiales del Ministerio de Justicia reconocen las APP como una posible fuente de financiación y ejecución para la infraestructura territorial, sin relevar a las entidades de sus responsabilidades legales (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023).

2.4. Necesidad, idoneidad, proporcionalidad y articulación del proyecto

La iniciativa es necesaria en la medida en que pretende actualizar y sistematizar el régimen aplicable a la participación privada en infraestructura penitenciaria, definir mecanismos de coordinación y establecer salvaguardas expresas sobre las funciones indelegables. Esta necesidad se plantea como una mejora del marco vigente y no como la creación de una autorización inexistente, debido a que el artículo 163 de la Ley 65 de 1993 ya contempla las APP en el sector.

La medida es potencialmente idónea porque permite integrar actividades de diseño, financiación, construcción, modernización, dotación, mantenimiento y operación de infraestructura. Sin embargo, la idoneidad deberá demostrarse en cada proyecto mediante los estudios previstos en la Ley 1508 de 2012. La aprobación de la ley no permite presumir que el esquema mixto será siempre más eficiente o conveniente que otras modalidades de contratación pública.



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



La iniciativa es proporcional en cuanto conserva bajo responsabilidad exclusiva del Estado la custodia, la vigilancia, la seguridad, el uso de la fuerza, el régimen disciplinario y las demás potestades de autoridad. Esta delimitación debe complementarse con una definición clara de la operación y de los servicios complementarios, así como con la aclaración de que la infraestructura destinada a educación y trabajo no implica transferir al contratista la dirección del tratamiento penitenciario.

La articulación con la Ley 2446 de 2025 es pertinente porque exige que los proyectos incluyan espacios, equipamientos y capacidades para actividades productivas y formativas. No obstante, la ejecución deberá armonizarse con el artículo 163 vigente de la Ley 65 de 1993, de manera que el apoyo privado se concentre en infraestructura, dotación y servicios auxiliares, mientras las decisiones sustantivas de resocialización permanecen bajo dirección pública. La Ley 2446 permite la participación privada en los espacios productivos, pero conserva en las autoridades penitenciarias decisiones como la selección de participantes y la organización de los programas.

2.5. Sostenibilidad fiscal y responsabilidad institucional

Las APP y concesiones no constituyen una fuente de financiación gratuita. Estos esquemas pueden distribuir inversiones y pagos durante periodos prolongados, pero generan compromisos contractuales, obligaciones futuras y riesgos contingentes que deben ser identificados y valorados durante la estructuración.

La viabilidad fiscal deberá ser determinada por las autoridades competentes para cada proyecto, de conformidad con la Ley 1508 de 2012, el régimen de vigencias futuras, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales. No es posible establecer anticipadamente un costo único para la implementación de la ley, porque este dependerá del número, alcance, ubicación, modalidad contractual, fuentes de pago y distribución de riesgos de los proyectos que efectivamente se estructuren.

La sostenibilidad comprende también la capacidad administrativa. El Ministerio de Justicia y del Derecho, la USPEC, el INPEC y las entidades territoriales deberán disponer de capacidades técnicas para estructurar, supervisar y evaluar contratos de largo plazo, verificar niveles de servicio, aplicar deducciones o sanciones y asegurar la continuidad de los servicios ante incumplimientos. La participación privada no disminuye la responsabilidad pública; exige una supervisión estatal más especializada.



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



Conclusiones

- ✓ La crisis penitenciaria colombiana continúa siendo estructural y no puede resolverse únicamente mediante el aumento nominal de cupos. La jurisprudencia constitucional, las estadísticas del INPEC y el XX Informe semestral de seguimiento muestran la necesidad de articular infraestructura, servicios esenciales, coordinación institucional, política criminal y resocialización. Los proyectos deberán responder al concepto de cupo integral y a los lineamientos del CONPES 4157 de 2025.
- ✓ El ordenamiento vigente ya autoriza el uso de APP en infraestructura penitenciaria mediante el artículo 163 de la Ley 65 de 1993. En consecuencia, la justificación del proyecto se centra en la ampliación, actualización, sistematización y delimitación del régimen existente, así como en la creación de mecanismos de coordinación y articulación con la Política Pública de Cárceles Productivas.
- ✓ La evidencia científica no demuestra una superioridad general de la gestión privada frente a la pública. La conveniencia de cada APP o concesión deberá acreditarse mediante estudios comparativos, valoración de costos durante el ciclo de vida, asignación de riesgos, sostenibilidad fiscal, estándares de calidad y capacidad de supervisión. Las funciones de custodia, vigilancia, seguridad, uso de la fuerza, disciplina y dirección penitenciaria deberán permanecer bajo responsabilidad exclusiva del Estado.
- ✓ El proyecto puede constituir una herramienta jurídicamente admisible si su implementación define con precisión la operación y los servicios complementarios, respeta la exclusión vigente de la administración privada de actividades de resocialización, garantiza transparencia y control público y subordina la participación privada a la dignidad humana, la protección de los derechos fundamentales, la sostenibilidad fiscal y la finalidad resocializadora de la pena.

Referencias bibliográficas

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Resolución 70/175.

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1709 de 2014, por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (2025). Ley 2446 de 2025, por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceles Productivas a favor de la población privada de la libertad.

Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia T-153 de 1998.

Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia T-388 de 2013.

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-762 de 2015.

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia SU-122 de 2022.

Corte Constitucional de Colombia. (2026). Auto 526 de 2026.

Davis, L. M., Bozick, R., Steele, J. L., Saunders, J., & Miles, J. V. (2013). Evaluating the effectiveness of correctional education: A meta-analysis of programs that provide education to incarcerated adults. RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/RR266>

Departamento Nacional de Planeación. (2025). Documento CONPES 4157: Política para la humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2026). Boletín estadístico: primer trimestre de 2026.

Kim, D. Y. (2022). Prison privatization: An empirical literature review and path forward. *International Criminal Justice Review*, 32(1), 24-47. <https://doi.org/10.1177/1057567719875791>

Medina, B. (2010). Constitutional limits to privatization: The Israeli Supreme Court decision to invalidate prison privatization. *International Journal of Constitutional Law*, 8(4), 690-713. <https://doi.org/10.1093/icon/mor015>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). Fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2026a). XX Informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario.



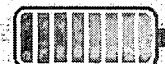
GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



Ministerio de Justicia y del Derecho. (2026b, 22 de junio). Con una inversión que supera los 4,4 billones de pesos, el Gobierno le cumple a la humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

Stickle, B., & Sprick Schuster, 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 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.



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



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.

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:



GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



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 se 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 el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. **No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.**

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.



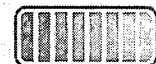
GustavoMoreno__



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



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 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.



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno_51



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 efectos de que se emita, por parte de esa cartera, un concepto sobre éste y se pronuncie sobre sus aspectos e implicaciones fiscales.

En todo caso, preliminarmente, se considera que la iniciativa no tiene incidencia fiscal, en razón a que los gastos que podrían causarse dependerán de los proyectos que se estructuren y deberán sujetarse a los recursos disponibles, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las normas presupuestales aplicables.



GustavoMoreno_



GustavoMorenoHurtado

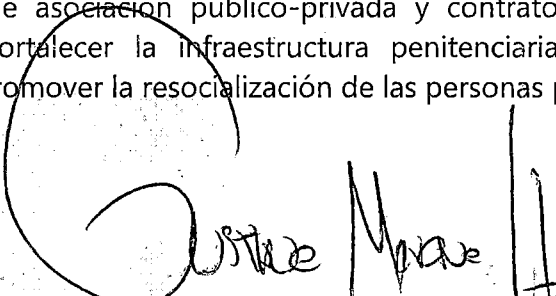


GustavoMoreno_51

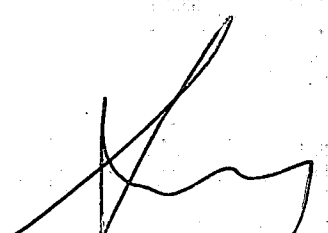
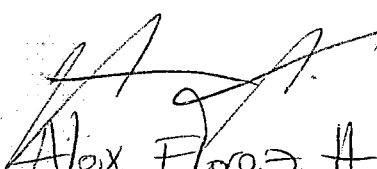
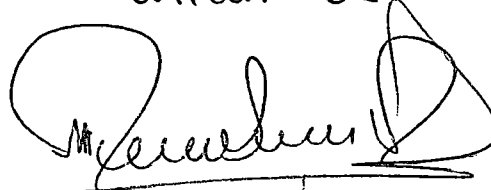
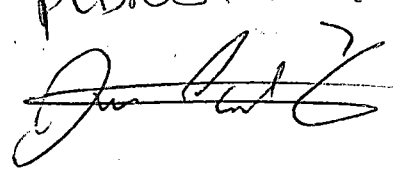
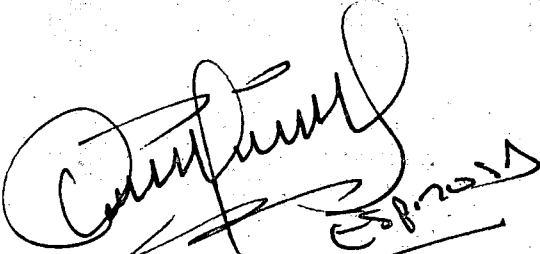
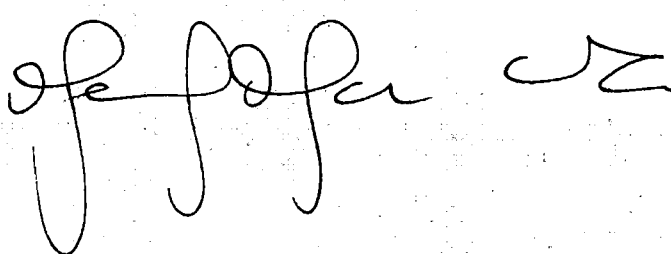


5. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pongo a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, mediante el cual se habilita la participación privada en el Sistema Penitenciario y Carcelario a través de esquemas de asociación público-privada y contratos de concesión, con el propósito de fortalecer la infraestructura penitenciaria, ampliar la capacidad institucional y promover la resocialización de las personas privadas de la libertad.


GUSTAVO MORENO HURTADO

Senador de la República


Wilder Escobar
Santiago Montoya
Alex Flores H.
Senador
Pedro Flores
Eteborluntun
Juan Carlos
OSCAR ESPINOZA
Jefe de la Oficina

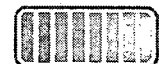
GustavoMoreno_

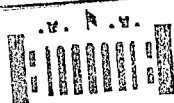


GustavoMorenoHurtado



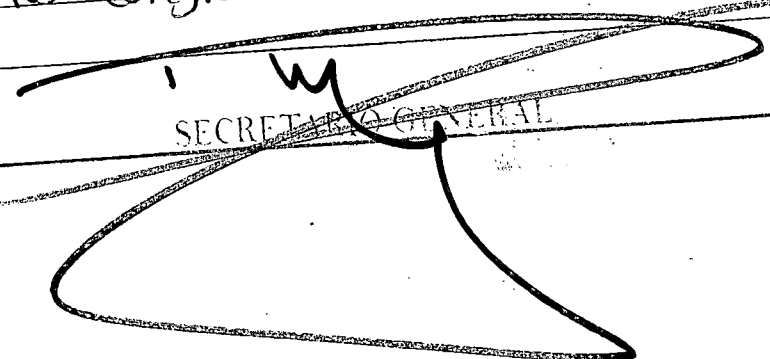
GustavoMoreno_51





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. 092/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____
H.º Gustavo Horno Hordado y
otros Congregantes


SECRETARÍA GENERAL