



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1869

Bogotá, D. C., jueves, 2 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL 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.*

Bogotá D. C., 18 de septiembre de 2025

Doctor

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer  
Debate del 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 señor Presidente:

Atendiendo a la honrosa designación realizada por la Mesa Directiva, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir Informe de PONENCIA POSITIVA para primer debate en Cámara de Representantes al 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.*

Cordialmente,

CARLOS ARDILA ESPINOSA  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

ANA PAOLA GARCÍA SOTO  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

JUAN CARLOS WILLSOSPINA  
Representante a la Cámara  
Ponente

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

GERSEI-LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA  
Representante a la Cámara  
Ponente

HERNÁN DARIÓ CADAVID MÁRQUEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE  
Representante a la Cámara  
Ponente

MARELEN CASTILLO TORRES  
Representante a la Cámara  
Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Representante a la Cámara  
Ponente

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL 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.*

#### I. OBJETO

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.

## II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

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, fue radicado el 22 de julio de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por el honorable Senador *Gustavo Moreno Hurtado*. Esta iniciativa legislativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1543 de 2025.

El proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde se designó como Ponentes a los abajo firmantes, mediante Oficio número C.P.C.P. 3.1-193-2025 con fecha del 9 de septiembre de 2025. Por lo anterior, presentamos ponencia para primer debate ante la mencionada célula legislativa.

## III. ANTECEDENTES

El 14 de agosto de 2024, fue radicado ante la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 197 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se establecen herramientas administrativas con el fin de desarrollar y fortalecer la Política Pública de Cárceres Productivas (PCP) y el sistema de colonias agrícolas, se establecen incentivos tributarios y administrativos para atraer la participación de la empresa privada en el sistema de productividad penitenciaria y se dictan otras disposiciones - Ley Cárceres Productivas II*.

Y aunque se rindió ponencia positiva ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la iniciativa no logró ser debatida en primer debate y, consecuentemente, fue archivada de conformidad con lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

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 Cárceres Productivas.

## IV. JUSTIFICACIÓN

### 1. 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 de 2025, 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<sup>1</sup>.

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 solo enriquecerá la formación académica de los estudiantes, sino que también potenciará la efectividad y sostenibilidad de dichos programas, promoviendo el desarrollo integral de los internos y facilitando su reintegración exitosa en la sociedad.

Como lo establece el texto aprobado por el Congreso de la República en su artículo tercero, los municipios de 4a, 5a y 6a categoría podrán acogerse voluntariamente a la obligación de elaborar los programas de cárceles productivas atendiendo a

<sup>1</sup> Ley 2446 de 2025, artículo 3°.

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<sup>2</sup>.

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.

## 2. CASOS INTERNACIONALES

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

Así es que, en la cárcel agrícola de Agia, ubicada en Chania (Creta), los internos se benefician de modernas instalaciones para el ordeño y la recolección de leche (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.

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. Además, 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

<sup>2</sup> Ley 2446 de 2025, artículo 3°.

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. CONTEXTO NACIONAL

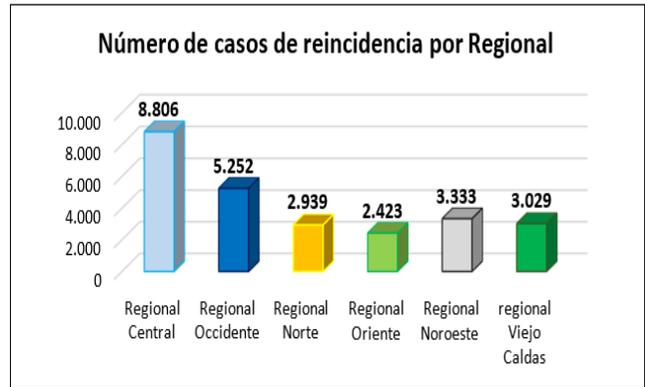
Para describir la problemática en el contexto nacional, es necesario remitirse a las cifras de Tobón

(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 de 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.

DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA	DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA
Bogotá	3,410	Atlántico	599
Boyacá	1,308	Bolívar	566
Cundinamarca	1,058	Cesar	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	<b>Regional Norte</b>	<b>2,939</b>
<b>Regional Central</b>	<b>8,806</b>		
DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA	DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA
Cauca	829	Cesar	60
Nariño	636	Norte de Santander	626
Valle del Cauca	3,784	Santander	1,682
Putumayo	3	Arauca	55
<b>Regional Occidente</b>	<b>5,252</b>	<b>Regional Oriente</b>	<b>2,423</b>
DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA	DEPARTAMENTO	REINCIDENCIA
Antioquia	3,255	Boyacá	46
Chocó	78	Caldas	875
<b>Regional Noroeste</b>	<b>3,333</b>	Quindío	512
		Risaralda	395
		Tolima	1,201
		<b>Regional Viejo Caldas</b>	<b>3,029</b>

**Tabla 1.** Número de casos de reincidencia por departamentos.

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, art. 28) son establecimientos de reclusión orientados a la resocialización, rehabilitación y reinserción social del recluso mediante el trabajo agrícola y ganadero, alejados de centros poblados, que se constituyeron como estrategia fundamental e insustituible en la prevención integral del delito y que requieren de políticas públicas adecuadas para su identificación y eventual solución (Huertas, López y Malaver, 2012).

Claro ejemplo de una colonia agrícola es la cárcel de Acacías, 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<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>.

#### 4. 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.

<sup>3</sup> *El Tiempo* (2024). *La cárcel centenaria con colonia agrícola que busca inversionistas para producir alimentos*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/la-carcel-centenaria-con-colonia-agricola-que-busca-inversionistas-para-producir-alimentos-3339894>.

<sup>4</sup> Enlace Televisión (s. f.). *Avance del proyecto de la nueva cárcel en Barrancabermeja*. Recuperado de <https://enlacetelevision.com/2024/02/01/avance-del-proyecto-de-la-nueva-carcel-en-barrancabermeja/>.

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).



**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.

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.

## V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*”.

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, por conducto del Ponente designado se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias, 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.

## VI. MARCO NORMATIVO

### 1. 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 (Número 1°, 7°, 8°, 23) 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359.

### 2. LEGALES

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

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

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

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

Ley 2446 de 2025, *por medio de la cual se crea la Política Pública de Cárceres 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.*

## 3. 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.*

## VII. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 (mod. por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019) que establece que los autores de los proyectos legislativos “*presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286*”, procedemos a realizar el siguiente análisis.

“**ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.** Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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

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

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

a) *Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. (...)*”.

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no se encuentran circunstancias que generen posibles conflictos de interés para las personas que integran el Congreso de la República, al no evidenciarse un beneficio particular, actual y directo con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de ley, por ser una reforma general, abstracta e impersonal. Lo anterior no es óbice para que manifieste el impedimento aquel que considere encontrarse en alguna de las causales de conflictos de interés referidas.

VIII.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones:

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1º. Objeto:</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto:</b> La presente ley tiene por objeto adicionar y complementar <u>modificar</u> la Ley 2446 de 2025 con el fin de fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) <u>mediante (i) la modificación de modificando</u> los días de redención de pena por trabajo previstos en el <u>Código pPenitenciarario y Carcelario</u>, <u>(ii) el fortalecimiento fortaleciendo</u> del sistema de colonias agrícolas previsto en la Ley 65 de 1993, y <u>(iii) la destinación de destinando</u> bienes inmuebles que sean objeto de extinción de dominio para ampliar la infraestructura productiva penitenciaria.</p>	<p>Se ajusta la redacción del artículo.</p>
<p><b>Artículo 3º.</b> Adiciónese el artículo 17 A a la Ley 2446 de 2025 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 17 A. Contratación Pública:</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 3º.</b> Adiciónese el artículo 17 A a la Ley 2446 de 2025 el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 17 A. Contratación Pública:</b> Las entidades estatales deberán establecer dentro de los criterios de calificación de los pliegos de condiciones de los procesos de selección contractual, incentivos para <del>las empresas, las uniones temporales y/o los consorcios que incluyan</del> <u>los proponentes que vinculen</u> mano de obra de personas privadas de la libertad, <u>lo cual deberá acreditarse mediante</u> demostrable con el sello de segundas oportunidades o el certificado de vinculación a programas de cárceles productivas, <u>En estos casos, se otorgará</u> otorgándoles un puntaje adicional comprendido entre el <u>cinco (5)</u> y el <u>diez por ciento (10)</u> % del puntaje total.</p>	<p>Se ajusta la redacción del artículo.</p>
<p><b>Artículo 4º.</b> Modifíquese la numeración del capítulo V y sus artículos de la ley 2446 de 2025 y adiciónese dos capítulos los cuales quedarán así:</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO V</p> <p style="text-align: center;">FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE COLONIAS AGRÍCOLAS</p> <p><b>Artículo 20. Colonias Agrícolas:</b> En cada departamento deberá crearse, al menos, una colonia agrícola de las que trata el artículo 28 de la Ley 65 de 1993.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo:</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 4º.</b> Modifíquese <del>la numeración del y sustitúyase el</del> capítulo V y sus artículos de la ley 2446 de 2025, y adiciónese dos capítulos, los cuales quedarán así:</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO V</p> <p style="text-align: center;">FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE COLONIAS AGRÍCOLAS</p> <p><b>Artículo 20. Colonias Agrícolas: El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, procurará que</b> En cada departamento <u>haya</u> deberá crearse, al menos, una colonia agrícola de las que trata el artículo 28 de la Ley 65 de 1993.</p> <p><b>Para el efecto.</b> 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 <del>6</del> <u>doce (12)</u> meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán formular e <del>implementar</del> una estrategia para crear y poner en funcionamiento al menos una colonia agrícola en cada departamento.</p> <p><b>Parágrafo:</b> El gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para la implementación y funcionamiento de lo previsto en el presente artículo. <u>Así mismo,</u> <del>Las</del> entidades territoriales podrán destinar recursos para este fin, de acuerdo con su <del>la</del> <u>disponibilidad presupuestal de mediano y largo plazo.</u></p>	<p>Se ajusta la redacción del artículo.</p>

## IX. REFERENCIAS

Arriagada Gajewski, Isabel. (2013). CÁRCELES PRIVADAS: LA SUPERACIÓN DEL DEBATE COSTO-BENEFICIO. *Política criminal*, 8(15), 210-248. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992013000100006>.

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

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

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

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

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

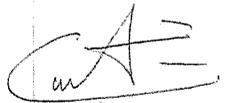
Peralta, M. S., Romero, A. T., & Zurita, G. M. (2024). Análisis de la implementación de cárceles agrícolas de la Zona 8 del Ecuador, un aporte a la inclusión y sostenibilidad: Analysis of the implementation of agricultural prisons in Zone 8 of Ecuador, a contribution to inclusion and sustainability. *REVISTA CIENTÍFICA ECOCIENCIA*, 11(1), 91-105.

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

## X. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos PONENCIA POSITIVA y de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate, con la finalidad de aprobar, al **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**, conforme con el texto propuesto.

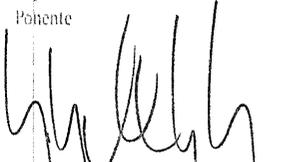
Cordialmente,

  
CÁRLOS ARDILA ESPINOSA  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

  
ANA PAOLA GARCÍA SOTO  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

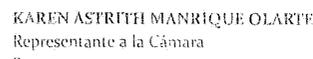
  
HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
JUAN CARLOS WILLIS OSPINA  
Representante a la Cámara  
Ponente

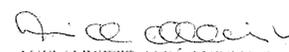
  
JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
HERNÁN DARIÓ CADAVID MÁRQUEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
MARTÍN CASTIELLO TORRES  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Representante a la Cámara  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL 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 1º. Objeto:** La presente ley tiene por objeto adicionar y modificar la Ley 2446 de 2025 con el fin de fortalecer la Política Pública de Cárceles Productivas (PCP) mediante (i) la modificación de los días de redención de pena por trabajo previstos en el Código Penitenciario y Carcelario, (ii) el fortalecimiento del sistema de colonias agrícolas previsto en la Ley 65 de 1993, y (iii) la destinación de bienes inmuebles que sean objeto de extinción de dominio para ampliar la infraestructura productiva penitenciaria.

**Artículo 2º.** Adiciónese el artículo 4ºA a la Ley 2446 de 2025 el cual quedará así:

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

**ARTÍCULO 82. REDENCIÓN DE LA PENA POR TRABAJO.** El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concederá la redención de

pena por trabajo a los condenados a pena privativa de 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 17 A a la Ley 2446 de 2025 el cual quedará así:

**Artículo 17 A. 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 los proponentes que vinculen mano de obra de personas privadas de la libertad, lo cual deberá acreditarse mediante el sello de segundas oportunidades o el certificado de vinculación a programas de cárceles productivas. En estos casos, se otorgará un puntaje adicional comprendido entre el cinco (5) y el diez por ciento (10) % del puntaje total.

**Artículo 4°.** Modifíquese y sustitúyase el 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:** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, procurará que en cada departamento haya, al menos, una colonia agrícola de las que trata el artículo 28 de la Ley 65 de 1993.

Para el efecto, 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 doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán formular 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. Así mismo, las entidades territoriales podrán destinar recursos para este fin, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de mediano y largo plazo.

**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 Primero:** La Sociedad de Activos Especiales (SAE) o la entidad que haga sus veces, presentará un informe al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a las Comisiones Primeras Constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes sobre la cantidad de bienes destinados al sistema de productividad penitenciaria y colonias agrícolas.

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

#### CAPÍTULO VII

#### REGLAMENTACIÓN, VIGENCIA Y DEROGATORIAS

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

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

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

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

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

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

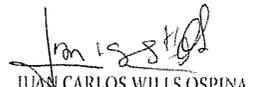
**Artículo 6º. Vigencia y derogatorias:** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

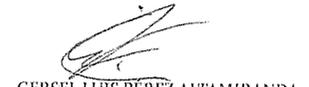
  
 CARLOS ARDILA ESPINOSA  
 Representante a la Cámara  
 Ponente Coordinador

  
 ANA PAOLA GARCÍA SOTO  
 Representante a la Cámara  
 Ponente Coordinador

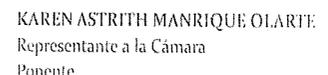
  
 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
 JUAN CARLOS WILLS OSPINA  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

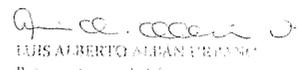
  
 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
 GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
 HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
 FABIANA SUSANA LA TORRES  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
 LUIS ALBERTO ALIÁN CEPEDA  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

\*\*\*

## CARTAS DE ADHESIÓN

### CARTA DE ADHESIÓN DE FIRMA AL TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2025 CÁMARA, 83 DE 2025 SENADO HONORABLE REPRESENTANTE ALEXÁNDER BERMÚDEZ

por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2026.

 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA ADUI VIVA LA DEMOCRACIA 1830		Comisión Cuarta Constitucional Permanente Nota Interna Período Constitucional 2022-2026 Legislatura 2025-2026		CÓDIGO L.G.3401 VERSIÓN 03/2025 PÁGINA 1 de 1
---	--	--	--	---

CCCP 3.4. 0812-2025  
 Bogotá D.C., 01 de octubre de 2025

Para: **JAIME LUÍS LACOUTURE PEÑALOZA**  
 Secretario General  
 Cámara de Representantes

De: **CLAUDIA PATRICIA SANTAMARÍA PEÑA**  
 Secretaria (E) en Funciones  
 Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Asunto: **SOLICITUD DE ADHESIÓN DE FIRMA** al Texto Definitivo Aprobado en Primer Debate **GACETA DEL CONGRESO No. 1760 de 2025**, del Proyecto de Ley No. 102 de 2025 Cámara, 083 de 2025 Senado.

URGENTE	PROYECTAR RESPUESTA	
PARA SU INFORMACIÓN	DAR RESPUESTA INMEDIATA	
FAVOR DAR CONCEPTO	FAVOR TRAMITAR	X
	No. FOLIOS	

Respetado doctor Lacouture,

De manera respetuosa, me permito solicitarle, **ADHESIÓN DE FIRMA** al Texto Definitivo Aprobado en Primer debate publicada en **GACETA DEL CONGRESO No. 1760 de 2025**, del Proyecto de Ley No. 102 de 2025 Cámara, 083 de 2025 Senado **"POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2026"**, radicada en esta Célula Congresual el día 01 de octubre de 2025, suscrita por los Honorables Representantes: **OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO, GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA, JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ, GILDARDO SILVA MOLINA, WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ.**

Cordialmente,

  
**CLAUDIA PATRICIA SANTAMARÍA PEÑA**  
 Secretaria (E) en Funciones  
 Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas  
 del Senado de la República y Cámara de Representantes

---

1/1025, 5:22 p.m. Correo de CAMARADE REPRESENTANTES - SOLICITUD ADHIERIME AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE  
 Para: Comisión Cuarta <comision.cuarta@camara.gov.co>

**SOLICITUD ADHIERIME AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE**  
 1 mensaje

Alexander Harley Bermúdez Lasso HR <alexander.bermudez@camara.gov.co> 1 de octubre de 2025, 5:20 p.m.  
 Para: Comisión Cuarta <comision.cuarta@camara.gov.co>

Buenas tardes, por medio de la presente, manifiesto mi voluntad de adherirme al texto aprobado en primer debate del proyecto de PROYECTO DE LEY Nos. 102 DE 2025 CÁMARA Y 083 DE 2025 SENADO POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2026

solicito hacer caso omiso del anterior correo

  
**ALEXANDER BERMÚDEZ**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA

# CARTAS DE COMENTARIOS

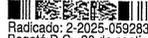
## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE, EN PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 087 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se le otorga la categoría de distrito turístico, fronterizo, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas.



### 2. Despacho del Viceministro General

Honorable Presidente  
**GABRIEL BECERRA YAÑEZ**  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Carrera 7 No. 8-88  
Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2025-059283  
Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2025 17:00

Radicado entrado  
No. Expediente 48088/2025/OFI

**Asunto:** Concepto a la ponencia propuesta para primer debate, en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No. 087 de 2025 Cámara, "Por medio del cual se le otorga la categoría de distrito turístico, fronterizo, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas."

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones a la ponencia propuesta para primer debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Acto Legislativo, de iniciativa congresional, busca otorgar la categoría de Distrito Turístico, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural a Leticia, capital del departamento del Amazonas. Sobre las implicaciones de esta iniciativa, a continuación, se señalan las obligaciones que se adquieren, los requisitos legales y el impacto fiscal de elevar a la categoría de distrito.

Para comenzar, se pone de presente que, el artículo 2 del Proyecto de Acto Legislativo contiene un "párrafo 2", a pesar de que dicho artículo no tiene un "párrafo 1", por lo anterior, se recomienda revisar dicho aspecto.

Ahora bien, el párrafo 2 en comento establece que el municipio de Leticia no estará obligado a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos ni a dividir el territorio del distrito en localidades. Sin embargo, se pone de presente que la ley 1617 de 2013 en su artículo 34 establece:

*"Artículo 34. Los distritos estarán divididos en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico."*

En ese orden de ideas, la división en localidades no pareciera ser una opción por parte de las entidades territoriales que se erigen como distrito, por el contrario, uno de los fundamentos de la conversión en Distrito consiste justamente en que la entidad territorial por las características diversas y extensas de su territorio pueda mediante la implementación de localidades atender de forma más eficiente sus competencias y funciones.

### I. Creación constitucional de Distritos

Sin perjuicio de las observaciones de fondo que más adelante se exponen sobre el impacto financiero de la creación del Distrito Turístico, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural de Leticia, para este Ministerio es importante poner de presente una consideración formal respecto al trámite que actualmente se adelanta en el Congreso de la República para efectos de la creación de tal Distrito.

Al respecto, se debe mencionar que a través de la Ley 1617 de 2013<sup>1</sup> se establecieron los criterios y lineamientos para la creación de nuevos distritos en el territorio nacional. En el marco de la referida Ley, el artículo 8 deposita en el legislador ordinario la creación de distritos, así: *"La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre*

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Adquisitor para los Distritos Especiales.

### b. Fomento y desarrollo del turismo

El nuevo Distrito debe:

- (i) formular el Plan Sectorial de Desarrollo del Turismo en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, instrumento de planificación que guiará los proyectos de inversión correspondientes
- (ii) participar en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo nacional
- (iii) diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística
- (iv) constituir comités con agentes del sector para la evaluación y estudio de los planes y programas de desarrollo turístico.

También debe considerarse que los distritos deberán establecer una autoridad distrital de turismo que controle y sancione las actividades de los prestadores de servicios turísticos. Además, asumirá el proceso de declaratoria de bienes, áreas o actividades, como recursos turísticos y los correspondientes planes de reconstrucción, restauración y conservación cuando así lo ameriten, financiados con recursos del distrito.

De acuerdo con lo anterior, la conversión del municipio en distrito especial trae consigo responsabilidades particulares en los sectores turístico y de desarrollo industrial, según las condiciones particulares que lo sustraen del régimen ordinario, que exigirán la asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debería ser asumida con recursos propios del distrito. ( subrayado fuera del texto)

Por otro lado, estas nuevas responsabilidades exigirían proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos asociados a estas particularidades, lo que tendría un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de estos proyectos puedan ser financiados con recursos de la Nación.

A su vez, el nuevo Distrito deberá asumir de manera compartida con el Ministerio de Cultura, el manejo y conservación de los bienes del patrimonio histórico y cultural del distrito, pero los gastos de

mantenimiento estarán a cargo del distrito y en aquellos casos en los que el bien esté en situación de abandono, el Ministerio de Cultura deberá recuperarlo, repletiendo económicamente en contra de la administración distrital.

Siendo así, deberá existir una autoridad distrital para el manejo y control de los bienes y monumentos en su jurisdicción (distritales y nacionales – según el caso), definir políticas y asignar recursos para este propósito. Además, deberán conformarse los Comités Técnicos de Patrimonio Histórico y Cultural. Debe decirse que el concepto distrital podrá establecer tasas y contribuciones para la protección y conservación de los bienes del patrimonio histórico y cultural del Distrito, pero eso conlleva una carga tributaria adicional para sus contribuyentes. Respecto al patrimonio cultural inmaterial, las autoridades distritales deberán apoyar las iniciativas comunitarias de documentación, investigación y revitalización de las manifestaciones y los programas de fomento.

Como conclusión, la conversión de Distritos Especiales trae consigo responsabilidades particulares en los sectores portuario, turístico, cultural, y medio ambiente, según las condiciones particulares que lo sustraen del régimen ordinario, que exigen la asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debe ser asumida con recursos propios de los distritos. Por otro lado, estas nuevas responsabilidades exigirán proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos asociados a estas particularidades, lo que tendrá un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de estos proyectos puedan ser cofinanciados con recursos de la Nación.

### c. Sector salud.

El impacto fiscal se vería reflejado principalmente en el ámbito institucional, el cual dependería de la condición vigente para el municipio que se transforma en distrito. De esta manera, en el sector se tienen municipios, distritos certificados y departamentos que asumen parcial o totalmente competencias frente a:

- (i) contratación y seguimiento del subsidio a la oferta
- (ii) la administración de la red pública de prestación de servicios
- (iii) la salud pública
- (iv) la financiación o cofinanciación del aseguramiento a la población

que se cumplan las siguientes condiciones (...). A su vez, se debe recordar que antes de la expedición de dicha Ley la creación de distritos se realizaba a través de actos legislativos.

Bajo estas consideraciones, aun cuando no existe impedimento jurídico alguno para que por vía constitucional se creen distritos, es preciso tener presente que el sistema jurídico colombiano fijó en cabeza del legislador ordinario la creación de distritos, por lo que resulta sistemático el trámite que actualmente se le da a la organización del municipio de Leticia como Distrito Turístico, Ambiental, Forestal, Portuario, Biodiverso y Cultural, mediante proyecto de reforma constitucional, y a otras iniciativas de igual contenido.

### II. Obligaciones como Distrito

Lo primero que hay que decir es que la conversión en distrito conllevaría nuevas responsabilidades desde el punto de vista de competencias sectoriales. El artículo 75 de la Ley 715 de 2001<sup>2</sup> establece que las competencias que asumirían los Distritos como promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio, asociadas a la inversión en otros sectores, son las mismas de los municipios y los departamentos, excepto aquellas que corresponden a la función de intermediación entre los municipios y la Nación. Siendo así, el municipio de Leticia, capital del departamento del Amazonas, erigido en distrito, debería asumir, además de las competencias establecidas en el artículo 76 para los municipios, aquellas que en concordancia correspondan con el artículo 74 de la Ley 715 de 2001.

Igualmente, atendiendo a las características especiales del territorio en jurisdicción del nuevo distrito, esto es su configuración geográfica, paisajística, sus condiciones ambientales, históricas y culturales y su aprovechamiento para el desarrollo turístico, industrial y racional de la biodiversidad, el distrito le correspondían nuevas atribuciones en lo relacionado con el uso, control y aprovechamiento de dichas características y los bienes de uso público asociados. En consecuencia, e íntimamente ligado con la inversión en otros sectores, a los distritos les corresponde las siguientes:

#### a. Medio ambiente

El nuevo distrito deberá desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables, además de coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambiental que se realicen en el territorio del distrito. En atención al artículo 55 de la Ley 99 de 1993<sup>3</sup> se establecen las competencias de las Grandes Ciudades, que incluye a los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1 millón de habitantes, la de otorgar dentro de su perímetro urbano licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones para el ejercicio de actividades o la

ejecución de obras, cuya expedición no esté atribuida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante el artículo 52 de esta misma Ley.

Así mismo, estas Grandes Ciudades, en atención a lo dispuesto en el artículo 56, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Particularmente, se establece la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección y mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Adicionalmente, las Grandes Ciudades tienen la obligación de transferir a las Corporaciones Autónomas Regionales el 50% del recibo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de efluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

El artículo 83 de la Ley 99 de 1993 establece, además, para los distritos, las funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la Ley, que sean aplicables según el caso.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.  
<sup>3</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

(v) la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En el Cuadro No. 1 se presenta la distribución de competencias:

Cuadro No. 1 - Competencias Sector Salud

Municipio	Administración de los Distritos de Salud		Administración de los Distritos de Salud		Administración de los Distritos de Salud	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO
Distrito Certificados	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Departamento	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) - MHCP

Del cuadro No. 1, se desprende que el municipio que se transforme en distrito deberá adecuar su estructura administrativa para atender procesos que no existen, como la administración de la red pública en su territorio, llevar el registro de los prestadores públicos y privados de servicios de salud, recibir la declaración de requisitos esenciales para la prestación de los servicios y adelantar la vigilancia y el control correspondiente, financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Distritales Éticos de Enfermería y vigilar la correcta utilización de los recursos.

Ahora bien, desde la perspectiva del sector salud, las entidades territoriales que asumen la categoría de distrito tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, esto es, de dirección y prestación de servicios de salud pública y aseguramiento, excepto aquellas que corresponden a la función de intermediación entre los municipios y la Nación, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley 715 de 2001. No obstante, según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1176 de 2007<sup>4</sup>: *"Los Distritos y municipios que no hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán hacerlo si cumplen con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno, y tendrán el plazo definido por este"*.

Igualmente, el Decreto 2459 de 2015<sup>5</sup>, compilado en el Decreto 780 de 2016<sup>6</sup>, el cual reglamenta la prestación de servicios de salud por los distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001, determina los requisitos para la conformación de la red de prestación de servicios de salud, los cuales quedaron definidos así:

1. Presentar para la aprobación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las de Empresas Sociales del Estado conforme al artículo 1 de la Ley 1450 de 2011<sup>7</sup>, o aquellas que la modifiquen o sustituyan.
2. Formular dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la aprobación del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales Estado, el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud, conforme a lo establecido en las Resoluciones 2514 de 2012<sup>8</sup> y 1385 de 2013<sup>9</sup>, o las normas que la modifiquen o sustituyan para tal fin. Con tal propósito, el Ministerio Salud y Protección Social deberá disponer lo pertinente para que el distrito respectivo pueda registrar los proyectos en aplicativo de Planes Bienales Inversiones Públicas en Salud.

Al respecto, la norma precisa que, a partir de que el Ministerio de Salud y Protección Social haya aprobado el cumplimiento del modelo establecido en el numeral 1, los Distritos asumirán la competencia de la prestación servicios salud. Igualmente, es conveniente advertir que el Decreto 2459 de 2015 también establece las actividades que, además, los distritos deben desarrollar en cumplimiento de sus funciones, las cuales son:

<sup>4</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.  
<sup>5</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.  
<sup>6</sup> Por la cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.  
<sup>7</sup> Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud, Resolución 2514 de 2012 (agosto 23) por la cual se reglamentan los procedimientos para la formulación, presentación, aprobación, ajuste, seguimiento, ejecución y control de los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud.  
<sup>8</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 1385 de 2013 (junio 11) por la cual se establece el procedimiento que los entes territoriales deben seguir para incluir los proyectos de inversión en sus Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud, en el marco de la Ley 1609 de 2013, y se dictan otras disposiciones.

1. Efectuar reporte de información de las Empresas Sociales del Estado su jurisdicción, en cumplimiento del Decreto 2193 de 2004<sup>14</sup>.
2. Adelantar las acciones que correspondan en cumplimiento al Sistema Único Habilitación previsto en el Decreto 1011 de 2006<sup>15</sup> y la Resolución 2003 de 2014<sup>16</sup> del Ministerio de Salud y Protección Social.
3. Elaborar el Plan Financiero Territorial de Salud, conforme a la Resolución 4015 de 2013<sup>17</sup>.
4. Adelantar las acciones que competen respecto a las Empresas Sociales del Estado de su jurisdicción, categorizadas en riesgo medio o alto que deban adoptar Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, conforme a la Ley 1608 de 2013<sup>18</sup> y normas que la desarrollen, o que deban someterse a Planes Integrales de Gestión de Riesgo con la Superintendencia Nacional de Salud u otras medidas que se definan en la normativa correspondiente.

Teniendo en cuenta la categoría de entidad certificada para salud del Municipio de Leticia bajo el marco normativo actual, la transformación a Distrito conllevaría a asumir adicionalmente la atención de la población pobre no asegurada en los niveles de mediana y alta complejidad, así como las atenciones No POS de la población afiliada al régimen subsidiado, dejando entonces de concurrir para los efectos del Departamento de Amazonas. No obstante, conforme lo previsto en el Ley 1955 de 2019<sup>19</sup> a partir de la vigencia 2020, la financiación de las atenciones No POS-S será competencia de la Nación y los gastos en salud que se deriven de la atención a población pobre que no haya surtido el proceso de afiliación definido, serán asumidos por la entidad territorial, razón por la cual la coordinación que realice la misma con los demás actores del sistema en el territorio para promover el aseguramiento será una prioridad.

De otro lado, si bien la entidad territorial debe realizar las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de Instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo, en el marco del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las de Empresas Sociales del Estado que sea avalado por el Ministerio de Salud y Protección Social, podría tener la posibilidad, a través de la formulación de proyectos de inversiones, de acceder a recursos nacionales para la cofinanciación de los mismos.

**d. Sector educativo y de alimentación escolar.**

Frente a las competencias en materia educativa y de alimentación escolar, la decisión de otorgar la categoría de Distrito al municipio de Leticia no tendría impacto fiscal, dado que la prestación del servicio educativo está a cargo de las Entidades Territoriales Certificadas, condición que no tiene en cuenta la distinción administrativa entre municipio o Distrito.

Ahora bien, respecto al servicio de la alimentación escolar, el municipio como entidad territorial certificada en educación tiene las competencias establecidas en la Resolución No. 355 de 2021 y el artículo 2.3.10.4.3 del Decreto 1075 2015<sup>20</sup>, que establece las Funciones de las Entidades Territoriales en relación con el Programa de Alimentación Escolar. Esta normatividad no indica diferencias entre municipios o distritos, por lo que no habría impacto fiscal.

Como conclusión, se indica que la conversión del municipio de Leticia a distrito especial turístico, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural, trae consigo responsabilidades particulares en los sectores cultura, medio ambiente y los asociados al desarrollo turístico, que aunque eventualmente pueden ser cofinanciados con recursos de la Nación, sin duda tendrán un impacto importante en las necesidades de financiación de los proyectos de inversión asociados al uso, aprovechamiento y conservación de los bienes y áreas patrimoniales.

**III. Requisitos como Distrito**

<sup>14</sup> Presidencia de la República "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 42 de la Ley 715 de 2001 y 17 de la Ley 812 de 2003".  
<sup>15</sup> Por el cual se establece el Sistema Único de Habilitación General de Seguridad Social en Salud.  
<sup>16</sup> Por el cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud.  
<sup>17</sup> Por el cual se establecen los términos y se adopta la metodología para la elaboración de los Planes Financieros Territoriales de Salud por parte de los departamentos y Distritos y se dictan otras disposiciones.  
<sup>18</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.  
<sup>19</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022. "Para que Colombia, Pasa por la Equidad".  
<sup>20</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educativo.

A su vez, el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, modificado por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019, establece los requisitos para que un municipio pueda ser distrito, los cuales son:

- (i) contar con al menos 500.000 habitantes o, se encuentre ubicado en zonas costeras o, tengan el potencial para desarrollar puertos o el turismo y/o la cultura o, sea un municipio capital del departamento o fronterizo;
- (ii) presentar la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de actividades turísticas, industriales o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación;
- (iii) presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades;
- (iv) presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013;
- (v) contar con un estudio de conveniencia para crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor;
- (vi) le sea expedido para dichos efectos un concepto previo y favorable por los concejos municipales.

**IV. Impacto Fiscal**

De otra parte, es importante tener en cuenta que la categoría de distrito, desde el punto de vista fiscal y conforme con lo dispuesto en los artículos 37, 40, 43, 48 y el parágrafo del artículo 6 de la Ley 1617 de 2013, puede generar presiones de gasto en el nuevo distrito, particularmente en su rubro de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión de esa nueva entidad territorial. Lo anterior, especialmente por: (i) el número y creación de localidades, (ii) la asignación salarial de alcaldes locales, y (iii) el número de ediles por localidad, sus sesiones y remuneración.

En este marco, a efectos de dimensionar el impacto fiscal de la iniciativa, se realizaron ejercicios de simulación sobre la creación de un nuevo distrito, en los que se tuvo en cuenta que el Concejo Distrital, en virtud de la Ley 1617 de 2013, puede tomar decisiones relacionadas con la determinación del número de localidades, número de ediles (hasta 15)<sup>21</sup>, y la asignación salarial de alcaldes locales. Estos elementos no solo sirven para determinar directamente dicho gasto, sino también, indirectamente, la remuneración de los ediles. Para efectos de la estimación, se realizan supuestos específicos sobre estos aspectos, sin perjuicio de los conceptos que emita al respecto el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Adicionalmente, el artículo 61 de la mencionada Ley otorga personería jurídica a los Fondos de Desarrollo Local (FDL) y ordena una asignación para estos, de mínimo el 10% de los ingresos corrientes del distrito, asunto que se encuentra reglamentado en el Decreto 2388 de 2015<sup>22</sup>.

De igual manera, se plantearon los siguientes supuestos y aclaraciones:

- Se asumen 2, 10 y 29 localidades, considerando el número actual de centros poblados -comunidades indígenas y barrios con los que cuenta el municipio de Leticia<sup>23</sup>.
- La asignación básica mensual de los alcaldes locales será equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente, porcentaje que toma por referencia el régimen que aplica en el Distrito Capital de Bogotá, contemplado en el Acuerdo 199 de 2005<sup>24</sup>, en el cual los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios públicos y su asignación básica es la del Nivel Directivo - Grado 5.
- Los alcaldes locales reciben las mismas prestaciones sociales, aportes en seguridad social y aportes parafiscales que el alcalde correspondiente.
- De conformidad con el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, mínimo el 10% de los ingresos corrientes del municipio se destinan a los Fondos de Desarrollo Local. En este sentido, para el cálculo de los ingresos

<sup>21</sup> Según artículo 43 de la Ley 1617 de 2013.  
<sup>22</sup> Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 61 y 62 de la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales.  
<sup>23</sup> Ver información XIV/PCA, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.  
<sup>24</sup> Por el cual se ajusta la Escala Salarial de los Empleados Públicos del Sector Central de la Administración Distrital para dar cumplimiento al Decreto Ley No. 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

- corrientes, solamente se excluyen los conceptos correspondientes a los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4. del Decreto 2388 de 2015<sup>25</sup>.
- Los honorarios de ediles que por sesión serán equivalentes a la remuneración mensual del alcalde local dividido entre 20, de acuerdo con el parágrafo del artículo 61 de la Ley 1617 de 2013.
  - El número de sesiones autorizadas de la Junta Administradora Local al año es de 140, teniendo en cuenta el artículo 48 de la Ley 1617 de 2013.
  - Los ediles tendrán derecho a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, según lo ordenado por el artículo 60 de la Ley 1617 de 2013.
  - Se determina el impacto fiscal<sup>26</sup> con dos escenarios que tienen en cuenta el número mínimo (9) y el máximo (15) de ediles que podrían ser elegidos por localidad.
  - La estimación de impacto fiscal se realiza tomando como referencia cifras correspondientes al cierre de la vigencia 2024 del Informe de Viabilidad Fiscal elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
  - Los valores se expresan a precios de 2025, teniendo en cuenta la inflación anual causada a julio.

En este contexto, se procede a explicar el impacto fiscal en los siguientes escenarios: (a) remuneración de alcaldes locales, (b) asignación a los FDL, (c) honorarios de los ediles mínimos a elegir por centro poblados (localidades) y (d) honorarios de los ediles máximos a elegir en centros comunales (localidades). El Impacto Fiscal Global estimado de la propuesta de reforma constitucional es la suma de los escenarios descritos.

**a. Remuneración de alcaldes locales**

Según el Decreto 620 de 2025<sup>27</sup>, la asignación básica mensual para un alcalde correspondiente a un municipio de categoría cuarta<sup>28</sup> es de \$10.481.953, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social y aportes parafiscales) más la carga prestacional totaliza al año \$291.877.761 millones.

De esta manera, con una remuneración de cada alcalde local equivalente al 33,4% del salario del alcalde (asignación básica, contribuciones de nómina y carga prestacional), se produce un impacto fiscal anual aproximado de \$97 millones por localidad. Por lo tanto, el impacto global para este distrito, en el supuesto de tener 2 localidades, es de \$195 millones, en el supuesto de tener 10 localidades, es de \$975 millones, y en el supuesto de tener 29 localidades, es de \$2.827 millones, aproximadamente, por vigencia fiscal.

**b. Asignación a los Fondos de Desarrollo Local (FDL)<sup>29</sup>**

El artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 establece que "(...) no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades (...)" En este sentido, al excluir los ingresos tributarios y no tributarios, las rentas específicas destinadas por la Constitución, la Ley o acuerdo distrital y los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento del Concejo y la Personería, contemplados en los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015, de acuerdo con información de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario de 2023, se estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal para los FDL de \$2.356 millones por año.

No obstante, es importante aclarar que, respecto del impacto fiscal estimado de los FDL, este podría ser significativamente superior, teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013: "el concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados".

**c. Honorarios de los ediles**

<sup>25</sup> Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales.  
<sup>26</sup> Se tiene en cuenta el impacto fiscal derivado de honorarios y aportes a seguridad social.  
<sup>27</sup> Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional.  
<sup>28</sup> Categoría correspondiente a la vigencia 2025 para el municipio de Leticia teniendo en cuenta las disposiciones definidas en la Ley 2324 de 2024.  
<sup>29</sup> Frente a los FDL, es preciso advertir que según Fallo del Consejo de Estado del 6 de junio de 2021 de la Sala Plena de la Contencioso Administrativo, se declaró la nulidad por ser excoercitiva su naturaleza - de los artículos 87, 88, 92 y 94 del Decreto 1421 de 1993, los cuales establecieron "la creación en cada uno de los municipios del Distrito Capital de un Fondo de Desarrollo en personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos de diversa índole para financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las Juntas administrativas locales".

El artículo 43 de la Ley 1617 de 2013 contempla que "(...) El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de 9 y un máximo de 15; los concejos distritales reglamentarán su conformación". Asimismo, los honorarios de los ediles por sesión serían equivalentes a la remuneración del alcalde local (especificación anteriormente) dividida entre veinte (20)<sup>30</sup>. Estos recibirían aportes a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales<sup>31</sup>, y participarían en un total de 140 sesiones al año<sup>32</sup>.

Conforme con lo anterior, se proyecta que el impacto fiscal de los honorarios, seguridad social y parafiscales, en un escenario en el cual se elijan 9 ediles por localidad, sería de \$574 millones por vigencia en caso de tener 2 localidades, de \$2.872 millones por vigencia en caso de tener 10 localidades, de \$8.328 millones por vigencia en caso de tener 29 localidades como se muestra en el Cuadro No. 2:

**Cuadro No. 2 - Impacto fiscal mínimo por vigencia - Honorarios Ediles - Localidades**  
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal 2 localidades	Impacto Fiscal 10 localidades	Impacto Fiscal 29 localidades
Honorarios	24,5	441,1	2.205,6	6.396,3
Seguridad Social	5,2	93,5	467,5	1.358,8
Parafiscales	2,2	39,7	198,5	575,7
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>574</b>	<b>2.872</b>	<b>8.328</b>

Fuente: Estimaciones DAF - MHCP

Ahora bien, en un escenario en el cual se elijan 15 ediles por localidades, número máximo permitido por la Ley 1617 de 2013, el impacto fiscal ascendería a \$957 millones, en caso de tener 2 localidades, a \$4.786 millones, en caso de tener 10 localidades, y de \$13.879 millones, en caso de tener 29 localidades por vigencia fiscal, como se muestra en el Cuadro No. 3:

**Cuadro No. 3 - Impacto fiscal máximo por vigencia - Honorarios Ediles - Localidades**  
(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Total por Concepto	Impacto Fiscal 2 localidades	Impacto Fiscal 10 localidades	Impacto Fiscal 29 localidades
Honorarios	24,5	71,2	3.876,0	10.660,5
Seguridad Social	5,2	155,8	779,2	2.259,8
Parafiscales	2,2	66,2	330,8	950,4
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>957</b>	<b>4.786</b>	<b>13.879</b>

Fuente: Estimaciones DAF - MHCP

**d. Impacto fiscal global del proyecto de ley**

**Cuadro No. 4 - Impacto Fiscal estimado por vigencia**

Teniendo en cuenta las anteriores estimaciones, la conversión en Distrito generaría un impacto fiscal global estimado para la Administración Central de Leticia, así: suponiendo 2 localidades ascendería a un valor de \$2.550 millones, por año, y de \$10.203 millones por cuatrienio; suponiendo 10 localidades ascendería a un valor de \$3.330 millones, por año, y de \$13.323 por cuatrienio; y suponiendo 29 localidades ascendería a un valor de \$5.183 millones, por año, y de \$20.732 millones por cuatrienio. Al respecto, es preciso advertir que la transferencia mínima del 10% a los Fondos de Desarrollo Local sería insuficiente para cubrir los eventuales gastos asociados a honorarios de ediles (en escenarios con 29 y 10 localidades); adicionalmente, estas erogaciones van en detrimento de la inversión por parte de las localidades, que es la principal motivación de dicha transferencia.

<sup>30</sup> Parágrafo del Artículo 61° de la Ley 1617 de 2013.  
<sup>31</sup> Artículo 60° Ley 1617 de 2013.  
<sup>32</sup> Artículo 48° Ley 1617 de 2013.

Concepto	Impacto Fiscal 7 localidades	Impacto Fiscal 10 localidades	Impacto Fiscal 15 localidades
1. Mercedes Locales	195,0	974,9	2.827,1
2. Fondo de Desarrollo Local	2.355,8	2.355,8	2.355,8
3. Honorarios Ediles Múlcipales	274,3	2.972,6	9.327,7
4. Honorarios Ediles Múlcipales	927,2	4.762,9	13.973,2
5. Otros (Asignaciones salariales, correcciones, adyacencia de infraestructura)	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
<b>Total Impacto Fiscal Global Estimado (+24)</b>	<b>2.852,4</b>	<b>8.133,7</b>	<b>6.188,6</b>
<b>Total Impacto Fiscal Global por Localidad</b>	<b>1.376,4</b>	<b>813,3</b>	<b>418,3</b>

Fuente: Estimaciones DAF - MHCP

Asimismo, el impacto fiscal del proyecto de ley implicaría presiones sobre la estructura de gastos de funcionamiento del municipio, en razón a la remuneración de los alcaldes locales y los honorarios y aportes a la seguridad social de los ediles, dependiendo el número de ediles elegidos, así: entre \$769 millones y \$1.152 millones en el caso de tener 7 localidades; entre \$3.846 millones y \$5.761 millones en el caso de tener 10 localidades; y entre \$11.155 y \$16.707 millones en el caso de tener 15 localidades, por vigencia fiscal.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto no favorable respecto del proyecto de acto legislativo del asunto, por las consideraciones expuestas en el presente documento y solicita sean tenidas en cuenta para las deliberaciones legislativas respectivas.

Finalmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO**  
 Viceministro General de Hacienda y Crédito Público  
 DAF/OAJ

Con Copia: Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo – Secretaria Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

Revisó: María Angélica Bustillo Adachi  
 Revisó: Camilo Gutiérrez VG  
 Elaboró: Sonia Ibagón Avila

Firmado digitalmente por: CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

## CONTENIDO

Gaceta número 1869 - Jueves, 2 de octubre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones, texto propuesto del 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..... 1

### CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión De firma al texto definitivo aprobado en primer debate del Proyecto de Ley número 102 de 2025 Cámara, 83 de 2025 Senado, honorable representante Alexander Bermúdez, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2026..... 13

### CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para primer debate, en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 087 de 2025 Cámara, por medio del cual se le otorga la categoría de distrito turístico, fronterizo, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural al municipio de Leticia, en el departamento del Amazonas..... 14