



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1205

Bogotá, D. C., martes, 27 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen herramientas administrativas con el fin de desarrollar y fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) y el sistema de colonias agrícolas, se establecen incentivos tributarios y administrativos para atraer la participación de la empresa privada en el sistema de productividad penitenciaria y se dictan otras disposiciones - Ley cárceles productivas II-

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 197 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se establecen herramientas administrativas con el fin de desarrollar y fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) y el sistema de colonias agrícolas, se establecen incentivos tributarios y administrativos para atraer la participación de la empresa privada en el sistema de productividad penitenciaria y se dictan otras disposiciones - Ley cárceles productivas II-*

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento ante la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 197 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se establecen herramientas administrativas con el fin de desarrollar y fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP)*

y el sistema de colonias agrícolas, se establecen incentivos tributarios y administrativos para atraer la participación de la empresa privada en el sistema de productividad penitenciaria y se dictan otras disposiciones Ley cárceles productivas ii, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicitamos al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen herramientas administrativas con el fin de desarrollar y fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) y el sistema de colonias agrícolas, se establecen incentivos tributarios y administrativos para atraer la participación de la empresa privada en el sistema de productividad penitenciaria y se dictan otras disposiciones -Ley cárceles productivas II”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto adoptar medidas tendientes a desarrollar y fortalecer la política pública de cárceles productivas (PCP) y el sistema de colonias agrícolas previsto en la Ley 65 de 1993, así como, establecer incentivos tributarios y administrativos para atraer la participación de la empresa privada en el sistema de productividad penitenciaria para coadyuvar el proceso de resocialización y rehabilitación de las personas privadas de la libertad.

CAPÍTULO I

Fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas

Artículo 2°. Colonias Agrícolas: En cada departamento deberá crearse, al menos, una colonia agrícola de las que trata 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, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley deberán crear e implementar una estrategia con el respectivo respaldo presupuestal para crear y poner en funcionamiento al menos una colonia agrícola en cada departamento.

Artículo 3°. Productividad de las colonias agrícolas. Modifíquese el párrafo único 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 en 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 la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).

El Gobierno nacional reglamentará la materia, en especial, el proceso de selección de la entidad territorial a la cual se destinarán los excedentes de producción de la colonia agrícola.

Artículo 4°. Destinación de inmuebles objeto de extinción de dominio: La Sociedad de Activos Especiales (SAE) o la entidad que haga sus veces, contribuirá al sistema de productividad penitenciaria y al fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas con la destinación de bienes inmuebles que estén bajo su custodia y administración y hayan sido objeto de extinción de dominio.

La SAE, junto con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), identificará

las necesidades del sistema de productividad penitenciaria y el sistema de colonias agrícolas a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el presente artículo.

El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Parágrafo Primero: La Sociedad de Activos Especiales (SAE) o la entidad que haga sus veces, presentará 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 del Senado de la República y la Cámara de Representantes sobre la cantidad de bienes destinados al sistema de productividad penitenciaria y colonias agrícolas.

Parágrafo Segundo: El proceso de destinación de inmuebles por parte de la SAE al sistema de productividad penitenciaria y colonias agrícolas, será objeto de especial supervisión y seguimiento por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

CAPÍTULO II

Incentivos tributarios y administrativos

Artículo 5°. Contratación Pública: Las entidades estatales deberán establecer dentro de los criterios de calificación de los pliegos de condiciones de los procesos de selección contractual, incentivos para las empresas, las uniones temporales y/o los consorcios que incluyan mano de obra de personas privadas de la libertad, demostrable con el sello de segundas oportunidades o el certificado de vinculación a programas de cárceles productivas otorgándoles un puntaje adicional comprendido entre el 5 y el 10 % del puntaje total.

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 259 - 3 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 259 - 3. Dedución de gastos por salarios cancelados a favor de la población privada de la libertad en el marco del desarrollo del Programa de Cárceles Productivas (PCP). Las entidades u organizaciones responsables del impuesto de renta y complementarios podrán deducir anualmente de su renta gravable, hasta el 150% de los gastos por salarios y prestaciones sociales cancelados a favor de la población privada de la libertad en el marco del desarrollo del Programa de Cárceles Productivas (PCP).

El Ministerio de Justicia y del Derecho, o la entidad que este designe, expedirá un certificado de vinculación para acceder a este beneficio tributario.

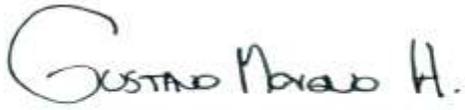
El Gobierno nacional, a través de la DIAN, reglamentará los requisitos para que proceda la deducción.

CAPÍTULO II

Otras disposiciones

Artículo 7°. Reglamentación: El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias



GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto busca complementar y dotar de instrumentos la política pública de cárceles productivas (PCP) a fin de garantizar su finalidad en los procesos de resocialización y rehabilitación penitenciaria.

El proyecto se centra en el fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas y la fijación de incentivos tributarios y administrativos para atraer la empresa privada al sistema de productividad penitenciaria.

2. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

• CONSTITUCIONALES

Artículos: 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 34, 37, 38, 39,

41, 42, 45, 47, 49, 53, 54, 55, 57, 58, 67, 70, 71, 84, 85, 87, 114, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152,

154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359.

• LEGALES

Ley 65 de 1993. *por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Modificada por las Leyes 415 de 1997, 504 de 1999 y 1709 de 2014.*

Ley 361 de 1967. *por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones*

Ley 1437 de 2011. *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Ley 2208 de 2022. *por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones ley de segundas oportunidades.*

• REGLAMENTARIAS

Decreto número 624 de 1989. *por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”.*

Resolución número 4020 de 2019, MINISTERIO DEL TRABAJO. *por medio de la cual se establecen las especiales condiciones del trabajo penitenciario en la modalidad indirecta, su remuneración, los*

parámetros de afiliación al Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones.

Decreto número 1081 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.*

3. JUSTIFICACIÓN

INTRODUCCIÓN

El día 27 de mayo de 2024 el Congreso de la República aprobó en cuarto debate el Proyecto

de Ley 119 de 2023 Senado, 311 de 2022 Cámara, el cual crea una POLÍTICA PÚBLICA DE CÁRCELES PRODUCTIVAS (PCP) con fines de resocialización, rehabilitación y reinserción social de la población privada de la libertad en Colombia, incentivando y promoviendo la vinculación de entidades y organizaciones públicas y privadas.

La ejecución de esta política estará en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) o las entidades que hagan sus veces.

Tal como lo establece el proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República: los programas de cárceles productivas deberán garantizar espacios productivos de trabajo al interior de los establecimientos de reclusión. Las organizaciones, empresas o entidades que participen en los programas de cárceles productivas podrán participar en la creación, adecuación e implementación de dichos espacios¹.

Así pues, la dirección de cada establecimiento de reclusión definirá el tipo de bienes, alimentos, artesanías o productos a confeccionar, elaborar o producir de acuerdo a las necesidades sociales, comerciales y culturales del territorio en donde se encuentre ubicado el establecimiento de reclusión, así como, la cantidad de internos que participarán en el proceso.

En este sentido, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con el apoyo del Ministerio de Justicia, diseñarán modelos de programas productivos con enfoque artístico, recreativo y deportivo, dirigidos a la población de jóvenes y adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes.

Por su parte, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) podrá celebrar convenios con instituciones de educación superior, públicas o privadas, respetando el principio constitucional de autonomía universitaria, con el propósito de que los estudiantes de carreras, tales como: Trabajo social, derecho, enfermería, medicina, odontología, oftalmología, optometría, sociología,

¹ Proyecto de Ley número 119 de 2023 del Senado de la República, 311 de 2022 Cámara de Representantes.

psicología y administración de empresas, asistan y apoyen a título de práctica o pasantía universitaria los programas de cárceles productivas. Esta colaboración busca mejorar las condiciones de salud y bienestar de los internos, tanto en aspectos generales como en la salud oral, contribuyendo así al mejoramiento del bienestar social y económico de los mismos. La reglamentación de esta disposición será responsabilidad del Gobierno nacional. A su vez, se fomentará la colaboración con instituciones de educación superior de nivel técnico profesional y tecnológico, además de las universidades, para fortalecer los programas de cárceles productivas. Estos convenios permitirán la participación de estudiantes en áreas estratégicas como operaciones gastronómicas, gestión ambiental, comercio y negocios, energías renovables, programación, mantenimiento mecatrónico y apoyo administrativo en salud, entre otros campos pertinentes. Esta integración no solo enriquecerá la formación académica de los estudiantes, sino que también potenciará la efectividad y sostenibilidad de dichos programas, promoviendo el desarrollo integral de los internos y facilitando su reintegración exitosa en la sociedad.

Como lo establece el texto aprobado por el Congreso de la República en su artículo tercero, los municipios de 4^a, 5^a y 6^a categoría podrán acogerse voluntariamente a la obligación de elaborar los programas de cárceles productivas atendiendo a las necesidades particulares de sus territorios, para lo cual deberán contar con el apoyo técnico del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio del Interior².

De igual manera, los internos podrán tramitar ante la dirección de cada establecimiento de reclusión, propuestas e iniciativas relacionadas con los programas de cárceles productivas las cuales deberán atenderse y resolverse bajo los términos legales previstos en el Título II de la Ley 1437 de 2011.

3.1. CASOS INTERNACIONALES

Desde el siglo pasado, Grecia ha implementado exitosamente colonias penitenciarias agrícolas como parte integral de su sistema de justicia penal. Estos centros, que no solo son de reclusión sino también, de producción y rehabilitación, están diseñados para promover la reinserción social de los internos a través del trabajo agrícola y la educación. Por lo que la revisión de este modelo y del funcionamiento de estos centros penitenciarios resulta valiosa para los fines del presente proyecto de ley.

Así es que, en la cárcel agrícola de Agia, ubicada en Chania (Creta), los internos se benefician de modernas instalaciones para el ordeño y la recolección de leche. Dentro del complejo carcelario, *“el rebaño se encuentra a dos kilómetros de distancia de las instalaciones centrales y dispone de medios modernos para el ordeño y la recolección*

de la leche” (López, 2016). Además, al lado de esta cárcel agrícola, se ha construido recientemente una cárcel cerrada de máxima seguridad, lo cual refuerza las medidas de seguridad y permite una mejor gestión de los internos, separando a aquellos con delitos de mayor gravedad de los que participan en actividades agrícolas. Así, esta separación no solo mejora la seguridad general del establecimiento, sino que también facilita un entorno más adecuado para la rehabilitación y reintegración de los reclusos que trabajan en la colonia agrícola.

Luego, observamos que la cárcel agrícola de Cassandra, ubicada en Kassandra (Península Calcídica-Macedonia), es conocida por su enfoque en la autosuficiencia y la diversidad de instalaciones. Allí, la cárcel *“dispone del edificio de la administración, las instalaciones de los reclusos, depósitos, talleres, iglesia, panadería, cocina, fábrica de queso, criadero de conejos, galpón, enfermería y biblioteca”* (López, 2016). Por lo que, esta infraestructura integral permite a los internos participar en diversas actividades laborales y educativas, fomentando un ambiente de semilibertad que facilita la rehabilitación y mejora sus condiciones de vida.

Después, en la cárcel agrícola de Tirintha, situada en Nafplio (Peloponeso), los internos se dedican principalmente a la producción de naranjas, aunque también producen *“alimentos para animales (forraje) y hortalizas, las cuales se consumen por los presos de ese establecimiento, aunque también se envían a las cárceles de Koridallos, Nafplio y otras, de acuerdo con el volumen de la producción”* (López, 2016). Además, en el área de ganadería, se crían *“ovejas, vacas, cerdos, pollos y conejos, se produce carne, leche, queso, yogur y otros productos lácteos que sirven para el aprovisionamiento de esa cárcel agrícola y de otras cárceles cerradas”* (López, 2016). Así, esta variedad de actividades no solo proporciona sustento a los reclusos, sino que también les permite adquirir habilidades prácticas valiosas para su futura reintegración en la sociedad.

Finalmente, en la cárcel agrícola de Kassavetia, ubicada en Aidinio cerca de Volos, en Tesalia, los internos tienen acceso a diversas instalaciones y participan en actividades agrícolas variadas. Este establecimiento tiene capacidad para albergar a 250 reclusos y, aunque inicialmente fue concebida para menores, la mayoría de los internos ahora son adultos, seleccionados por su experiencia necesaria en labores agrícolas. Las instalaciones incluyen un invernadero, edificio administrativo, biblioteca, salón múltiple, centro odontológico, gimnasio, panadería, depósitos para productos agrícolas y áreas destinadas a la ganadería.

En términos agrícolas, se cultivan una variedad de productos como cebada, maíz, trigo, forraje, hortalizas como tomates, berenjenas, pimientos, calabazas, pepinos, zanahorias, apio, hierbas como perejil y anís, así como verduras de hoja como repollo, lechuga, espinacas, entre otros, además de olivos para la producción de aceitunas. Ciertamente,

² Proyecto de Ley número 119 de 2023 del Senado de la República, 311 de 2022 Cámara de Representantes.

la cárcel agrícola de Kassavetia se distingue por su efectivo tratamiento penitenciario que ha resultado en una baja tasa de reincidencia y escasos casos de fugas. Allí, los internos adquieren habilidades agrícolas y ven en estas actividades una oportunidad para construir un mejor futuro. La interacción visual con la comunidad local y las actividades comunitarias complementan el proceso de rehabilitación social de los reclusos.

Por consiguiente, tanto esta cárcel agrícola como las otras tres mencionadas anteriormente, representan un modelo ejemplar de rehabilitación penitenciaria en Grecia. Cada una de ellas no solo promueve la autosuficiencia mediante la producción agrícola y ganadera, sino que también facilita un entorno estructurado para la reintegración social de los internos, —lo cual salvando las diferencias sociales, económicas y políticas— puede servir de guía en Colombia para el fortalecimiento de un modelo penitenciario más humano y efectivo, enfocado en la rehabilitación y la reducción de la reincidencia delictiva.

Ahora, en contraste con el modelo penitenciario griego centrado en la rehabilitación y la reinserción social, vemos que el sistema carcelario de Estados Unidos, aunque incluye a los reclusos en diversas industrias como la agricultura, se caracteriza por una mayor integración de la mano de obra carcelaria en actividades que benefician principalmente a empresas privadas. Es decir, mientras que en Grecia el enfoque está en la rehabilitación y la reintegración social a través del trabajo agrícola que fomenta habilidades y ofrece una perspectiva de futuro a los internos, en Estados Unidos la participación de los reclusos en la agricultura y otras industrias muchas veces se organiza bajo contratos con empresas privadas que no están debidamente regulados. Contratos que, en la mayoría de los casos, conducen a situaciones donde las condiciones laborales son duras, la remuneración es ínfima y los beneficios económicos se concentran mayormente en las empresas privadas, en lugar de invertir adecuadamente en la rehabilitación y el bienestar de los internos.

En Estados Unidos, el surgimiento de las cárceles privadas *“se desarrolla en el contexto político neoliberal de la era Reagan, cuyo programa adhirió a la tendencia de privatizar los servicios tradicionalmente proveídos por el sector público, propiciando así la decisión de liberalizar la gestión carcelaria”* (Arriagada, 2013). Desde entonces, la concesión de contratos a privados y la instalación de cárceles privadas han promovido condiciones laborales severas y remuneraciones mínimas para los internos. En este contexto, algunas cárceles privadas sacrifican las condiciones mínimas de vida digna que requiere un privado de la libertad con el objetivo de resolver problemas de eficiencia y reducir costos. Por ende, los programas laborales dentro de estos centros, en lugar de enfocarse en la reinserción y rehabilitación de los presos, están orientados hacia la maximización de ganancias y la reducción de costos, a expensas de los internos.

Al estar vinculadas al sistema penitenciario industrias como la agroalimentaria, se revela un entramado complejo donde grandes corporaciones agrícolas, esenciales en la cadena alimentaria global como Cargill, Bunge, Louis Dreyfus o Consolidated Grain and Barge, han venido incorporando productos agrícolas provenientes de cárceles estadounidenses directamente dentro de sus cadenas de suministro. Estas empresas, con ingresos anuales combinados que superan los 400 mil millones de dólares, *“han acaparado en los últimos años millones de dólares en soja, maíz y trigo directamente de las cárceles, que compiten con los agricultores locales”* (Wisconsin Watch, 2024).

Frente a este escenario, la implicación de grandes corporaciones agrícolas en los programas laborales dentro de las cárceles estadounidenses no solo perpetúa un ciclo de explotación laboral allí dentro, sino que también subraya la falta de un verdadero compromiso con la rehabilitación y la reintegración social. Así, las condiciones de trabajo inhumanas evidencian cómo estos programas no están diseñados para promover la reforma o preparar a los individuos para una vida productiva tras la liberación.

Incluso, yendo más lejos, las medidas de eficiencia buscadas con la privatización han llevado a escenarios como los del Centro de Procesamiento de Houston, una cárcel operada por la CCA que aloja grupos de 50 a 60 individuos en dormitorios sin privacidad en duchas e inodoros; los de Carolina del Sur, donde una cárcel privada tuvo que ser clausurada debido a que 18 internos eran alojados en una celda individual sin inodoros, sino con tazas; o los de Youngstown, Ohio, donde una cárcel de mediana seguridad operada por la CCA permitió el ingreso de presos violentos de máxima seguridad, resultando en numerosos incidentes dentro de la población reclusa (Arriagada, 2013).

Sumado a todo esto, además de los problemas evidentes con las condiciones de reclusión y los programas laborales dentro de las cárceles estadounidenses, también existen serias deficiencias en los programas educativos ofrecidos. Estos programas, diseñados para reducir la reincidencia criminal al proporcionar educación y habilidades, enfrentan desafíos significativos en términos de acceso y efectividad. A pesar de que los datos muestran que los graduados de programas educativos en prisión tienen tasas de reincidencia mucho más bajas que la media general, la falta de recursos, apoyo y oportunidades limitadas para participar en estos programas subraya una persistente negligencia hacia la verdadera rehabilitación y preparación de los individuos para una reintegración exitosa en la sociedad.

Así es que, frente a este caso particular, el proyecto de ley Cárceles Productivas II busca que, en Colombia, se pueda aprender de estas experiencias internacionales y evitar que se repitan en nuestro país. Al establecer un marco regulatorio sólido que fomente la participación ética y transparente de empresas privadas, se garantiza que los internos

reciban un trato justo y digno. Los incentivos tributarios y administrativos están diseñados para asegurar que la colaboración con el sector privado beneficie verdaderamente a los internos, facilitando su rehabilitación y preparación para la vida fuera de la prisión. Así, este enfoque busca evitar desviaciones como las del modelo estadounidense, promoviendo un sistema penitenciario que respete los derechos humanos y contribuya positivamente al proceso de reintegración social de las personas privadas de la libertad.

Después, otro caso que merece ser resaltado es el de Noruega, pues el sistema penitenciario del país nórdico se destaca por ofrecer a los reclusos una amplia gama de programas de capacitación laboral y educación, que incluyen cursos de panadería, carpintería y mecánica, entre otros oficios; programas de educación formal donde pueden obtener diplomas y títulos; y talleres de arte, música y otras actividades creativas. Estas oportunidades permiten a los internos desarrollar habilidades prácticas y conocimientos que facilitan su reinserción a la sociedad una vez cumplida su condena.

A diferencia de los modelos punitivos tradicionales, el sistema penitenciario noruego se enfoca en la rehabilitación de los reclusos y la reducción de la reincidencia delictiva. Algunos aspectos clave de este enfoque son brindar a los internos oportunidades de reflexión, perdón y crecimiento personal, tener una baja proporción de guardias por recluso, lo que permite una relación más cercana, y contar con programas de yoga, meditación y terapia para la salud mental. Esto busca que los reclusos logren una transformación personal que les permita reintegrarse exitosamente a la sociedad.

Gracias a este modelo, Kirby (2019), afirma que Noruega tiene una de las tasas de reincidencia más bajas del mundo, con solo el 20% de los exreclusos volviendo a delinquir. En comparación, países como Estados Unidos y Reino Unido tienen tasas de reincidencia del 60-70%. Además, Noruega tiene una de las tasas de encarcelamiento más bajas a nivel global, con solo 63 reclusos por cada 100.000 habitantes, muy por debajo de países como Estados Unidos (150 por 100.000 habitantes) y Reino Unido (140 por 100.000 habitantes).

Junto con las experiencias positivas y negativas observadas en otros modelos carcelarios del mundo, el caso noruego ofrece valiosas lecciones sobre la importancia de un enfoque humanitario y rehabilitador en el sistema penitenciario. Aunque existen diferencias culturales, sociales y político-administrativas significativas entre Noruega y otros países (como Colombia), el modelo noruego destaca por su enfoque en la rehabilitación y reintegración de los internos, más allá del mero castigo.

Ahora, otro caso a resaltar es el de Ecuador, donde se ha propuesto la implementación de cárceles agrícolas como parte de un enfoque integral hacia la

rehabilitación y la reinserción social de las personas privadas de libertad. En el país vecino –donde al igual que en Colombia, su desarrollo es apenas incipiente–, este enfoque responde a las necesidades urgentes de mejorar las condiciones penitenciarias, garantizar la dignidad humana y fomentar la productividad dentro del sistema carcelario. En Ecuador, la propuesta de cárceles agrícolas no solo busca aliviar esta presión al ofrecer una alternativa de baja seguridad para delincuentes de menor riesgo y tiempo de condena, sino que también está alineada con los principios de rehabilitación social promovidos en la Constitución ecuatoriana y en los estándares internacionales de derechos humanos.

El país cuenta con el Centro de Rehabilitación Social (CRS) “La Esperanza”, ubicado en la provincia de Imbabura, que es uno de los ejemplos más destacados de cárceles agrícolas en Ecuador. Este centro se enfoca en brindar a los internos la oportunidad de participar en actividades agrícolas y pecuarias, contribuyendo así a su formación profesional y a su futura reinserción social. También es importante destacar que, dentro de este modelo, los internos seleccionados para participar en las cárceles agrícolas generalmente cumplen con ciertos criterios, como tener penas menores o delitos no violentos, y mostrar buena conducta. Este proceso es supervisado por las autoridades penitenciarias y los psicólogos del centro, quienes evalúan la idoneidad de los candidatos para participar en el programa.

Antes de comenzar las actividades agrícolas, los internos reciben capacitación en técnicas agrícolas, manejo de herramientas, y cuidados básicos de cultivos y animales. Esta formación es impartida por expertos y voluntarios, asegurando que los internos adquieran conocimientos prácticos y aplicables. La capacitación no solo abarca aspectos técnicos, sino también habilidades blandas como el trabajo en equipo y la responsabilidad. En este contexto, los internos participan en “actividades agrícolas de preparación, siembra, cosecha y mantenimiento de la tierra y la cría de animales de granja” (Peralta, Romero & Zurita, 2024). Estas actividades están diseñadas para ser terapéuticas y formativas, ayudando a los internos a desarrollar habilidades laborales y una ética de trabajo sólida.

Ahora bien, estos ejemplos apenas ilustran el rumbo que están tomando los modelos carcelarios a nivel global. La rehabilitación y reinserción de las personas privadas de la libertad, vinculadas a la educación y capacitación en tareas prácticas, así como el diseño y ejecución de programas productivos, no es una práctica exclusiva de los cuatro países mencionados hasta el momento.

Actualmente, se encuentran en implementación otros programas de colonias agrícolas y granjas penales en países como El Salvador –donde destaca la Granja Penitenciaria Izalco–; Chile –donde, por ejemplo, el Centro de Detención Preventiva de la localidad de Pozo Almonte cuenta con un Centro de Estudio y Trabajo donde capacitan a los presos en labores de cultivo y demás–; y

Guatemala, donde se encuentran la Granja Modelo de Rehabilitación Cantel en Quetzaltenango y la Granja de Rehabilitación Pavón. Estos modelos y, los programas productivos allí contemplados, subrayan un enfoque creciente en la rehabilitación integral y la formación laboral como herramientas clave para la reintegración social efectiva.

Así las cosas, resulta evidente que los modelos de cárceles agrícolas y granjas penitenciarias implementados en distintos países han demostrado ser efectivos en la rehabilitación y reinserción social de los internos. Aun cuando hay muchas salvedades por señalar y diferencias frente a nuestro país que resaltar, los aspectos que deben ser replicados en Colombia incluyen la selección cuidadosa de los internos que participen en estos programas, enfocándose en aquellos que representen menor riesgo y demuestren buen comportamiento. Asimismo, es fundamental que los programas laborales estén diseñados para dotar a los detenidos de habilidades prácticas y aplicables, que les permitan vislumbrar nuevos horizontes y oportunidades después de su vida en prisión.

En estos contextos, la capacitación en técnicas agrícolas y pecuarias no solo contribuye a la autosuficiencia alimentaria de los centros penitenciarios, sino que también proporciona a los internos herramientas valiosas para su futura reintegración en la sociedad. Sumado a ello, resulta esencial promover un entorno de trabajo en equipo y responsabilidad, supervisado por personal capacitado, que fomente la dignidad y el desarrollo integral de los reclusos. Por ende, fortalecer este modelo carcelario en Colombia no solo contribuirá a la reducción de la reincidencia delictiva, sino que también ayudaría a construir un sistema penitenciario más humano y efectivo, enfocado en la rehabilitación y el bienestar de las personas privadas de la libertad.

3.2. CONTEXTO NACIONAL

Para describir la problemática en el contexto nacional, es necesario apreciar las cifras de Tobón (2017), quien afirma que el 7,9% del total de los internos condenados vuelven a ingresar al sistema dentro del año siguiente a su salida. Dicha cifra aumenta a 13% para dos años, 16,6% para tres años, 19,2% para cuatro años y 21% para cinco años.

Por otro lado, el autor asegura que, en total, el 6% de los internos condenados reciben una nueva condena dentro del año siguiente a su salida. Esta cifra se ve en aumento a 10,1% para dos años, 13,3% para tres años, 15,4% para cuatro años y 17,2% para cinco años.

Para el año 2024, las cifras continúan siendo preocupantes, pues según el tablero del INPEC de las 80.131 personas condenadas intramurales, el 24,12% (19.325 personas) han sido reincidentes. De los que se encuentran cumpliendo la pena en prisión domiciliaria (22.768 personas), el 17,59% reinciden en delitos. La cifra más baja resulta ser la de los condenados que se encuentran bajo vigilancia

(6.133 personas), de ellas, el 13,73% reinciden en delitos.

El total de reincidencia a nivel nacional en 2024 resulta ser de 24.154 casos, en donde la mayor proporción se registró en la Regional Central, la Occidente y la Noroeste (Ver Imagen 1).

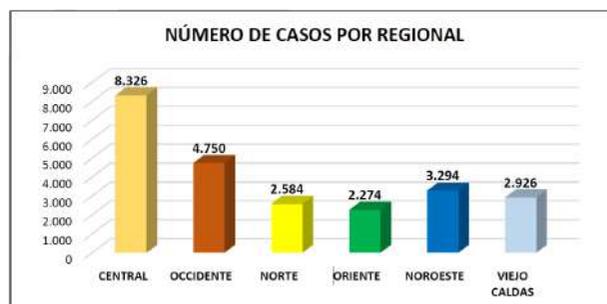


Imagen 1. Número de casos por regional.

Fuente: Adaptado de INPEC, 2024.

A partir de los tableros oficiales del INPEC, se puede determinar que por departamentos la reincidencia tiene mayor participación en los complejos carcelarios y penitenciarios de Valle del Cauca (3.504 casos), Antioquia (3.224), Bogotá (3.250), Santander (1.563), Boyacá (1.224) y Tolima (1.186) como se observa en la siguiente tabla.

DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA	DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA
Bogotá	3,250	Atlántico	575
Boyacá	1,224	Bolívar	518
Cundinamarca	959	César	402
Huila	827	Córdoba	355
Meta	861	Guajira	152
Caquetá	491	Magdalena	382
Tolima	429	Sucre	170
Casanare	236	San Andrés, Prov y S.	30
Amazonas	49	Regional Norte	2,584
Regional Central	8,326		

DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA	DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA
Cauca	702	César	58
Nariño	541	Norte de Santander	602
Valle del Cauca	3,504	Santander	1,563
Putumayo	3	Arauca	51
Regional Occidente	4,750	Regional Oriente	2,274

DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA	DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA
Antioquia	3,224	Boyacá	56
Chocó	70	Caldas	781
Regional Noroeste	3,294	Quindío	471
		Risaralda	432
		Tolima	1186
		Regional Viejo Caldas	2,926

Tabla 1. Número de casos de reincidencia por departamentos. Fuente: Adaptado de INPEC, 2024.

Según fuentes oficiales del INPEC, la reincidencia a nivel nacional se resume en cinco principales delitos, en los que la mayor frecuencia se da por hurto con un 20,76% de participación, seguido de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones con un 13,13%, tráfico, fabricación o

porte de estupefacientes con un 11,97%, homicidio con una representación del 11,57% y finalmente, concierto para delinquir con un 9,51%. Cabe resaltar que, en las estimaciones realizadas, el total de delitos es superior a la población reclusa, teniendo en cuenta que un interno puede estar incluso en uno o más hechos punibles.

Conforme a las cifras, es evidente el incremento anual de la reincidencia en Colombia, lo cual permite determinar la deficiencia en el proceder de la política criminal y en la misma resocialización.

Con todo y lo anterior, la Corte Constitucional señala que la resocialización tiene una fuerte relación con la reincidencia y esto se percibe en el siguiente texto: “... *el esfuerzo por la resocialización del delincuente y por su incorporación a la vida en sociedad después de su castigo, se traduce en beneficios para la comunidad. Por el contrario, abandonar tal enfoque hace que el sistema penitenciario y carcelario se convierta en un sistema multiplicador de conflictos que genera más y “mejores” delincuentes (la cárcel como universidad del delito), lo que finalmente termina siendo más costoso para el conglomerado social*”. (Sentencia T-762, 2015, citado en Monsalve, 2021).

Es importante considerar que, pese a las acciones determinadas desde la política criminal del Estado colombiano, en el país “*la reincidencia penitenciaria se constituye en uno de los indicadores de mayor relevancia para percibir el impacto que la pena privativa de la libertad tiene sobre el proceso de resocialización*” (Larrotta, Gaviria, Mora y Arenas, 2018 citado en Monsalve 2021).

Monsalve (2021) agrega que la resocialización juega un papel fundamental dentro de la política criminal, porque permite que la población privada de la libertad afronte la vida en libertad desde la legalidad, mediante la potencialización de habilidades y competencias, sin embargo, en el país los programas de resocialización implementados en el sistema penitenciario, no han podido ser ejemplo de éxito.

Teniendo en cuenta experiencias internacionales y los contados ejemplos de programas de resocialización en Colombia, el presente proyecto de ley, pretende mejorar los procesos en los cuales los privados de la libertad logren un verdadero proceso de resocialización mediante el aprendizaje y participación de procesos productivos como es el caso de las colonias agrícolas en los centros carcelarios y penitenciarios del país.

Dichas colonias penales agrícolas, establecidas en el Código Penitenciario y Carcelario de Colombia (Ley 63 de 1993, art 28) son establecimientos de reclusión orientados a la resocialización, rehabilitación y reinserción social del recluso mediante el trabajo agrícola y ganadero, alejados de centros poblados, que se constituyeron como estrategia fundamental e insustituible en la prevención integral del delito y que requieren de

políticas públicas adecuadas para su identificación y eventual solución (Huertas, López y Malaver, 2012).

Claro ejemplo de una colonia agrícola es la cárcel de Acacias, Meta. Según expertos, este espacio creado para la resocialización, resulta ser libre de delincuencia, violencia o hacinamiento, en donde las personas privadas de la libertad pueden trabajar al aire libre en cerca de 13 proyectos agropecuarios que incluyen la ganadería, criadero de cerdos, peces, producción de lácteos, entre otras actividades. En palabras del Ministerio de Justicia, el objetivo de dichos espacios, es generar un ambiente que no sea simplemente una actividad laboral para redimir pena, sino que produzca prosperidad para el municipio y la sociedad en general³.

El proyecto de colonias agrícolas que se encuentra a cargo del Ministerio de Justicia busca expandirse en otras regiones del país, se está evaluando su posible implementación en los municipios de Chocontá o Pacho, ambos ubicados en Cundinamarca. En esta misma línea, se encuentra el proyecto de la nueva Cárcel de Barrancabermeja, proyecto adjudicado a una empresa contratista y presenta una inversión de 280.000 millones de pesos, este proyecto se llevará a cabo en un lote donado por la alcaldía el cual está ubicado en un corregimiento rural. El diseño de este proyecto carcelario responde a la filosofía de que las cárceles deben ser espacios de resocialización y deben permitir a los internos desarrollar habilidades que les permitan contribuir a la sociedad una vez recuperen su libertad, de igual manera busca acabar con el hacinamiento y promover la resocialización de los internos, representando un paso importante para mejorar el sistema carcelario en la ciudad.

Es importante destacar, que el proyecto está diseñado para albergar a más de 100 reclusos y contará con espacios de reclusión temporal para los sindicatos y personas que necesitan estar privadas de la libertad, pero que aún no han sido condenadas. Se espera que esta nueva cárcel cumpla con altos estándares de seguridad y que permita la resocialización de los internos brindándoles la oportunidad de ser productivos para la sociedad⁴.

3.3. SOBRE LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES (SAE)

La Sociedad de Activos Especiales (SAE) es una entidad de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su misión es administrar, gestionar y democratizar activos provenientes de actividades ilícitas, con el objetivo de crear valor público, social y ambiental, y contribuir a la Paz Total en el territorio colombiano. La SAE se constituyó mediante escritura pública el 6 de febrero de 2009 y está conformada por capital estatal y privado, con un 99.9% de acciones de la Central de Inversiones CISA y un 0.1% de

³ <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/la-carcel-centenaria-con-colonia-agricola-que-busca-inversionistas-para-producir-alimentos-3339894>

⁴ <https://enlacetelevision.com/2024/02/01/avance-del-proyecto-de-la-nueva-carcel-en-Barrancabermeja/>

acciones de la Fundación Corporación Financiera de Occidente.

Dentro de las características y funciones de la SAE se encuentra la transparencia y confianza, en la cual la entidad se compromete a ser efectiva en la administración de activos provenientes de economías ilícitas. Asimismo, tiene el compromiso de la gestión de activos, actualización del inventario de bienes afectados con medidas cautelares, extinción de dominio y supervisar la correcta administración y disposición de estos bienes.

En cuanto a su gestión, cabe resaltar que, en 2023 la SAE logró el recaudo más alto en su historia, recaudando \$806,000 millones de pesos (Ver siguiente Imagen). Estos recursos recaudados serán destinados por la SAE a la administración y gestión de los activos incautados a las mafias en Colombia (SAE, 2024)⁵.



Imagen 2. Recaudo Total en la SAE (2015 al 2023). Fuente: SAE,2024.

Para el año 2024, la SAE se ha fijado como meta recaudar más de \$1 billón de pesos en la administración de estos activos provenientes de actividades ilícitas. El Gobierno nacional confirmó la entrega de 490 hectáreas que estaban en poder de la SAE a familias campesinas de Sucre. Esta entrega de tierras forma parte de los esfuerzos de la SAE por democratizar los activos incautados a las mafias y destinarlos a beneficiar a la población.

La SAE tiene como uno de sus objetivos principales la restitución de tierras y bienes a las comunidades afectadas por actividades ilícitas. Además de la entrega de tierras, la SAE también ha realizado donaciones de otros bienes a entidades públicas, como vehículos y maquinaria, para que puedan ser utilizados en programas sociales y de desarrollo. Estos procesos de entrega y destinación de bienes se realizan de acuerdo a lo establecido en la Ley 1708 de 2014 de Extinción de Dominio.

Teniendo en cuenta los motivos anteriormente expuestos y, con el fin de garantizar la creación y adecuación de espacios productivos y fortalecer el sistema de colonias agrícolas previsto en la Ley 65 de 1993 dentro de los centros carcelarios, el presente proyecto de ley vincula y permite la destinación de inmuebles objeto de extinción de dominio a cargo de la SAE. Lo anterior, con el fin de destinar los bienes que estén bajo su custodia al fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas y a

los procesos productivos dentro de las instituciones penitenciarias.

Con ello, se determinan dentro del presente proyecto de ley los fines sociales del mismo, puesto que la producción de estas colonias agrícolas se destinará como fuente de abastecimiento alimentario para poblaciones vulnerables bajo la jurisdicción de la entidad territorial donde esté ubicada la colonia agrícola, así como para los municipios adyacentes. Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que correspondan al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).

De esta forma, el fortalecimiento del proyecto de cárceles productivas y colonias agrícolas no solo puede ayudar a resolver problemas como la delincuencia, extorsión, secuestro y hacinamiento en los centros carcelarios del país, sino que también, proporciona a las personas privadas de la libertad la oportunidad de aprender habilidades y ocupar productivamente su tiempo. Esto promueve su rehabilitación y reintegración social, reduciendo la reincidencia delictiva y fomentando un entorno más seguro y productivo tanto dentro como fuera de las instituciones penitenciarias.

Sumado a lo anterior, este proyecto de ley también propone la creación de incentivos tributarios y administrativos. En este sentido, las entidades estatales deberán incorporar incentivos en los criterios de evaluación de los pliegos de condiciones de los procesos de selección contractual. Estos incentivos estarán dirigidos a las empresas, uniones temporales y/o consorcios que empleen mano de obra de personas privadas de la libertad, demostrable mediante el sello de segundas oportunidades o el certificado de participación en programas de cárceles productivas. Se les otorgará un puntaje adicional equivalente del 5% al 10% del puntaje total como reconocimiento a su contribución social y de reinserción.

Con el fin de incentivar y promover la vinculación de entidades u organizaciones en los programas de cárceles productivas en el territorio nacional el artículo 6° del presente proyecto de ley establece incentivos de carácter tributario y administrativo, adicionando el artículo 259-3 al Estatuto Tributario en el cual se plantea una deducción de gastos por salarios cancelados a favor de la población privada de la libertad, en donde las entidades u organizaciones responsables del impuesto de renta y complementarios podrán deducir anualmente de su renta gravable, hasta el 150% de los gastos por salarios y prestaciones sociales cancelados a favor de la población privada de la libertad.

La deducción en principio disminuye la renta líquida del contribuyente permitiendo disminuir la base gravable mientras que el descuento tributario disminuye directamente el impuesto de la renta.

Sin embargo, si comparamos que es más beneficioso si el descuento tributario o la deducción

⁵ https://www.saesas.gov.co/sala_prensa/noticias/sae_logro_recaudo_mas_alto_su_129587

de gastos por salarios termina siendo particular ya que si la empresa tiene pocos gastos y deducciones sería más beneficioso el descuento, pero si la empresa tiene valores muy altos por deducciones entre salarios, insumos, máquinas, etc, la opción de los descuentos no sería tan provechosa ya que estos descuentos son limitados, por lo que sería más provechoso para dichos efectos la deducción de hasta un 150% de los gastos por salarios y prestaciones sociales cancelados a favor de la población privada de la libertad, adicionalmente este beneficio tributario no presenta discrepancia por el Gobierno nacional.

También es importante resaltar que el Gobierno nacional a través de la DIAN reglamentará los requisitos para que proceda la deducción.

Sumado a lo anterior, en la Reforma Tributaria en el artículo 94 Ley 2277 de 2022 se excluye del impuesto sobre las ventas (IVA), la comercialización de los productos que se elaboren, preparen, confeccionen y produzcan al interior de los establecimientos de reclusión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

• Arriagada Gajewski, Isabel. (2013). CÁRCELES PRIVADAS: LA SUPERACIÓN DEL DEBATE COSTO-BENEFICIO. *Política criminal*, 8(15), 210-248.

<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992013000100006>.

• Freedom United. (2023). Los programas de trabajo penitenciario de EE.UU. son “esclavitud legalizada”. *The Guardian* 22 de septiembre de 2023. <https://www.freedomunited.org/es/news/Programas-de-trabajo-penitenciario-estadounidenses-explotadores/>.

• Huertas. O, López. L. & Malaver. C. (2012). Colonias penales agrícolas de los siglos XIX y XX como sustitución de la pena de prisión tradicional en Colombia. *Revista criminalidad*, 54(1), 313-338.

• Kirby. E (2019). La exitosa estrategia de Noruega para transformar a sus criminales en “buenos vecinos”. *BBC Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-48900840>

• López, A. M. P. (2016). Aproximación a la cárcel agrícola de Kassavetia. In M. Gutiérrez Quevedo & A. L. Moncayo Albornoz (eds.), *Retos y perspectivas de la política criminal* (1-). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.4000/books.uec.1361>.

• Monsalve, S. M. (2021). Sistematización de la experiencia: programa de resocialización de la colonia agrícola de mínima seguridad de Acacias-Meta, para el cumplimiento de la condena en espacio semiabierto.

• Peralta, M. S., Romero, A. T., & Zurita, G. M. (2024). Análisis de la implementación de cárceles agrícolas de la Zona 8 del Ecuador, un aporte a la inclusión y sostenibilidad: Analysis of the implementation of agricultural prisons in Zone 8 of Ecuador, a contribution to inclusion

and sustainability. *REVISTA CIENTÍFICA ECOCIENCIA*, 11(1), 91-105.

• Wisconsin Watch. (2024). Los presos en EE.UU. forman parte de la fuerza laboral oculta vinculada a cientos de marcas de alimentos populares. *Associated Press* 29 de enero de 2024. [wisconsinwatch.org/es/2024/01/prisión-estados-unidos-wisconsin-reclusos-fuerza-laboral-marcas-de-alimentos-mano-de-obra/](https://www.wisconsinwatch.org/es/2024/01/prisión-estados-unidos-wisconsin-reclusos-fuerza-laboral-marcas-de-alimentos-mano-de-obra/).

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “*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*”.

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, por conducto del ponente designado, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias y como cabezas del sector, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Sin perjuicio del concepto que emitan ambos Ministerios, el cual advertimos es determinante para el trámite de esta iniciativa, es importante señalar que la creación del programa de cárceles productivas es compatible con los esfuerzos que hasta la fecha ha venido desplegando, no solo el Gobierno nacional, sino también la rama judicial, para garantizar que el proceso de resocialización, rehabilitación y reinserción social sea verdaderamente compatible con el principio de dignidad humana y resultado del trabajo y del desarrollo técnico y profesional como derechos y deberes constitucionales fundamentales.

Así mismo, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 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 artículo 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”.

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

4. IMPEDIMENTOS

Como autor de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

5. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, este proyecto de ley se justifica en la medida en que el sistema de productividad penitenciaria como política pública de carácter permanente y como herramienta idónea en los procesos de resocialización y rehabilitación penitenciaria exige mayores precisiones e instrumentos para su desarrollo y cumplimiento.

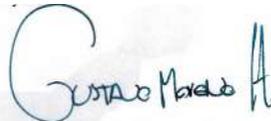
6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del honorable

Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una de las más importantes exigencias sociales que clama una población históricamente olvidada por el Estado y sus instituciones.

Cordialmente,

Cordialmente,


GUSTAVO MORENO HURTADO
 Senador de la República


 Benicio Bedoya
 ASI

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

19 de agosto del año 2024

presentado en este despacho el

197 Acto Legislativo

Con su correspondiente

ativos, suscrito Por: H.S. Gustavo Moreno

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crea el régimen transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0,

Bogotá, D. C. 24 de julio de 2024.

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General Senado de la República

Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de Ley

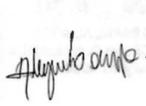
Respetado Secretario,

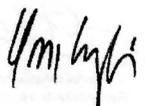
En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración del Honorable Senado de la República el siguiente proyecto de ley proyecto de ley número 205 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea el régimen transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Se anexan 4 copias del proyecto en medio físico y una copia en medio magnético.

Agradecemos surtir el trámite correspondiente.

Cordialmente,

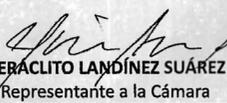

ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara

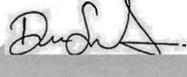
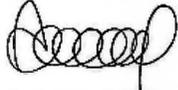

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República

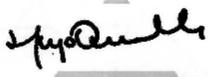
PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2024
CÁMARA

por medio del cual se crea el Régimen Transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

 HERACLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto histórico	 EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 Santiago Osorio Marin Representante a la Cámara por Caldas Coalición Partido Alianza Verde-Pacto Histórico	 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República de Colombia
 Gabriel Ernesto Parrado Duran HR Representante a la cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ. Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena. MAIS

 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS	 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 ANIBAL HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Partido Liberal	 JHON FREDI VALENCIA CAICEDO Representante a la Cámara Citrep No. 11 Putumayo
 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Representante a la Cámara Cauca, Valle y Nariño.	 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara Córdoba, P. Liberal
 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde

 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento del Casanare	 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara Departamento del Huila
 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara Departamento del Valle	

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear un régimen transitorio que permita el retiro del reporte negativo de los bancos de datos de historiales crediticios de los deudores morosos, luego de la extinción de las deudas con entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios, y se Incentiva al pago de acreencias y reactivación de la vida crediticia.

Artículo 2º. Régimen Transitorio. Los titulares de la información que extingan sus obligaciones objeto de reporte con entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, permanecerán con dicha información negativa en los bancos de datos por un término máximo de dos (2) meses, tras lo cual se deberá retirar su reporte negativo de manera inmediata. Cumplido este plazo máximo de dos (2) meses, las entidades financieras deberán realizar las gestiones pertinentes que permitan retirar su reporte negativo de los bancos de datos de historiales crediticios de manera inmediata.

Artículo 3º. Los titulares de la información que, a la entrada en vigencia de la presente ley, hayan extinguido sus obligaciones objeto de reporte, serán beneficiarios de la eliminación de su información negativa, esta se les deberá retirar de manera automática e inmediata la información negativa de los bancos de datos de historiales crediticios.

Artículo 4º. Corresponderá a las centrales de riesgo realizar la eliminación o retiro al reporte negativo de que trata la presente ley. Igualmente, deberán notificar por medios idóneos a los usuarios cuando se eliminen datos negativos de sus reportes de crédito.

Artículo 5º. Los titulares de la información que tengan obligaciones crediticias con el ICETEX, que paguen las cuotas vencidas, extingan su deuda o que realicen un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas ininterrumpidamente durante los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, podrán solicitar el retiro inmediato del dato negativo de los bancos de datos.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo, aplica tanto para los deudores como para los codeudores de dichas obligaciones crediticias con el ICETEX.

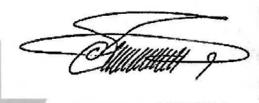
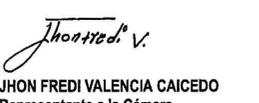
Artículo 6º. Los titulares de la información que tengan obligaciones crediticias con fines de adquirir vivienda, que paguen las cuotas vencidas o que realicen un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas ininterrumpidamente por 6 meses consecutivos durante los doce (12) meses de vigencia del presente régimen transitorio, podrán

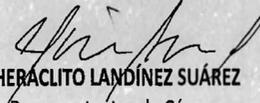
solicitar el retiro inmediato del dato negativo de los bancos de datos.

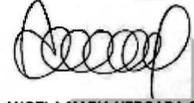
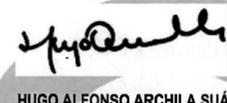
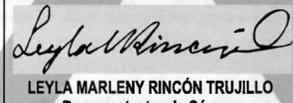
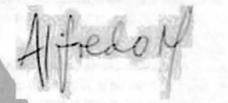
Artículo 7°. Las entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios dentro de los (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberán implementar un plan de comunicación y publicidad para informar, de forma cierta, suficiente, clara y oportuna, los beneficios de esta ley garantizando la atención ante las peticiones, quejas y/o reclamos de los consumidores financieros para que conozcan adecuadamente sus derechos y obligaciones derivados de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 8°. Las personas que tengan clasificación Mipyme, o del sector turismo, o pequeños productores del sector agropecuario, o personas naturales que ejerzan actividades comerciales o independientes, que extingan sus obligaciones objeto de reporte dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el dato negativo les deberá ser retirado inmediatamente de los bancos de datos.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 Gabriel Ernesto Parrado Duran HR Representante a la cámara por el Meta Pacto Histórico – PDA	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ. Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena. MAIS
 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico – MAIS	 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 ANÍBAL HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Partido Liberalera	 Juan Pablo Salazar JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Representante a la Cámara Cauca, Valle y Nariño
 JHON FREDI VALENCIA CAICEDO Representante a la Cámara Citrep No. 11 Putumayo	 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde

 ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO Representante a la Cámara	 CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República
 ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA Representante a la Cámara CITREP 9 – Pacífico Medio	 EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 HERACLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto histórico	 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República de Colombia
 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica	 Santiago Osorio Marin Representante a la Cámara por Caldas Coalición Partido Alianza Verde-Pacto Histórico

 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento del Casanare
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara Departamento del Huila	 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara Departamento del Valle

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de la presente ley es crear un régimen transitorio que permita la extinción de las deudas con entidades financieras y el posterior retiro del reporte negativo de los historiales crediticios.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Ante el Congreso de la República se tramitó la Ley 2157 del 29 de octubre de 2021 conocida como ley de Borrón y Cuenta Nueva proyecto que en su momento tenía como interés principal regular los siguientes puntos:

- Comunicación previa al titular de la información que será reportada ante las centrales de riesgo.
- Permanencia de la información en los bancos de datos.
- El término con el que cuentan las fuentes de la información para reportar los datos negativos.
- La carga de valoración que deben dar los titulares de la información al dato negativo, y su

deber de justificar por escrito los motivos por los que se niega el crédito.

- Gratuidad en la consulta de la información.
- Efectos de la suplantación para adquirir obligaciones crediticias y el silencio administrativo positivo.
- **Régimen de transición que incentiva el pago de las obligaciones atrasadas en función de la caducidad del dato negativo.**

La Corte Constitucional en Sentencia C-282 de 2021 en la cual verificó si tal proyecto era acorde a la Constitución teniendo en cuenta las objeciones presentadas por diferentes entidades financieras, estimó que:

“el PLE Borrón y Cuenta Nueva tiene por objeto fortalecer, en términos generales, la garantía del habeas data en el sector objeto de regulación, con la finalidad de que los ciudadanos permanezcan o se reincorporen en tiempos más ágiles al sistema financiero. Para ello, sus disposiciones buscan asegurar que los deudores con obligaciones insolutas (i) cuenten con la oportunidad anticipada de pagar sus deudas o llegar a acuerdos, antes de que el reporte de un dato negativo afecte su historia crediticia, especialmente, en obligaciones de una baja cuantía; y (ii) se reincorporen en tiempos más rápidos al mercado crediticio con ocasión de los nuevos límites temporales para la permanencia del dato negativo, la caducidad del reporte, el silencio administrativo positivo, el deber de actualización constante sobre el estado de la obligación, y el régimen de transición”.

Ahora bien, uno de los puntos más discutidos sobre este proyecto de ley fue justamente lo que tiene que ver con el régimen de transición, pues según la interpretación mayoritaria de las entidades bancarias, quienes manifestaron que tal disposición generaría una afectación a la estabilidad del sistema financiero, por cuanto las mismas dependen de información veraz e imparcial para la colocación del crédito, lo que implicaría de esta forma un aumento en las tasas de interés y restringiría el acceso al sistema financiero (esto teniendo en cuenta que las entidades financieras en la práctica niegan el acceso al crédito con la sola justificación de estar reportado negativamente en centrales de riesgo). Sin embargo, la Corte Constitucional no avaló dichas tesis, pues estableció que:

“La finalidad del régimen de transición es legítima y obedece a preceptos constitucionales. Tras una revisión de los antecedentes legislativos del proyecto de ley, observa la Corte que el Legislador estatutario cuenta con una finalidad legítima, a saber, la democratización del crédito.

Asimismo, se debe resaltar que el régimen de transición parte de unas premisas esenciales que, a juicio de este tribunal, permiten proteger y mantener una adecuada ponderación entre la protección del derecho al habeas data y el orden público financiero. Lo anterior, por cuanto, dicho régimen: (i) no busca condonar deudas, pues la extinción de la obligación

es una condición previa y necesaria para poder acceder a las distintas hipótesis de caducidad del dato; (ii) incentiva la cultura de pago para obtener el beneficio. Esto aunado a los datos a los que se refirió el Legislador estatutario, resultantes de la implementación de la amnistía en materia de habeas data de 2008, los cuales evidencian que hubo mayor acceso al crédito; y (iii) apoya especialmente a sectores económicos y sujetos vulnerables que pudiesen haber visto desmejorada su situación financiera, crediticia y comercial, como consecuencia de la pandemia Covid-19, tal como es el caso de, empresarios generadores de empleos, jóvenes, mujeres, campesinos y víctimas del conflicto armado”.

Y adicionalmente reiteró que:

*“Como se mencionó, el criterio del dato negativo no puede ser la base de rechazo de un crédito, por lo que es claro que los usuarios de la información cuentan con parámetros adicionales para la determinación del cálculo del riesgo a tener acceso a créditos para sus cultivos y actividades agropecuarias”. Cuarto debate en Cámara, **Gaceta del Congreso** número 1562 de 2020, Folio 572. Expediente PE-049 118 (ver supra, numerales 321 a 325) 317. En consecuencia, la restricción temporal de la Información, no conlleva a una afectación desproporcionada al derecho a la información de las entidades de crédito, quienes cuentan con distintas variables para la medición del riesgo. Se debe recordar que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el uso de la información personal contenida en las bases de datos con propósitos financieros, crediticios y comerciales no puede constituir una barrera irrazonable para el acceso al crédito o al tráfico comercial. Finalmente, considera este tribunal que el régimen genera un estímulo para que los titulares de la información se pongan al día en sus obligaciones, lo que podría tener un impacto positivo en la disminución de la cartera insoluble de las instituciones crediticias y sus reservas”.*

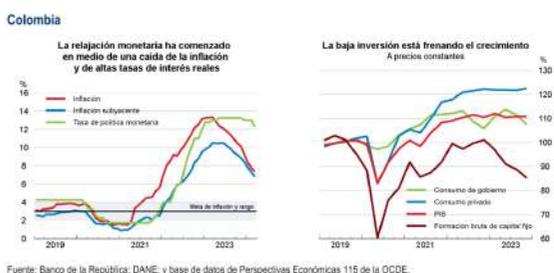
III. CONSIDERACIONES

Dicho todo lo anterior, es claro entonces que una de las justificaciones de esta amnistía, era justamente no hacer más gravosa la situación de aquellas personas y sectores que se vieron afectados por las consecuencias económicas de la Pandemia de la COVID-19. No obstante, si bien Colombia es uno de los países con mayor nivel de recuperación económica según estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cierto es que esta no ha sido inclusiva para los sectores menos favorecidos, quienes han reactivado su operación económica pero principalmente de manera informal, lo que ha generado condiciones irregulares de ingresos y pocas garantías laborales. Además, en su informe Perspectivas económicas de la OCDE: foco sobre América Latina, en su estudio sobre Colombia, ofrece la siguiente perspectiva,

“Se prevé que la economía experimente otro año de crecimiento moderado, situándose en el 1,2% en 2024, antes de repuntar hasta el 3,3% en 2024. Se espera que la inversión total se recupere parcialmente a medida que mejoren las condiciones financieras, si bien la incertidumbre seguirá lastrando la inversión privada. La inflación se desacelera gradualmente, pero sigue en niveles elevados y solo se situará dentro del rango objetivo en la segunda mitad de 2025.”¹

La lectura de la OCDE Indica un elemento que ha sido sostenido en múltiples ocasiones en el debate público: las condiciones financieras no son acordes con un patrón de mejoramiento de la inversión. Lo anterior tiene su mayor exponente en la relación entre los niveles inflacionarios y la tasa de interés de la política monetaria, como se expone en el siguiente gráfico²:

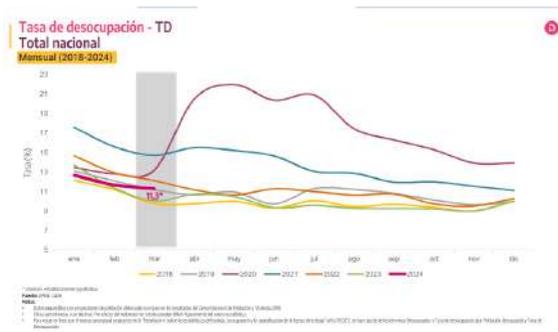
Colombia



Fuente: Banco de la República; DANE; y base de datos de Perspectivas Económicas 115 de la OCDE.

Es claro que la perspectiva de disminución de la inflación es todavía una meta de mediano plazo de acuerdo con los pronósticos de la OCDE y los datos del Banco de la República. La formación bruta de capital fijo mostró un crecimiento importante después de la caída del COVID-19, coincidente con la variación del IPC, pero que se desprende de ella cuando el último indicador desciende con mayor velocidad. Al comparar estos fenómenos con los relacionados con el crecimiento de la economía, se puede observar que la formación bruta de capital fijo tiende a la baja mientras que el PIB se estabiliza, por lo que la OCDE concluye que la baja inversión está frenando el crecimiento, inversión que está relacionada con la asignación de créditos en los sectores que este proyecto de ley busca insertar en el régimen de transición. Los indicadores del mercado de trabajo muestran las dificultades estructurales asociadas con la capacidad de ahorro de los hogares. Se puede observar en la evolución de la tasa de desocupación una tendencia a la mejora de forma muy paulatina. En un contexto de recuperación lenta, si se pone el foco en los hogares y las microempresas, su capacidad de endeudamiento se ve afectada más por las condiciones macroeconómicas que por su disposición al crecimiento³.

¹ Perspectivas económicas de la OCDE: foco sobre América Latina, p. 20.
² Perspectivas económicas de la OCDE: foco sobre América Latina, p. 20.
³ Presentación de resultados del Mercado Laboral, ma120 2024 enero-marzo 2024, DANE, diapositiva 4.



En comparación con años más recientes, la tasa de desocupación del 2021 fue significativamente mayor, lo que se sumó a la elevación más alta de las últimas dos décadas sin precedentes de las tasas de interés de política monetaria por el Banco de la República, desde el 1,75% en septiembre de 2021 hasta un valor máximo de 13,25% en mayo de 2023. La aplicación de los beneficios de la Ley de Borrón y Cuenta Nueva, entonces, coincidió con un momento de desaceleración económica muy fuerte que dificulta el adecuado funcionamiento de los mecanismos implementados en el Ley 2157 de 2021, que entró en vigencia el 19 de octubre de aquel año.

El escenario presentado se sustenta en los reportes de la Muestra de lo anterior son las asignaciones de crédito que se hicieron desde bancos, corporaciones de financiamiento (CFC) y cooperativas cuando se observa el propósito por el que se solicitaron estos empréstitos. En su mayoría, después de la entrada en vigencia de la ley aumentó el consumo con mayor rapidez que otros rubros, como los préstamos a empresas nacionales que producen en una alta proporción para mercado externo, mientras que el resto de ítems se estabilizan entre mediados del 2021 y principios de 2022. Esto en cuanto a bancos. La dinámica se modifica en algunos rubros para CFC y cooperativas, y en todas ellas la dominancia del rubro de crédito para consumo es evidente e inclusive aumenta a raíz de la lenta recuperación de la economía colombiana.

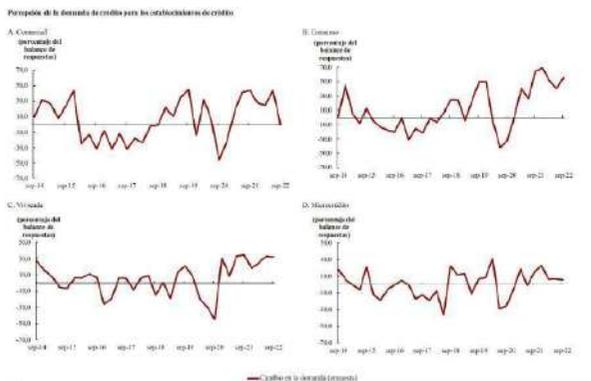
Ahora bien, respecto al comportamiento del mercado de créditos con posterioridad a la expedición de la ley de Borrón y Cuenta Nueva (29 de octubre de 2021), se generó un aumento en la demanda de crédito al sistema financiero, principalmente en lo que concierne a los créditos de consumo y vivienda, los cuales se encuentran directamente relacionados con el apalancamiento empresarial y el acceso a proyectos de vivienda VIS y no VIS, lo que ha permitido incentivar el mercado en general⁴. Se puede observar que los actores que otorgan el crédito percibieron un aumento en las solicitudes y una disposición mayor del mercado a volcarse hacia las solicitudes de crédito, no sin notar que se percibe un aumento considerable en el propósito de consumo, lo que no aporta a la formación bruta de capital fijo⁵ e indica una tendencia del mercado de

⁴ Banco de la República. Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia, junio de 2022, p. 2.
⁵ Banco de la República. Informe de Política Monetaria, abril de 2024. Recuadro 2 – Evolución Reciente y

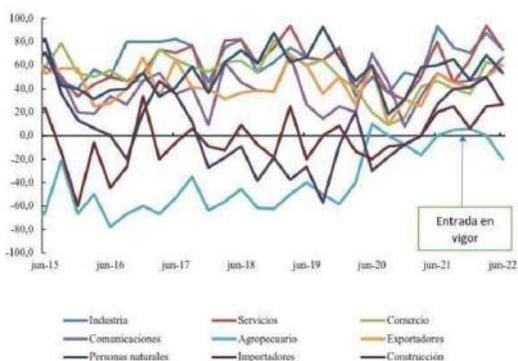
crédito a otorgar créditos de consumo para paliar el costo de la vida, determinado por las variables macroeconómicas expuestas anteriormente.



Como puede verse, la demanda de crédito en junio de 2022 se comportaba de manera diferente respecto del mes de septiembre, mostrando para ese mes una caída en los créditos otorgados a personas naturales, industria, comercio y en los sectores agropecuario y de construcción⁶ Aunado a lo anterior, en pleno periodo de transición, según lo dispuesto por la Ley 2157 de 2021, la tasa de desempleo en Colombia para el mes de Julio de 2022, de acuerdo al reporte del DANE, se encontraba en el 11,3% para las 13 ciudades más grandes y las áreas metropolitanas, una cifra bastante alta, pese a que dicho indicador se había reducido 2,1% respecto del mismo mes de 2021. Las altas tasas de desempleo, sumadas a los altos niveles de informalidad, hacen pensar que la recuperación de los puestos de trabajo formal perdidos durante la pandemia sería un desafío difícil para la estructura económica nacional. De allí se sigue que los beneficios derivados de la Ley de Borrón y Cuenta Nueva no hayan podido aplicarse a toda la población que pretendía ser beneficiaria de este mercado. Adicional a la asignación de créditos, el aumento del costo de la vida, medido por el IPC, y la subida de las tasas de interés de referencia dificultaron este proceso aún más.

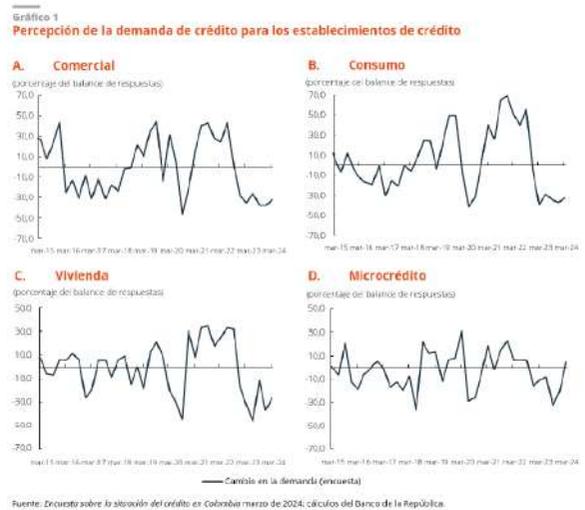


Como se puede deducir de la encuesta, y se confirma en las entregas de 2023 y 2024, el régimen de transición tuvo un impacto positivo en el mercado, pues no solo hubo un repunte en la demanda de los productos crediticios, sino también en el acceso efectivo al crédito para inversión en vivienda, componente que sí aporta de manera significativa a la formación bruta de capital fijo. Cuando se analizan las tendencias del mercado en la asignación de crédito se puede observar una tendencia general al alza durante muy corto tiempo, con excepción de importadores, personas naturales y sector agropecuario, como indica el siguiente gráfico.



Fuente: Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia, junio de 2022; cálculos del Banco de la República.

Puede verse que los efectos de la Ley Borrón y Cuenta Nueva entraron en virtual suspensión con el análisis del mismo Reporte de la Situación del Crédito en Colombia para el primer trimestre de 2024, cuando se hace evidente que los actores no están acudiendo al mercado de crédito por las condiciones macroeconómicas nacionales, como se observa en el gráfico. El repunte del microcrédito indica el uso de esta modalidad para suplir necesidades básicas frente a un claro deterioro de las condiciones de ahorro de los hogares⁷



El deterioro en el acceso a crédito se compadece con el endurecimiento de las condiciones que imponen bancos, CFC y cooperativas. Para el cuarto trimestre del 2021, el 5% de las entidades endureció sus exigencias para la asignación de nuevos créditos, el porcentaje restante o las mantuvo

⁶ Banco de la República. Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia, junio de 2022, p.7.

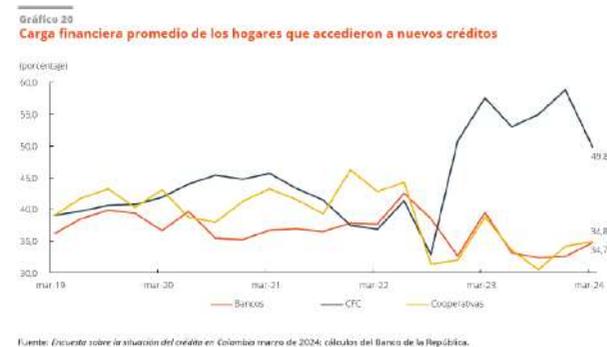
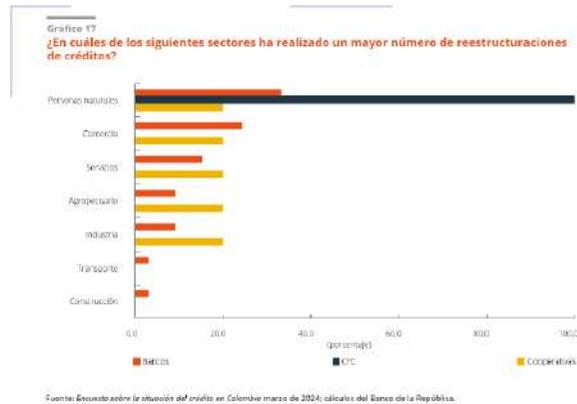
⁷ Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 2.

igual o las disminuye. Para los meses siguientes, las proporciones de este indicador se invierten, lo que hace pensar en una reacción muy rápida ante la contingencia macroeconómica que fue presentada líneas arriba, de la misma manera que se endurecieron las condiciones para otorgar créditos, con excepción de la vivienda, durante la emergencia de la COVID-19⁸.

carga financiera promedio, entre el 2019 y el 2024, oscila entre el 30% y el 57%¹³.

Consideraciones sobre el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El proyecto de ley obtuvo un comentario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el que expresaban su negativa frente a la iniciativa por varias razones. Una de ellas, sostuvo el oficio formado por la Viceministra



El Banco de la República, como resumen del informe publicado, muestra que las entidades ofrecen menos crédito y con más restricciones por el lugar en el ciclo económico en que se encuentra el país, pero que existe una gran posibilidad de ver que el sector se recupere para los siguientes trimestres por el repunte que muestra el último reporte⁹. La percepción de los usuarios contrasta con la lectura de las entidades que otorgan crédito, en particular la de los bancos. Los primeros, por una parte, consideran en un 50% que las tasas de interés son muy altas y en un 20% que las cantidades desembolsadas no son suficientes, entre otras razones¹⁰. Las segundas, por la otra, consideran que en el 33% de los casos no les es posible otorgar créditos por la capacidad de pago de los clientes existentes, en un 13,2% por la actividad económica del cliente y un 6,2% por el costo de los recursos captados, entre otros dos ítems¹¹. De la misma manera, se observa que las entidades financieras se han acogido mayoritariamente a mecanismos de reestructuración de crédito para personas naturales¹², que se han visto muy afectadas por la coyuntura de la recuperación económica. Su

Técnica, era que el comportamiento de los prestamistas puede verse seriamente afectado por la sustracción de información financiera relevante para ajustar sus modelos de originación de crédito, algo que según el Ministerio está sustentado en literatura sobre memoria negativa citada en el reporte¹⁴. La superintendencia Financiera, por su parte, fue oficiada por el Ministerio para realizar comentarios ante el nuevo trámite legislativo, y respondió cinco puntos a través de un oficio interno¹⁵ en el punto dos de este oficio se dice lo siguiente:

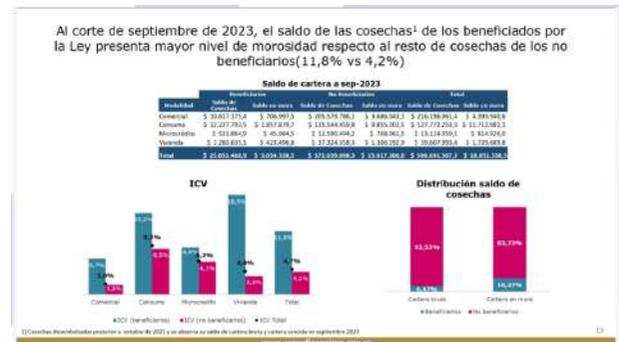
Cuando los EC determinan la capacidad de pago del deudor no se limitan al reporte o historial crediticio de los operadores de información, en la medida que, de conformidad con las instrucciones impartidas por esta Superintendencia, también

8 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p.11.
 9 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 18.
 10 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 13.
 11 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 14.
 12 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 17.

13 Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 17.
 14 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria 125 de 2023 Cámara “Por medio del cual se crea el régimen de transición transitorio borrón y cuenta nueva 2.0” allegado el 19 de abril de 2024 a la Presidencia de la Cámara de Representantes con el número de radicado 2-2024-020654.
 15 Oficio de la superintendencia financiera del 7 de marzo de 2024 no. 2024092858-000-000. “Cifras consolidadas por la delegatura adjunta para riesgos y la delegatura para riesgo de crédito y de contraparte de la SFC.”

deben analizar las variables de riesgo relevantes, que incluyen al menos, información relacionada con flujos de ingresos y egresos, solvencia del deudor, información sobre el cumplimiento de obligaciones del deudor. Con estas consideraciones, es posible pensar que los reportes de riesgo eliminados por acción de la Ley Borrón y Cuenta Nueva no son determinantes para la evolución del mercado de crédito en el país. La evolución histórica de la tendencia de la mora en el país mostró un claro decrecimiento para el segundo semestre del año 2023, con excepción del microcrédito, lo que no resulta menor en un contexto como el descrito páginas atrás¹⁶. Inclusive, el alto ritmo de originación del 2022 contrasta con la opinión de la Superintendencia Financiera, que sostuvo que las modificaciones de la ley introducen un aumento importante en el riesgo moral y el comportamiento de las y los consumidores de crédito. Los datos muestran un panorama francamente distinto, puesto que la dominancia de las variables macroeconómica ha resultado más determinante que las variaciones comportamentales derivadas de la aplicación de la ley.

Este segmento presenta un nivel de cartera mayor al nivel de cartera general, medido con el Índice de Cartera Vencida, con un 11,8%, como se indica a continuación.



Es importante mostrar que el ICV general oscila entre el 2% (vivienda) y el 9,2% (consumo), lo que indica que las tasas se mantuvieron un poco más altas de lo que han sido regularmente en períodos de estabilidad. Cabe recordar que durante la crisis del UPAC en 1999 el ICV total para la población llegó a ser del 14% entre diciembre del 2000 y diciembre del 2004, donde el nivel se estabilizó rápidamente hasta los márgenes actuales¹⁹. Ante las crisis de carácter financiero, y por la solidez con que se ha construido el sistema bancario colombiano, los márgenes de solvencia, utilidades netas y rentabilidad del activo (ROA) se han mantenido estables y, en algunos años, al alza. Como ha indicado el profesor Orlando Villabona en su estudio Un país trabajando para los bancos, las condiciones de funcionamiento del sistema financiero son de competencia virtualmente nula, lo que genera un esquema oligopólico de funcionamiento que no se ha transformado en las últimas décadas. Si bien sus conclusiones son del período 2000-2009, la entrada de algunos establecimientos de crédito no ha modificado la concentración del mercado²⁰ con ocasión de la entrada en vigor de la Ley Borrón y Cuenta Nueva, no han visto un deterioro sistemático en sus indicadores de solvencia, como lo muestra el Reporte de Estabilidad Financiera del Banco de la República, para los segundos trimestres de 2022 y 2023²¹.



En este difícil panorama, la Superintendencia Financiera de Colombia ha realizado un seguimiento a la implementación de la Ley Borrón y Cuenta Nueva que se aprobó en octubre de 2021. Sus análisis están basados en datos proveídos por 7 entidades financieras que acumulan el 69% del total de la cartera nacional, que para el 24 de abril de 2024 sumaba 686 billones de pesos¹⁷. En su análisis, hubo 1,7 millones de beneficiarios por los efectos de la ley de un universo general de 16 millones de personas que este proyecto pretenda beneficiar¹⁸.

¹⁶ Banco de la República. Presentación del Reporte de Estabilidad Financiera, segundo semestre de 2023, diapositiva 5.

¹⁷ Superintendencia Financiera de Colombia. Composición de la cartera bruta nacional. Saldo en Cartera Bruta. Disponible para consulta en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10082252/informes-y-cifras-cifras-establecimientos-de-credito-informacion-periodicamensual-calidad-de-cartera-establecimientos-de-credito-100822521>

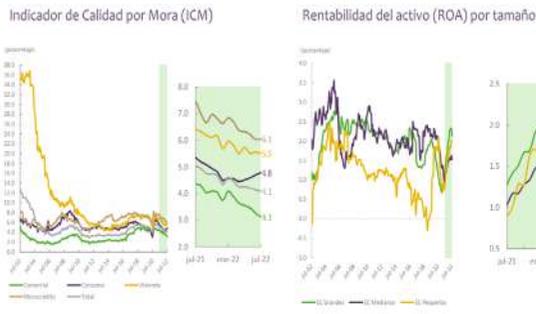
¹⁸ En el diario La República se publicó el siguiente informe el 20 de abril de 2022: “Tras la implementación de la Ley Borrón y Cuenta Nueva, millones de colombianos han logrado salir del reporte negativo en las centrales de riesgo, de Datacrédito han salido 7,46 millones de personas, de Cifin 6,99 millones y de Pro-

crédito 1,63 millones.” Véase <https://www.larepublica.co/finanzas-personales/a-partir-de-cuantos-dias-de-mora-puede-ser-reportado-ante-las-centrales-de-riesgo-3345632#:~:text=Aunque%20la%20Ley%20de%20Borr%C3%B3n,no%20da%20ar%20su%20vida%20crediticia>.

¹⁹ José Darío Uribe. “Nota editorial - El sistema financiero colombiano: estructura y evolución reciente” en Revista del Banco de la República (1023), pp. 5-17.

²⁰ Jairo Orlando Villabona. *Un país trabajando para los bancos. Estudio sobre la concentración, margen de intermediación y utilidades de los bancos en Colombia (2000-2009)*. Bogotá: CID Universidad Nacional de Colombia, 2009.

²¹ Banco de la República. Presentación del Reporte de Estabilidad Financiera, segundo semestre de 2022 y de 2023, diapositiva 13 y 15, respectivamente.



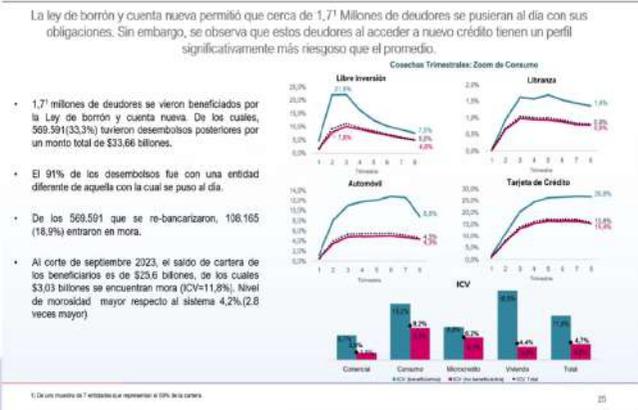
Reporte 2023 del Banco de la República

El mayor gasto por provisiones, sobre todo en los préstamos de consumo, y un menor ingreso por intereses explicaron la tendencia decreciente en la rentabilidad. Unos mayores costos de fondeo a término (p. ej tasas de los CDT) también afectaron negativamente el margen de las entidades.



Reporte 2023 del Banco de la República

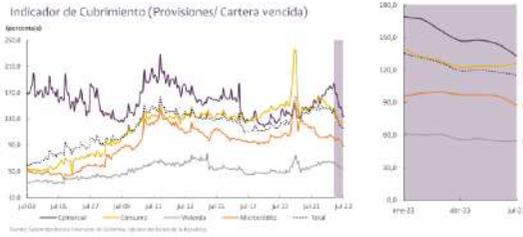
Como última respuesta al concepto, nos permitimos discutir que el comportamiento de un grupo de consumidores que hayan utilizado la normativa de manera inadecuada no puede utilizarse como argumento para desconocer las ventajas que puede proporcionar la ampliación del período de transición que pretende el proyecto de ley que hoy estamos discutiendo. Como lo observa la misma Superintendencia, el aumento de la mora en los consumidores analizados no resulta significativo frente al ICV general y la tendencia de aumento sigue la tendencia general, por lo que castigar la iniciativa con el peso del deterioro general del ICV no sólo resultaría inconveniente, sino que pasa por alto las condiciones que el reporte de rentabilidad financiera del Banco de la República indica sobre el deterioro general de la cartera, que una gran cantidad de EC pudieron suplir con provisiones²².



Reporte 2023 del Banco de la República

²² Banco de la República. Presentación del Reporte de Estabilidad Financiera, segundo semestre de 2023, diapositiva 8.

- Los niveles de cobertura a través de provisiones son adecuados.
- Algunas entidades actuaron preventivamente acumulando provisiones antes del aumento de la morosidad.



Por estas razones, se considera necesaria, oportuna y eficaz una extensión de este beneficio con el propósito de incentivar el acceso al crédito, la democratización de los servicios financieros, y su contribución para el apalancamiento de proyectos de generación de empleo, de acceso a vivienda, y el crecimiento de la productividad empresarial.

Protección del derecho fundamental de habeas data y reportes negativos en centrales de riesgo

Este derecho fundamental de Habeas Data está establecido en el artículo 15 de la Constitución Política de 1991, que en su primer Inciso indica: “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar”. La Corte Constitucional ha desarrollado este precepto en sentencias como la C-1011 de 2008 la cual señala:

El habeas data confiere (...) un grupo de facultades al individuo para que, en ejercicio de la cláusula general de la libertad, pueda controlar la información que de sí mismo ha sido recopilada por una central de información. En ese sentido, este derecho fundamental está dirigido a preservar los intereses del titular de la información ante el potencial abuso del poder informativo²³.

Así mismo, la Corte, por medio de la Sentencia T-658 de 2011 estableció que del artículo 15 Constitucional se consagran tres derechos fundamentales, la intimidad, el buen nombre, y el habeas data, por lo cual cada derecho posee características particulares.

En tal sentido, el Congreso de la República en 2008 expidió la Ley 1266 la cual dicta las disposiciones generales del hábeas data y regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, especialmente la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países. Por lo anterior, dicho marco legal ha regulado el funcionamiento de las Centrales de Riesgo y guiado la expedición de normas como el Decreto número 1727 de 2009, el cual reglamenta las facultades de las Centrales.

No obstante, el funcionamiento de las Centrales de Riesgo ha generado diversas tensiones frente a la vulneración del derecho al habeas data en conexidad a otros derechos. Así lo ha resaltado la Corte Constitucional en diversos escenarios jurisprudenciales, como lo son las sentencias T-1319 de 2005, la T-284 de 2008 y la T-1061 de 2010 de las

²³ Sentencia C-1011 del año 2008.

cuales se puede resaltar una gama de problemáticas que enfrentan los usuarios y el tratamiento irregular de datos financieros por parte de las Centrales de Riesgo.

Dicho marco, reconoce diversos hechos fácticos que han vulnerado los derechos de los consumidores. En primer lugar, se limita el acceso del ciudadano a su información crediticia, afectando negativamente su puntaje crediticio simplemente por realizar consultas. Además, se reporta información negativa en las centrales de riesgo sin la autorización del titular, lo que constituye una clara violación de los derechos fundamentales de privacidad y acceso a la información.

Asimismo, la Corte ha observado que algunos titulares son reportados negativamente sin tener obligaciones pendientes o en mora. Esto implica una falta de diligencia y cuidado por parte de las entidades al suministrar y procesar la información, y exonerar a las centrales de riesgo de responsabilidad, como señala el artículo 3° de la Ley 1266 de 2008, es problemático. En este contexto, la carga probatoria injustamente recae sobre el titular de la información, no sobre la entidad que realiza el reporte, lo que agrava la situación. Además, se exige que el titular acredite la vulneración de sus derechos fundamentales. un requisito que pone en desventaja a los afectados.

De la misma manera, la Corte señala que los reportes negativos no deben ser perpetuos; su conservación sólo es pertinente mientras sea relevante para proporcionar información veraz sobre el riesgo crediticio. Sin embargo, conforme a los casos verificados por la Corte, en ocasiones los titulares siguen reportados incluso después de haber cumplido con sus obligaciones o de haber pasado el tiempo establecido por la ley, lo que vulnera su buen nombre y el debido proceso. Adicionalmente, la limitación de las consultas a una sola visita por mes contraviene el artículo 15 de la Constitución Política, restringiendo el derecho del ciudadano a acceder y verificar su información personal de manera adecuada y oportuna.

Por lo anterior, es clara la necesidad de una regulación garantista en el marco de la ley sobre Habeas Data. Esto debido a que la experiencia ha demostrado que las centrales de riesgo, sin una regulación estricta, pueden incurrir en prácticas que vulneran los derechos de los titulares de la información. Casos de reportes negativos sin autorización, errores en la información crediticia y la persistencia de datos negativos después de que se hayan cumplido las obligaciones son problemas recurrentes que han sido señalados por la Corte Constitucional.

Por lo anterior, el presente proyecto busca darle un sentido legal a este marco constitucional siendo que dentro de sus directrices establece elementos como: darle un plazo máximo de dos meses para retirar la información negativa tras la extinción de las deudas, aminorando las deficiencias señaladas

en la Corte en sentencias como la T-964 de 2010, donde se evidencia la ausencia de información frente al consumidor y falta del debido cumplimiento normativo en materia del manejo de la información. Así mismo, fija sanciones económicas para las entidades que no cumplan con esta obligación. Además, contempla la protección de los titulares que han sido víctimas de suplantación, reforzando el principio de diligencia y cuidado en el manejo de la información. Estas disposiciones aseguran que las entidades financieras actúen con responsabilidad y respeten los derechos de los ciudadanos, conforme a la Ley 1266 de 2008 y las decisiones de la Corte Constitucional que destacan la necesidad de precisión y veracidad en los datos crediticios.

De la misma manera, dentro del articulado, se implementan medidas adicionales para asegurar la transparencia, el acceso a la información y la notificación adecuada a los titulares. Estas medidas incluyen la obligación de notificar a los titulares una vez se eliminen sus datos negativos, la implementación de planes de comunicación y publicidad, ya garantía de acceso fácil y gratuito a los historiales crediticios, como bien lo suscita la Sentencia T-847 de 2010, en la cual se tutela a favor del consumidor al considerar que la central de riesgo no contó con la autorización expresa de él para realizar el reporte. También se establecen incentivos para condiciones de crédito favorables y se promueve la evaluación del impacto del régimen transitorio. Estas disposiciones fortalecen el derecho al habeas data, garantizando que los ciudadanos puedan ejercer un control efectivo sobre su información personal, promoviendo la inclusión financiera y protegiendo los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

III. IMPACTO ECONÓMICO

En el marco de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que establece:

“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”.

Se considera que el presente Proyecto de Ley Estatutaria no implica impacto fiscal pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflictos de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por

el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el 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.

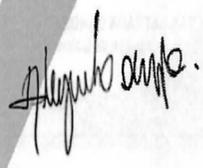
b) *Beneficio actual:* aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

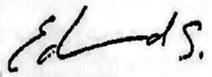
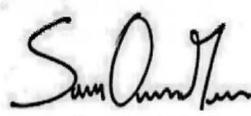
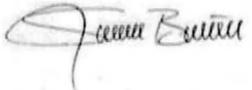
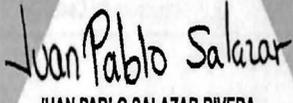
c) *Beneficio directo:* aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).

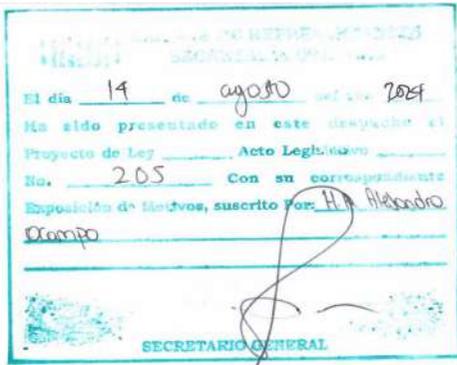
Sobre el asunto la sala plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per 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 un beneficio para los congresistas que participen en su discusión y votación. Se trata de una reforma a la Constitución que se aplica a la institución del Congreso de la República.

 ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO Representante a la Cámara	 CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República
---	---

 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto histórico	 EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica	 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República de Colombia
 Santiago Osorio Marín Representante a la Cámara por Caldas Coalición Partido Alianza Verde-Pacto Histórico	 Gabriel Ernesto Parrado Durán HR Representante a la cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ. Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena. MAIS
 ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA Representante a la Cámara CITREP 9 - Pacífico Medio	 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Representante a la Cámara Cauca, Valle y Nariño.	 JHON FREDI VALENCIA CAICEDO Representante a la Cámara Citrep No. 11 Putumayo
 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde



CONTENIDO

Gaceta número 1205 - martes, 27 de agosto de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 197 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen herramientas administrativas con el fin de desarrollar y fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) y el sistema de colonias agrícolas, se establecen incentivos tributarios y administrativos para atraer la participación de la empresa privada en el sistema de productividad penitenciaria y se dictan otras disposiciones - Ley cárceles productivas II-	1
Proyecto de Ley número 205 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea el régimen transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0,	11