REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - Nº 1543 Bogotá, D. C., jueves, 28 de agosto de 2025 EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
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 064 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establece la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones. -Ley de Energía Justa-.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 064 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se establece la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones. -Ley de Energía Justa-.*

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 064 de 2025 Cámara,** *por medio de la cual se establece la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones. -Ley de Energía Justa-,* iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

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

GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establece la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones. -Ley de Energía Justa-.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto reconocer la clasificación climática y la sensación térmica como parámetros de obligatoria consulta para efectos de definir equitativamente el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica.

Artículo 2°. ***Consumo Básico de Subsistencia (CBS).*** Entiéndase como consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica la cantidad mínima de electricidad utilizada para un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas que solamente pueden ser satisfechas mediante esta forma de energía final. Para el cálculo del consumo de subsistencia sólo podrá tenerse en cuenta los energéticos sustitutos cuando éstos estén disponibles para ser utilizados por estos usuarios.

Parágrafo 1°. La Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) definirá en un plazo no mayor a seis (6) meses a de la expedición de la presente ley el nivel de consumo indispensable que requieren los usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables considerando las condiciones climáticas y ambientales de las zonas en las que habitan los usuarios y las buenas prácticas para el consumo eficiente de energía.

Parágrafo 2°. Esta cantidad mínima de electricidad deberá revisarse al menos cada dos (2) años, teniendo en cuenta los cambios en la demanda energética, las condiciones climáticas, y el acceso a nuevas tecnologías energéticamente eficientes.

Parágrafo 3°. La sensación térmica se entenderá como el valor resultante de una combinación de temperatura del aire, humedad relativa y otros factores ambientales, definido por el IDEAM u otra entidad reconocida, mediante métodos científicamente aceptados y estandarizados, para fines de clasificación climática y determinación del consumo de subsistencia de energía eléctrica.

Artículo 3°. ***Clasificación climática.*** De acuerdo a la siguiente clasificación climática, determinada en función de la humedad, la temperatura y la altitud, se fijará el consumo básico de subsistencia:

a) Frio. Temperatura promedio entre 12 y 18 °C, altitud sobre el nivel del mar entre 2000 a 2999 (m s. n. m.).

b) Templado. Temperatura promedio entre 18 y 24 °C, altitud sobre el nivel del mar entre 1000 a 1999 (m s. n. m.).

c) Cálido húmedo. Temperatura promedio superior a 24 °C, humedad relativa promedio superior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (m s. n. m.).

d) Cálido seco. Temperatura promedio superior a 24 °C, humedad relativa promedio inferior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (m s. n. m.)

La cantidad de kWh-m para el consumo básico de subsistencia o nivel de consumo indispensable será definido mediante resolución teniendo en cuenta los factores previstos en la normatividad vigente, especialmente aquellos relacionados con la sensación térmica.

Artículo 4°. ***Sensación térmica.*** La sensación térmica será un factor técnico determinante y de obligatoria consulta en materia regulatoria, especialmente, para aquellas funciones previstas en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 y aquellas normas que la adicionen o modifiquen.

Artículo 5°. ***Educación y Capacitación en Eficiencia Energética.*** El Ministerio de Minas y Energía, en conjunto con el Ministerio de Educación, deberá diseñar e implementar programas de educación y capacitación en eficiencia energética, dirigidos a los ciudadanos en general y a las comunidades que se encuentran en los diferentes pisos térmicos definidos por esta ley. Estos programas tendrán como objetivo:

a) Sensibilizar sobre el uso eficiente de la energía y la importancia de reducir el consumo de electricidad en los hogares y empresas.

b) Promover el uso de tecnologías energéticamente eficientes, como electrodomésticos de bajo consumo, sistemas de climatización eficientes y soluciones de iluminación de bajo consumo.

c) Garantizar que las comunidades más vulnerables tengan acceso a la información y recursos para reducir sus costos de energía a través de prácticas sostenibles.

Parágrafo 1°. Se dará prioridad a las zonas de mayor vulnerabilidad energética, donde el acceso a tecnologías eficientes y energías renovables sea limitado.

Parágrafo 2°. La difusión de los programas de educación y capacitación en eficiencia energética deberá realizarse de manera amplia y accesible, utilizando diversos canales de comunicación, como la radio, televisión nacional, talleres presenciales en zonas rurales vulnerables a través de las personerías municipales y mensajes en las facturas de energía eléctrica que incluya información educativa sobre la importancia de la eficiencia energética y consejos prácticos para reducir el consumo.

Artículo 6°. ***Plan de conversión y/o sustitución.*** El Gobierno nacional diseñará e implementará un plan de conversión y/o sustitución de electrodomésticos en los municipios ubicados en pisos térmicos con mayor temperatura promedio o donde haya mayor costo por kilovatio hora, a través de incentivos. Este plan priorizará el reemplazo y/o conversión de equipos de climatización y refrigeración por equipos con tecnología que sea energéticamente eficiente, que el uso de gases o líquidos refrigerantes sean de bajo consumo energético y amigable con el ambiente.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), o la entidad que haga sus veces, aumentará la frecuencia en la oferta disponible de los programas de formación existentes en áreas afines, que permitan garantizar la disponibilidad de técnicos para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo. Lo anterior será acompañado de los estudios de demanda del sector.

Artículo 7°. ***Reglamentación y financiamiento.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), expedirá la reglamentación técnica y financiera necesaria para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia.

Dicha reglamentación deberá incluir:

1. **Definición técnica de la sensación térmica:** Se establecerá un modelo de medición basado en estudios meteorológicos que contemple variables como temperatura, humedad relativa, radiación solar y velocidad del viento, para garantizar una

aplicación objetiva y equitativa del criterio de "tercer piso térmico".

2. Metodología para la categorización por altura: Se incorporarán criterios adicionales a la altitud, como la geografía, el microclima y el consumo histórico de energía en cada región, asegurando que la clasificación refleje las necesidades reales de la población.

3. Fuentes de financiación: Se determinarán los mecanismos financieros para garantizar el consumo de subsistencia de energía eléctrica, especificando si los subsidios provendrán de recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, aportes del Presupuesto General de la Nación u otras fuentes de financiación sostenible.

4. Impacto ambiental y compatibilidad con la normativa vigente: Se deberá garantizar que las disposiciones de la presente ley sean armonizadas con la Ley 99 de 1993 y otras normativas ambientales aplicables, asegurando que el acceso equitativo a la energía no genere impactos negativos en el abastecimiento de agua ni en la producción de alimentos.

5. Monitoreo y seguimiento: Se establecerán mecanismos de control para evaluar la implementación y efectos de la medida, con revisiones periódicas cada dos (2) años para realizar los ajustes necesarios.

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

GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto reconocer la clasificación climática y la sensación térmica como parámetros de obligatoria consulta para efectos de definir equitativamente el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica.

2. MARCO NORMATIVO

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

- **CONSTITUCIONALES**

Artículos: 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 8°, 11, 13, 51, 58, 60, 64, 78, 79, 80, 83, 84, 85, 114, 150 (número 1°, 7°, 8°, 23) 152, 154, 157, 158, 209, 365, 366, 367, 368, 369 y 370.

- **LEGALES**

Ley 142 de 1994, *por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.*

Ley 143 de 1994, *por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética.*

Ley 632 de 2000, *por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996.*

- **REGLAMENTARIAS**

Resolución número 355 del 8 de julio de 2004 Unidad de Planeación Minero Energética, *por la cual se modifica el consumo de subsistencia del servicio de energía eléctrica.*

3. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa fue radicada en la legislatura 2023-2024 ante el Senado de la República y, a pesar de haber logrado su aprobación en la Comisión V Constitucional y en la plenaria del Senado de la República, no fue posible culminar su trámite en la Cámara de Representantes debido a la congestión y dinámica de la legislatura 2024-2025.

Este nuevo texto de articulado recoge las recomendaciones y observaciones que en el trámite de la iniciativa elevaron algunos expertos, el Ministerio de Minas y Energía y su Unidad de Planeación Minero Energética, así como, las proposiciones aditivas, modificativas y supresivas que formularon en primer y segundo debate (Senado) varios congresistas, entre ellos, el honorable Senador Marcos Daniel Pineda, la honorable Senador Isabel Zuleta, el honorable Senador Carlos Alberto Benavidez, el honorable Senador Jonathan Ferney Pulido y la bancada del Partido MIRA y el Centro Democrático, entre otros.

Honrando los consensos y la juiciosa participación de las diferentes bancadas, se presenta el texto que fue aprobado en la plenaria del Senado en sesión del 23 de abril de 2025 con algunas modificaciones.

4. JUSTIFICACIÓN

INTRODUCCIÓN

En Colombia, el acceso a la energía eléctrica constituye un derecho fundamental y un elemento clave para garantizar el bienestar, la dignidad y el desarrollo humano. Aunque el país ha alcanzado una cobertura eléctrica cercana al 97%, persisten profundas desigualdades en las zonas rurales y apartadas. Cerca de medio millón de hogares aún no cuentan con este servicio, especialmente en los departamentos como Vichada, La Guajira, Amazonas, Guañía, Putumayo y Chocó. Mientras las zonas urbanas registran una cobertura de 99%, en las zonas rurales alejadas apenas alcanza el 86% (Ministerio de Minas y Energía, 2022).

Uno de los principales desafíos del sistema actual radica en la metodología utilizada para definir el consumo básico de subsistencia, que determina el monto del subsidio de tarifa de energía eléctrica. Esta metodología, basada en una clasificación de pisos térmicos establecida en 2004, ha quedado obsoleta y no refleja las condiciones climáticas reales del país. Como consecuencia, se generan inequidades

territoriales, especialmente en regiones con altas temperaturas o elevados niveles de humedad, donde el consumo energético necesario para satisfacer las necesidades básicas es mayor, pero no está adecuadamente cubierto por los subsidios actuales.

En este contexto, el presente proyecto tiene como propósito establecer una nueva metodología para la determinación del consumo básico de subsistencia, incorporando la clasificación climática del territorio nacional como un nuevo criterio técnico y social. Este enfoque permitirá corregir las inequidades existentes, garantizar el acceso justo a la energía y avanzar hacia una transición energética más inclusiva y territorialmente sensible.

4.1. Evolución del consumo y la generación eléctrica

Durante la última década, Colombia ha experimentado un crecimiento sostenido en el consumo de energía eléctrica. Según el Informe de Demanda de Energéticos de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME, 2022), en 2021 se registraron incrementos de 1,30 a 11,96 puntos porcentuales en la mayoría de las regiones, destacándose la Costa-Caribe, Noroeste, Oriente y Tolima Grande. En contraste, zonas como el Centro, Valle y Sur disminuyeron su participación en la demanda nacional.

En 2022, el fenómeno de La Niña tuvo un impacto notable en la matriz energética colombiana, con ríos caudalosos y embalses llenos, lo que resultó en una notable contribución de la energía hidráulica. Ese año se produjeron cerca de 76,905 GWh de energía, de los cuales un 83,66% provino de fuentes hídricas y un 14,60% de energía térmica. La demanda acumulada aumentó un 3,31% en comparación con el año anterior, logrando alcanzar 76.655 GWh (XM, 2024).

Para 2023, la llegada del fenómeno de El Niño generó sequías que encarecieron la energía. La capacidad neta efectiva de generación fue de 18,777 MW, con una participación del 66,8% de energía hidráulica y 30,5% de energía térmica. El consumo de energía eléctrica alcanzó los 79.985 GWh, un 4,45% más que en 2022.

Según XM (2024), en abril de 2024, la demanda de energía en Colombia fue de 6.816,41 GHw, con un incremento del 5,31% frente al mismo mes del año anterior. Las regiones con mayor consumo fueron el Caribe con 1.913,58 GWh, el Centro con 1.593,96 GWh y el Oriente con 969,57 GWh. Para el cierre de ese año, la demanda total se estimó en 82.084,9 GWh, con un crecimiento del 2,39%.

El mercado regulado -que incluye el abastecimiento a hogares y pequeñas industrias- sigue siendo el principal motor del crecimiento, con un aumento del 7,78% (equivalente a 401,37 GWh). Las causas principales del incremento en la demanda nacional de energía incluyen el crecimiento de la actividad económica y el aumento de la población. En el mercado no regulado, las industrias manufactureras presentaron cifras de consumo de 832,83 GWh y la Explotación de minas y canteras de 613,74 GWh, encabezaron la demanda con una participación del 39,95% y un 29,44% respectivamente (XM, 2024). El mercado no regulado en general, presentó un crecimiento del 0,005% equivalente a 45,67 GWh.

Regionalmente, el Guaviare presentó el mayor incremento en abril de 2024 (19,38%), seguido por Chocó con 8.13%, la región Caribe con 8.06% y THC (Tolima, Huila y Caquetá) con 7.16%. El Sur fue la región con menor crecimiento (2.12%) como se muestra en la siguiente Tabla.

Tabla 1. Demanda de energía eléctrica por regiones

Región	Demanda Comercial [GWh] 2023-04	Demanda Comercial [GWh] 2024-04	Variación 2023-04	Variación 2024-04
Caribe	1,754.64	1,913.58	2.13%	8.06%
Centro	1,506.15	1,593.96	1.77%	3.47%
Oriente	931.27	969.57	6.5%	2.79%
Antioquia	866.62	934.71	0.31%	5.44%
Valle	563.08	614.39	-2.38%	6.48%
THC	252.24	273.95	0.34%	7.16%
COR	260.39	271.59	0.44%	2.42%
Sur	171.56	177.97	-0.49%	2.12%
Chocó	21.87	23.87	4.14%	8.13%
Guaviare	6.23	7.47	3.86%	18.38%

Fuente: XM, 2024.

4.1.1. Impacto climático en la generación de energía eléctrica y las tarifas

La matriz energética colombiana depende en gran medida de fuentes hidráulicas (más del 60% de la capacidad instalada), lo que la hace especialmente vulnerable a los fenómenos climáticos como El Niño y La Niña.

Durante el fenómeno de La Niña en 2022, los embalses alcanzaron niveles elevados lo que permitió una alta generación hidráulica (83,66%), mientras que, en 2023, con la llegada del fenómeno de El Niño y una marcada reducción de las lluvias, la generación térmica se volvió predominante, lo cual incrementó significativamente los costos de la producción eléctrica.

Según Acolgen (2023), hace 10 años, la oferta nacional en los embalses alcanzaba a suplir la demanda nacional, sin embargo, actualmente la demanda de industria y usuarios finales no puede ser cubierta enteramente por los embalses, lo que también afecta los esquemas de precios al tener que recurrir a fuentes más costosas de generación como las plantas térmicas que funcionan con carbón o gas.

En épocas de lluvia se supondría una disminución de costos en cuanto a la generación de energía hidráulica, no obstante, para el caso colombiano se sumaron los siguientes factores que han impedido la estabilización de las tarifas:

- Los contratos de venta de energía eléctrica de las generadoras a las comercializadoras indexadas al IPP (IPP en 2022 con aumentos superiores a 20%).
- Transporte y distribución (precios se ajusta al IPP que va al alza).
- Componente tarifario indexado por IPC.

- Altos precios de combustibles fósiles internacionales (gas, carbón y petróleo), encarece la generación de energía eléctrica térmica (más del 10% en el país).
- Inversiones por ampliación de cobertura y mejoramiento de redes.
- Cambio de matriz energética por energías limpias.

Las condiciones climáticas, sumadas a los factores estructurales anteriormente mencionados, provocaron un aumento promedio del 43% en las tarifas de energía en los últimos tres años. En 2022, la tarifa nacional cerró con un alza del 22,4%, pero en la región Caribe los incrementos oscilaron entre el 26% y el 37%, superando ampliamente el IPC (13,12%). Las ciudades más afectadas fueron Sincelejo, Montería, Valledupar, Cartagena, Riohacha y Barranquilla, como se puede observan en la siguiente figura.

Figura 1. Alza de las tarifas de energía en 2023.

Fuente: DANE.

El Informe de acceso, cobertura y pobreza energética en Colombia de Promigas (2022; 2023), revelo que, pese a la buena cobertura de energía en el país, existen importantes desafíos, entre los que se encuentran:

- Conforme a la capacidad de pago, uno de cada 5 colombianos no puede costear la conexión o uso de energía eléctrica.
- 9,6 millones de personas viven en pobreza energética: el 8% sin acceso, 61,8% con mala calidad del servicio, y el 47,4% cocina con leña, carbón y desechos.
- La pobreza energética rural es 11 veces mayor que en áreas urbanas.
- El análisis por departamentos indica que mientras Quindío, San Andrés y Bogotá registran una pobreza energética cercana al 2%, Vichada, Vaupés, Guainía y La Guajira muestran incidencias por encima del 70%.
- Desde 2022 hasta mediados del 2023, se presentaron 7.521 quejas antes la Superintendencia de Servicios Públicos, principalmente por cobros excesivos, múltiples o no autorizados.
- La mayoría de las denuncias están concentradas en el Atlántico, Bolívar, Valle del Cauca, Bogotá, Antioquia, Cauca, Nariño y Santander.
- Debido al gran número de denuncias, la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS informó que se ha dado apertura de 711 investigaciones administrativas de carácter sancionatorio a prestadores de energía eléctrica y gas combustible. Estas se discriminan de la siguiente manera: Amonestaciones (55), Archivo (251), Multa (366) y en curso aún se encuentran 39.

4.2. Costo Unitario de Energía (CU) y consumo de subsistencia

El costo final de la energía se compone de seis elementos: Generación (35%), Distribución (38%), Comercialización (13%), Transmisión (5%), Perdidas Eléctricas (7%) y restricciones con el 2% (Grupo Bancolombia, 2023). En la siguiente imagen se puede observar cómo se determinó en 2023 el costo unitario de energía en las principales ciudades del país.

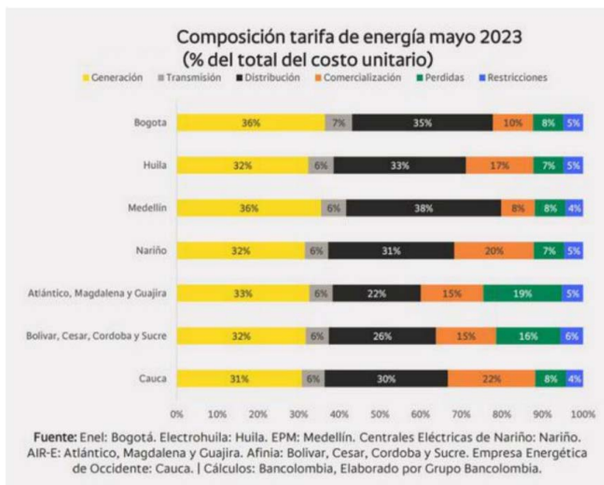


Figura 2. Composición tarifa de energía mayo 2023.

Fuente: Grupo BANCOLOMBIA.

A pesar de esperarse reducciones tarifarias durante temporadas lluviosas, factores como los contratos de largo plazo y la bolsa de energía -donde se negocia el precio diario del kWh no cubierto por contratos- han impedido dichas disminuciones. A esto se suma la estructura oligopólica de la generación hidráulica (concentrada en cuatro actores principales), los altos costos de los combustibles fósiles y los desafíos asociados a la transición energética.

4.2.1. Consumo de subsistencia

En cuanto al subsidio por consumo de subsistencia, este se otorga a los estratos 1,2 y 3 con porcentajes del 60%, 50% y 15% respectivamente. El estrato 4 paga la tarifa plena y los estratos 5 y 6, así como el sector comercial e industrial, aportan una contribución del 20% para financiar los subsidios (SSPD, 2023).

La actual clasificación térmica divide al país en dos niveles altitudinales: por debajo y por encima de los 1.000 metros sobre el nivel del mar (m s. n. m.). Sin embargo, esta división no tiene en cuenta las

particularidades climáticas del territorio nacional, lo que genera tratamientos homogéneos para contextos térmicos muy distintos. En consecuencia, usuarios en zonas de alta temperatura y humedad -donde el consumo energético para refrigeración es imprescindible- reciben el mismo umbral de subsidio que aquellos en climas templados o fríos, donde dicho consumo no es necesario.

Una metodología más precisa puede encontrarse en la clasificación climática de Köppen-Geiger, adaptada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM, 2020), la cual considera múltiples variables que determinan la percepción y necesidades energéticas de los hogares.

Un ejemplo claro de inequidades territoriales es el caso de Barrancabermeja, Santander. Este ejemplo ilustra la necesidad de revisar los criterios actuales. A pesar de ubicarse cerca de Bucaramanga y San Gil, presenta condiciones climáticas completamente distintas: apenas a 75 m s. n. m., Barrancabermeja registra temperaturas superiores a los 35 °C, humedad del 67% y sensación térmica de hasta 42 °C. En este contexto, el uso de refrigeradores, ventiladores y aires acondicionados no es un lujo, sino una necesidad básica.

En contraste, Bucaramanga (950 m s. n. m.) y San Gil (1.114 m s. n. m.) tienen climas templados, con sensaciones térmicas cercanas a 22 °C. No obstante, los tres municipios comparten el mismo consumo básico de subsistencia, lo cual constituye una evidente inequidad.

El presente proyecto propone reemplazar la clasificación altitudinal por una clasificación climática más precisa, basada en la adaptación del sistema Köppen-Geiger realizada por el IDEAM (2020), que considera variables como temperatura, humedad y altitud.

Para ello, se proponen cuatro tipos climáticos:

A. Clima frío: temperatura promedio entre 12 °C a 18 °C; aproximada altitud entre 2.000 y 2.999 m s. n. m. Las características de este tipo de clima se presentan en zonas de cordillera, especialmente en ciudades como Pasto, Tunja o zonas altas de Bogotá. La baja temperatura disminuye la necesidad de sistemas de refrigeración, lo que implica un menor consumo energético en promedio.

B. Clima templado: temperatura promedio entre 18 °C a 24 °C; con altitud entre 1.000 y 1.999 m s. n. m. Predomina este clima en ciudades como Medellín y Armenia. Las condiciones térmicas son moderadas, con oscilaciones térmicas suaves. La demanda energética es estable y por lo general, se concentra en iluminación y electrodomésticos básicos.

C. Clima cálido húmedo: temperatura promedio superior a 24 °C; humedad relativa superior a 75%; altura inferior a 1.000 m s. n. m. Presente en regiones como el Caribe colombiano, la Amazonía, el Magdalena Medio (Barrancabermeja) y el Pacífico. Este clima implica alta sensación térmica, lo cual incrementa la demanda de ventiladores, refrigeración y aire acondicionado. La humedad alta intensifica la sensación de calor, lo que genera una necesidad estructural de mayor consumo energético.

D. Clima cálido seco: temperatura promedio superior a 24 °C; humedad relativa menor al 75%; altitudes inferiores a 1.000 m s. n. m. Este tipo de clima es común en zonas del interior del país como parte del cesar, Norte de Santander o los Llanos orientales. La sequedad del aire permite temperaturas elevadas, pero sin húmedas excesiva. Aun así, el calor requiere soluciones de refrigeración, lo que también incide en el gasto energético doméstico.

Esta clasificación propone establecer umbrales diferenciados de consumo de subsistencia, ajustados a las necesidades reales de cada zona climática. El objetivo es garantizar un tratamiento equitativo y eficiente, alineado con el principio de justicia energética y las metas de inclusión social y territorial.

4.3. Antecedentes jurídicos

- **Ley 142 de 1994**

Esta ley establece que las cláusulas para la debida intervención del Estado, en caso de ser necesario, y en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336 y del 365 al 370 de la Constitución Política a fines de: I) Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público, II) Ampliación de la cobertura, III) Atención prioritaria e las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico, IV) Prestación continua e ininterrumpida, V) Prestación eficiente, VI) Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante, VII) Obtención de economías de escala comprobables, VIII) Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y, IX) Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos.

Así, también se fija como servicios públicos esenciales, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía pública conmutada, ya sea prestado por empresas de servicios públicos de carácter oficial, mixto, privado o por la administración del respectivo municipio y, la disposición del otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos con cargo al presupuesto de cada municipio.

En relación con la función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos, enfatiza la abstención de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista, la posibilidad de la competencia y, la facilitación a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que se otorguen; es decir, se trata de una libertad vigilada donde el régimen tarifario mediante el cual las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden determinar libremente las tarifas de venta a medianos y pequeños consumidores, cuentan con la

obligación de informar por escrito a las comisiones de regulación sobre las decisiones adoptadas.

- **CREG 024 de 1995**

En esta resolución se reglamentan los aspectos comerciales del mercado mayorista de energía en el sistema interconectado nacional que pertenecen al Reglamento de Operación, que contiene los procedimientos y la legislación para el manejo de información, liquidación de cuentas en la bolsa de energía, pago de servicios asociados de generación, pago por restricciones de transmisión y distribución, cobro y recaudo de facturas por transacciones realizadas en el mercado mayorista que forman parte del Sistema de Intercambios Comerciales.

Se incluyen como agentes del mercado mayorista: los generales, los comercializadores y los transportadores cuyas operaciones se realizan a través de:

I) Contratos de Energía a largo plazo (se pactan libremente las condiciones, cantidades y precios para la compra y venta de energía eléctrica a largo plazo); II) Contratos de Energía en la Bolsa (se realizan a través del Administrador del SIC, para la enajenación hora a hora de energía) y, III) Prestación de servicios asociados de generación de energía a la empresa de transmisión nacional.

En cuanto a los Contratos de Energía en la Bolsa, debe facilitar el establecimiento de un mercado competitivo de electricidad, proveer las obligaciones y acreencias financieras de los agentes participantes por concepto de transacciones de energía y establecer un sistema de transacciones de energía que incentive a generadores y comercializadores para asegurar la producción y el consumo de cantidades óptimas de electricidad eficientemente.

- **Resolución número 335 de 2004 - UPME**

Dicha resolución define como consumo mínimo de subsistencia, "la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas", estableciendo el Consumo de Subsistencia en 173kWh/mes para todas aquellas ciudades y municipios ubicados en alturas inferiores a 1000 metros sobre el nivel del mar (m s. n. m.), y en 130 kWh/mes para alturas iguales o superiores a los 1000 m s. n. m.

Además, tuvo en cuenta los siguientes aspectos para determinar el consumo de subsistencia: I) Aproximación estadística relacionada con electrodomésticos y consumos, II) Asociación del consumo de subsistencia a la satisfacción de necesidades básicas, III) Uso de la jerarquía de necesidades de Maslow, IV) Relación de electrodomésticos a la cobertura de las necesidades básicas y, V) El piso térmico como la principal variable regional que afecta el consumo de electricidad.

- **Resolución número 701_019 de 2022**

Esta resolución modificó la definición de la variable PV, definiéndose así: "PV: Porcentaje de Variación Mensual que se aplicará por el Comercializador Minorista sobre el CU aplicado en el mes anterior. Su máximo valor es el de la variación mensual del Índice de Precios al Consumidor, IPC, del mes anterior al de cálculo y el mínimo puede ser igual o menor que cero (0) %", de manera que la variable se calculará:

Si: $$CUv^{C}_{n,m-1,i,j} - CUv^{C}_{n,m,i,j} > 0$$

Entonces: $$PV = \left[\frac{CUv^{C}_{n,m1,i,j} - CUv^{C}_{n,m-1,i,j}}{CUv_{n,m-1,i,j}}\right]$$

Además de establecer que los comercializadores deberán incluir en las facturas de los usuarios información como la reducción en los cargos de distribución e informar si el OR solicita el ajuste de estos. También la inclusión del periodo de ajuste de dichos cargos e informar la disminución en el Costo unitario de prestación del servicio.

- **Pacto tarifario: Decreto número 929 de 2023**

Este decreto estipula las compras de Energía para el Mercado Regulado, de manera que la CREG regulará a partir de las siguientes directrices: I) Propiciar la participación de los agentes generadores en las convocatorias públicas de compra de energía, II) Promover el tratamiento equitativo entre los agentes integrados y no integrados y, III) Velar por la celeridad en los procesos de convocatorias públicas.

Por otro lado, la CREG ajusta la regulación existente que incorpore criterios como:

I) Remuneración de los costos de arranque y parada, II) Permitir ofertas independientes para la generación que corresponde a los caudales mínimos, III) Valoración económica de los vertimientos, IV) Condiciones simétricas para la liquidación de las generaciones de recursos hídricos y térmicos, V) Definición de las variables técnicas y ambientales que deben considerarse en las ofertas de precio en bolsa por los agentes generadores y, V) Condición de tomadores de precio para los recursos con baja capacidad de regulación.

- **Resolución CREG 101_018 de 2023**

Esta resolución modifica la Resolución CREG 024 de 1995 por el cual define un esquema para vigilar el ejercicio de poder de mercado en los precios de oferta que se presentan en la bolsa de energía con el fin de crear condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, a partir de la declaración de los agentes generadores ante el Centro Nacional de Despacho (CND), todos los recursos de generación que estén bajo situación de control. Además, el CND definirá el formato, el medio y los procedimientos para que los agentes adelanten la declaración de situaciones de control.

En cuanto al esquema de pruebas para la detección del posible ejercicio de poder de mercado de mercado en los precios de oferta en la bolsa, se ejecutaran las siguientes directrices: I) Momento de evaluación con la información de las ofertas y

disponibilidades declaradas por los agentes con recursos de generación para la operación del día, II) Prueba de dominancia o test de pivotalidad, III) Prueba de conducta o test de precio que compararía el precio ofertado en bolsa de los recursos del agente con un precio de referencia, IV) Reporte de resultados y, V) Documento justificativo.

Referencias:

- Acolgen. (2023). *Panorama del Sector Eléctrico en Colombia*. Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica.
- CEPAL. (2021). *Políticas de subsidios energéticos en América Latina*: desafíos y oportunidades para una transición energética justa. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Corficolombiana. (2023). *Informe sector eléctrico colombiano: análisis 2022-2023.*
- DANE. (2023). *Índice de Precios al Consumidor (IPC) y Boletines de pobreza energética*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- IDEAM. (2020). *Atlas climatológico de Colombia*. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
- Grupo Bancolombia. (2023*). Composición de tarifas de energía en Colombia.*
- Ministerio de Minas y Energía. (2022). Plan Energético Nacional 2020-2050. Gobierno de Colombia.
- Promigas (2023). *Informe de pobreza energética en Colombia.*
- Promigas (2022). *Informe de acceso, cobertura y pobreza energética en Colombia*.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2023*). Informe de vigilancia y control al servicio público de energía eléctrica.*
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (2023). *Informe de gestión y control al sector eléctrico.*
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). (2021). *Proyecciones de consumo y generación eléctrica.*
- XM S.A. E.S.P. (2024). Estadísticas del Sistema Interconectado Nacional (SIN). https://www.xm.com.co
- https://www.larepublica.co/especiales/el-apagon-de-1992-1993/cerca-de-97-de-los-colombianos-tiene-acceso-a-la-energia-electrica-segun-minenergia-3565120#:~:text=Energ%C3%ADa-Cerca%20de%2097%25%20de%20los%20colombianos%20tiene%20acceso,la%20energ%C3%ADa%20el%C3%A9ctrica%20seg%C3%BAn%20Minenerg%C3%ADa&text=Entre%201992%20y%201993%2C%20Colombia,los%20paneles%20solares%E2%80%9D%2C%20afirma.
- https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_upme_0355_2004.htm
- https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752
- https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_creg_0024_1995.htm
- https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_creg_701-19_2022.htm
- https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=211910

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2.003 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, se remitirá por conducto del ponente designado copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias, determine la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

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.

5. 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.

6. CONCLUSIÓN

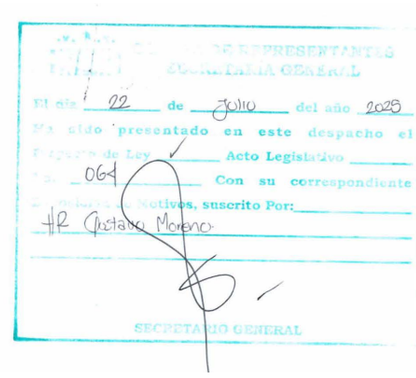
Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente que, para lograr una asignación o distribución más equitativa del consumo de subsidencia, se hace necesaria la actualización normativa y la inclusión de los conceptos de clasificación climática y sensación térmica como parámetros de obligatoria consulta en la fijación del consumo básico de subsistencia.

7. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una necesidad para los colombianos y que garantizará la equidad como principio rector en la prestación de los servicios públicos.

Cordialmente,

GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona la Ley 2446 de 2025 y se dictan otras disposiciones.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 065 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se adiciona la Ley 2446 de 2025 y se dictan otras disposiciones.*

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 065 de 2025 Cámara,** *por medio de la cual se adiciona la Ley 2446 de 2025 y se dictan otras disposiciones,* iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

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

GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona la Ley 2446 de 2025 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto adicionar y complementar la Ley 2446 de 2025 con el fin de fortalecer la política pública de

cárceles productivas (PCP) modificando los días de redención de pena por trabajo previstos en el código penitenciario, fortaleciendo el sistema de colonias agrícolas previsto en la Ley 65 de 1993 y destinando bienes inmuebles que sean objeto de extinción de dominio para ampliar la infraestructura productiva penitenciaria.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 4A a la Ley 2446 de 2025 el cual quedará así:

Artículo 4A. *Modifíquese el artículo 82 de Ley 65 de 1993 el cual quedará así:*

Artículo 82. Redención de la pena por trabajo. *El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concederá la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de libertad.*

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

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

Artículo 3°*. Adiciónese el artículo 17A a la Ley 2446 de 2025 el cual quedará así:*

Artículo 17A. 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 4°. Modifíquese la numeración del Capítulo V y sus artículos de la Ley 2446 de 2025 y adiciónese dos capítulos los cuales quedarán así:

CAPÍTULO V

Fortalecimiento del Sistema de Colonias Agrícolas

Artículo 20. Colonias Agrícolas. *En cada departamento deberá crearse, al menos, una colonia agrícola de las 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 formular e implementar una estrategia para crear y poner en funcionamiento al menos una colonia agrícola en cada departamento.*

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

Artículo 21. *Modifíquese el parágrafo 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.

CAPÍTULO VI

Destinación de inmuebles con fines productivos

Artículo 22. 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 1°. *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 2°. *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 VII

Reglamentación, vigencia y derogatorias

Artículo 23. Reglamentación. *El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.*

Artículo 24. Fortalecimiento de la Capacitación laboral y Emprendimiento en Establecimientos de Reclusión. *El Ministerio del Trabajo, en colaboración con el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), desarrollará programas específicos de capacitación laboral y fomento del emprendimiento para la población privada de la libertad. Estos programas estarán diseñados para mejorar las habilidades laborales de los internos y prepararlos para el emprendimiento post-reclusión.*

Artículo 25. Capacitación y Desarrollo Integral de Personas Privadas de la Libertad*. En consonancia con los objetivos de la Política Pública de Cárceles Productivas y en aras de promover la reinserción social efectiva de las personas privadas de la libertad, en articulación con el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo se implementarán las siguientes acciones:*

1. Se establecerán programas de capacitación técnica, en coordinación con instituciones educativas, empresas del sector productivo y el SENA. Esta capacitación se enfocará en áreas de alta demanda en el mercado laboral, considerando las necesidades y potencialidades de cada individuo.

2. Se facilitará el acceso a educación superior para las personas privadas de la libertad, fomentando su desarrollo intelectual y académico. Se establecerán convenios con instituciones educativas públicas o privadas y el SENA para ofrecer programas de educación de calidad, adaptados al contexto penitenciario.

3. Se proporcionará acompañamiento psicológico, socioemocional y espiritual a las personas privadas de la libertad, con el fin de promover su bienestar emocional, mental y espiritual. Este acompañamiento estará a cargo de profesionales especializados en salud mental y líderes religiosos, quienes brindarán apoyo individual y grupal.

Artículo 26. Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.*

Artículo 5°. ***Reglamentación.*** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

Artículo 6°. ***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 en la destinación de bienes inmuebles objeto de extinción de dominio para ampliar la infraestructura penitenciaria productiva.

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 (numerales 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 pos penada y se dictan otras disposiciones ley de segundas oportunidades.*

Ley 2446 de 2025, *por medio de la cual se crea la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones.*

- **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. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa fue radicada en la legislatura 2024-2025 ante la Cámara de Representantes, no obstante, debido a la congestión y dinámica legislativa de dicho periodo fue imposible tramitar su primer debate ante la Comisión Primera Constitucional a fin de que continuara su discusión y votación en la legislatura 2025-2026.

Este nuevo texto recoge recomendaciones de expertos y entidades que mostraron interés en la iniciativa, entre ellas, la Federación Nacional de Departamentos. Así mismo, se presenta como una adición a la Ley 2446 de 2025 la cual se refiere a la creación de la política pública de cárceles productivas.

4. JUSTIFICACIÓN

INTRODUCCIÓN

El día 11 de febrero de 2025 el Presidente de la República sancionó la Ley 2446 de 2025, la 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 de sus veces.

Tal como lo establece la Ley 2446/25: *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 espacios*[1]
.

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, 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 sólo 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 4ª, 5ª y 6ª 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 Interior.[2]

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

[1] Proyecto de ley 119 de 2023 del Senadode!l:l Repúbii-ca-311 de 2022C~mara de Representantes.

[2] Proyecto de ley 119de 2023 del Seriado dela República-311 de 2022 Cámara de Representantes.

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 Casandra, 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, 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 remitirse a 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 2025, las cifras continúan siendo preocupantes, pues según el tablero del INPEC de las 84.929 personas condenadas intramurales, el 25,02% (21.226 personas) han sido reincidentes. De aquellos que se encuentran cumpliendo la pena en prisión domiciliaria (20.953 personas), el 17,76% reinciden. La cifra más baja resulta ser la de los condenados que se encuentran bajo vigilancia (6.142 personas), de ellas, el 13,58% reinciden en delitos.

La mayor proporción de reincidencias se registraron en la Regional Central, la Occidente y la Noroeste (Ver Imagen 1).

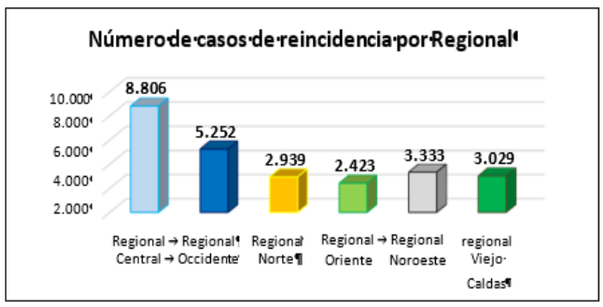


Imagen 1. Número de casos por regional. **Fuente:** Adaptado de INPEC, 2025.

A partir los tableros oficiales del INPEC, se puede determinar que del total de las personas privadas de la libertad intramurales, en prisión domiciliaria o con vigilancia, la reincidencia tiene mayor participación en los complejos carcelarios y penitenciarios de Valle del Cauca (3.784 casos), Bogotá (3.410), Antioquia (3.255), Santander (1.682), Boyacá (1.308), Tolima -*Viejo Caldas*- (1.201) y Cundinamarca (1.058) como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 1. Número de casos de reincidencia por departamentos.

Departamento	Reincidencia	Departamento	Reincidencia
Bogotá	3,410	Atlántico	599
Boyacá	1,308	Bolívar	566
Cundinamarca	1,058	César	524
Huila	881	Córdoba	405
Meta	952	Guajira	169
Caquetá	482	Magdalena	444
Tolima	401	Sucre	202
Casanare	207	San Andrés, Prov. y S.	30
Amazonas	38	Regional Norte	2,939
Regional Central	**8,806**		
Departamento	**Reincidencia**	**Departamento**	**Reincidencia**
Cauca	829	César	60
Nariño	636	Norte de Santander	626
Valle del Cauca	3,784	Santander	1,682
Putumayo	3	Arauca	55
Regional Occidente	5,252	Regional Oriente	2,423
Departamento	Reincidencia	Departamento	Reincidencia
Antioquia	3,255	Boyacá	46
Chocó	78	Caldas	875
Regional Noroeste	3,333	Quindío	512
Tolima	Risaralda	395
Regional Viejo Caldas		1,201
		3,029

Fuente: Adaptado de INPEC, 2025.

Según fuentes oficiales del INPEC (2025), la reincidencia a nivel nacional se resume en cinco principales delitos, en los que en mayor frecuencia se da por hurto con un 20,29% de participación, seguido de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones con un 12,62%, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes con un 11,95%, homicidio con una representación del 11,42% 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"* (Larrota, 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, artículo 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 general[3].

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 sociedad[4].

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 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 fijó 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.

Para el año 2025, la SAE tiene como meta de recaudo la suma de $473 mil millones de pesos. En el primer trimestre se logró recaudar $137 mil millones, lo que representa un 29% de la meta anual propuesta, enfocándose en activos no sociales, según información de la propia entidad.

---

3 pttps:l/www,e!tiemoo,comijusüciafsE!rviciosl la-carce!..cen1enaria.,con-coloníaa.aqlicola,gue-busca inversíonísla s:9ara-producir,.alímentos-3339B94.

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

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

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.

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 Acacías-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/.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 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, 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 y complementación 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.

5. 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.

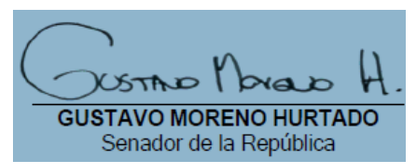
Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

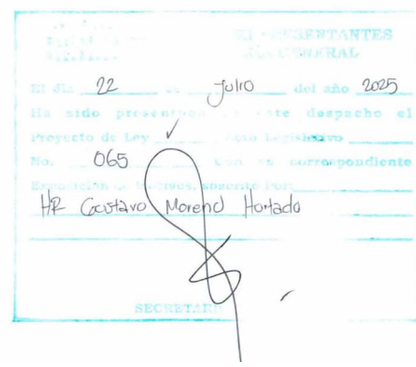
6. CONCLUSIÓN

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.

7. 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.





CONTENIDO

Gaceta número 1543 - jueves, 28 de agosto de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 064 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establece la clasificación climática y la sensación térmica como criterios objetivos para fijar el consumo básico de subsistencia del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones. -Ley de Energía Justa-..... 1

Proyecto de Ley número 065 de 2025 Cámara, por medio de la cual se adiciona la Ley 2446 de 2025 y se dictan otras disposiciones..... .9