



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Bogotá D.C., 16 de octubre de 2025.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. LINA MARÍA ESCOBAR MARTÍNEZ
Ciudad

Expediente: D-16736

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 2466 de 2025 *“Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”*.

Concepto No.: 7518

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor en relación con la demanda presentada ante esa Corporación por el ciudadano Jonathan Ferney Pulido Hernández contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 2466 de 2025.

I. ANTECEDENTES

El 4 de julio de 2025, el ciudadano Jonathan Ferney Pulido Hernández interpuso acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 19 (parcial) de la Ley 2466 de 2025, por violación del principio de unidad de materia establecido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política. A continuación, se cita la norma mencionada y se resalta en negrilla el aparte demandado.

*“(…) Artículo 19°. Experiencia laboral de personas privadas de la libertad. Las actividades productivas y ocupacionales desarrolladas por la población privada de la libertad serán reconocidas como experiencia laboral previa certificación de las entidades correspondientes con la finalidad de posibilitar su ingreso al mercado laboral, mitigar la discriminación laboral y disminuir la probabilidad de reincidencia. **Se concederá la redención de pena por trabajo a las personas privadas de la libertad y se les abonará dos días de reclusión por tres días de trabajo.***

Parágrafo. El Ministerio de Trabajo en un término de 6 meses expedirá la reglamentación necesaria para el reconocimiento de las actividades profesionales, productivas y ocupacionales en los centros penitenciarios como experiencia. (...)”

El accionante considera que se desconoce el principio de unidad de materia porque la disposición demandada no guarda identidad con el objeto de la reforma laboral, esto es, no regula una relación laboral, ni el acceso a derechos laborales, ni condiciones de trabajo, sino que modifica las condiciones de cumplimiento de la pena, lo cual contradice los artículos 158 y 169 de la Constitución.

La magistrada ponente, mediante Auto del 4 de agosto de 2025, inadmitió la demanda por considerar que, si bien se cumplían los requisitos de certeza y



especificidad, no se superaron los presupuestos de claridad, pertinencia y suficiencia.

El 12 de agosto de 2025, el demandante presentó el escrito de subsanación. En primer lugar, precisó que el aparte demandado del artículo 19 de la Ley 2466 de 2025, *“constituye una disposición extraña al objeto de la ley, sin relación sustancial, temática ni sistemática con el resto de su articulado, y debe ser declarado inexecutable por vulnerar el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política”*¹.

En segundo lugar, planteó un nuevo cargo denominado *“violación de los principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite legislativo, conforme a los artículos 157 y 160 de la Constitución Política”*, por considerar que la disposición demandada fue incorporada intempestivamente en el cuarto debate del trámite legislativo y la misma, no guarda relación de conexidad con los temas debatidos previamente en las comisiones ni con los objetivos del proyecto de ley.

La magistrada ponente, mediante Auto del 26 de agosto de 2025, admitió el cargo asociado al principio de unidad de materia, por considerar que el accionante había subsanado los elementos que presentaban falencias en su escrito de demanda inicial. No obstante, respecto del cargo por la presunta lesión de los artículos 157 y 160 de la Constitución Política de 1991 que versan sobre el principio de consecutividad e identidad flexible, afirmó que no era posible su admisión, por cuanto planteaba un cargo nuevo y la corrección de la demanda no era un escenario para formular nuevos reparos de constitucionalidad.

Finalmente, en el mismo auto se dispuso la fijación en lista y se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto en los términos del artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991. Esta decisión fue comunicada a la Procuraduría el día 4 de septiembre de 2025.

II. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 19 (parcial) de la Ley 2466 de 2025, *“Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”*, pues se trata de una ley de la República.

III. PROBLEMA JURÍDICO

En concordancia con el cargo admitido, el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar si el Legislador desconoció el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, a partir de la inclusión del beneficio penitenciario, consistente en redención de la pena por trabajo de la que trata el artículo 19 de la Ley 2466 de 2025.

¹ Expediente D-16.736. Documento *“Subsanación de la demanda”*, p. 6



IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Ministerio Público realizará un análisis sobre: a) el principio de unidad de materia; b) la naturaleza jurídica de la redención de la pena por trabajo; y por último c) el análisis del cargo de inconstitucionalidad para dar solución al caso concreto.

a) El principio de unidad de materia

El principio de unidad de materia fijado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, el cual dispone: *“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*. Esta disposición se complementa con lo previsto en el artículo 169 de la Carta que prescribe que, *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que dicho mandato pretende evitar que en el trámite legislativo se *“introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando”*, e impedir que a *“los proyectos de ley que tramita el Congreso se le inserten normas ajenas a la cuestión tratada”*. Lo anterior, con el propósito de *“racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa”*².

En este mismo sentido, en Sentencia C-113 de 2012, el alto tribunal precisó que en la Constitución Política se establecen dos condiciones para el ejercicio de la función legislativa. En primer lugar, definir claramente las materias de que tratará la ley desde el título y, en segundo lugar, garantizar la estricta relación interna entre las normas que harán parte de la ley y la materia general de la misma, a fin de que exista coherencia temática y correspondencia lógica entre ellas, es decir, una relación de conexidad. Adicionalmente, determinó que el mencionado principio pretende propiciar un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa, de manera que la ley, sea el *“resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”*³.

En cuanto al primer objetivo, la Corte precisa que, con la exigencia de conexidad material se busca evitar que en la ley se incluyan disposiciones de manera sorpresiva sin estar precedidas de una verdadera discusión, por cuanto con ello se afecta tanto la actividad del Congreso como la participación democrática⁴. Y en cuanto al segundo, es decir, la coherencia del debate se pretende que la labor legislativa se concentre en asuntos definidos por el Congreso y no en materias aisladas y carentes de conexidad⁵.

En este orden de ideas, el principio de unidad de materia se erige como un límite al ejercicio de la libertad de configuración normativa del Congreso de la República, sin que, en todo caso, su aplicación pueda ser rígida ni restrictiva, con el fin de no obstaculizar el trabajo legislativo⁶. En consecuencia, *“la unidad de materia no*

² Corte Constitucional. Sentencia C-493 de 2015.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 2012, citando la Sentencia C-501 de 2001.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 2012, citando la Sentencia C-230 de 2008

⁵ Ibidem.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-796 de 2004.



significa simplicidad temática, de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema”, sino que por el contrario, la expresión “materia” del artículo 158 Superior, “debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”⁷.

De lo anterior, en Sentencia C-400 de 2010, la Corte precisó el carácter flexible del control de constitucionalidad que debe ejercerse cuando se trata de verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia, a fin de evitar que se desconozca la vocación democrática del Congreso y la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa.

Así las cosas, para establecer si en un caso concreto se ha vulnerado el principio de unidad de materia, la Corte ha implementado una metodología consistente en determinar: (i) si las disposiciones acusadas se encuentran en relación de conexidad con la materia de la ley y para ello, es necesario fijar en primer lugar el contenido temático de la ley, para posteriormente determinar (ii) si entre la disposición cuestionada y ese contenido temático, existe una conexidad constitucionalmente aceptable, la cual puede ser temática, causal, teleológica o sistemática⁸.

La citada Sentencia C-400 de 2010, explica con claridad estos tipos de conexidad en los siguientes términos:

- **Conexidad temática:** vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general de la ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. Ello no significa simplicidad temática, razón por la cual una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable.
- **Conexidad causal:** identidad en los motivos que ocasionaron su expedición, es decir, que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.
- **Conexidad teleológica:** identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.
- **Conexidad sistemática:** relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 2012.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-353 de 2017.



En este orden de ideas, con el fin de establecer si se observó la exigencia de garantizar unidad de materia, debe acudirse a una interpretación razonable y proporcional, que permita verificar si entre la disposición cuestionada y la ley existe, al menos, alguno de los tipos de conexidad mencionados, siempre bajo un análisis flexible que respete el amplio margen de configuración legislativa del Congreso de la República, así como la vocación democrática de dicha institución.

b) La naturaleza jurídica de la redención de la pena por trabajo

De conformidad con el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) la redención de la pena constituye un *“derecho que será exigible una vez la persona privada de la libertad cumpla los requisitos exigidos para acceder a ella”*⁹.

Este derecho permite disminuir el tiempo de la condena privativa de la libertad a través de actividades como el trabajo, el estudio o la enseñanza. En otras palabras, es una forma de reducir parte de la pena, a partir del despliegue de la fuerza laboral de la persona privada de la libertad mientras está en el establecimiento penitenciario.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia señala que la redención de la pena no es un beneficio como algunos creen, sino que es un derecho que tiene como fin la resocialización, puesto que el ejercicio del poder punitivo en Colombia tiene una función especialmente protectora y preventiva. En consecuencia, afirma que el alcance y fin superior de un Estado Social de Derecho consiste en que sus ciudadanos, al incurrir en un delito, no vuelvan a delinquir y practiquen labores que se enmarquen en la legalidad¹⁰.

Por su parte, la Corte Constitucional, sustenta que la redención de la pena es la *“única fuente de materialización de la resocialización del penado que accede al descuento de días de prisión física por realizar determinadas actividades, entre ellas, el estudio y el trabajo”*¹¹.

Puntualmente, sobre la **redención de la pena por trabajo**, el artículo 82 de la Ley 65 de 1993, prescribe lo siguiente:

“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 abonará un día de reclusión por dos días 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.”

De conformidad con el artículo 65 del mismo Código, el trabajo en los establecimientos de reclusión es un medio terapéutico que tiene un fin resocializador, dignificante y que además está dirigido a la redención de penas de las personas condenadas. Respecto a la importancia del trabajo durante el tiempo

⁹ Artículo 103ª, adicionada por el artículo 64 de la Ley 1709 de 2014.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia. Sentencia 35767 de 2012.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-718 de 2015.



de reclusión la Corte Constitucional en Sentencia T-1326 de 2011, señaló que *“no sólo ayuda a alcanzar el fin de la resocialización del individuo, sino que también fomenta el valor de la paz y refuerza la concepción del trabajo como un valor fundante de la sociedad.”*

Así mismo, en Sentencia T-762 de 2015, dicha Corporación resaltó que el derecho al trabajo de las personas privadas de la libertad se encuentra vinculado con el respeto a la dignidad humana, el principio de igualdad y la obligación estatal de propiciar la reintegración social y determinó que, los proyectos de formación y trabajo debían articularse con esquemas externos que permitieran la reinserción laboral del condenado con programas que finalmente pudieran tener un impacto en la resocialización del interno y acordes con las necesidades del mercado laboral.

En este orden de ideas, la redención de la pena por trabajo busca armonizar la función retributiva de la sanción con su dimensión resocializadora. De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 65 de 1993, esta figura permite a las personas privadas de la libertad disminuir el tiempo de condena mediante la realización de labores productivas bajo la supervisión penitenciaria. En consecuencia, se configura como un incentivo para el interno, no solo por la posibilidad de redimir parte de la pena, sino de adquirir habilidades que le permitan reincorporarse al mercado laboral una vez quede en libertad. En esa medida, la redención de la pena por trabajo trasciende el plano individual del beneficio, para convertirse en una herramienta orientada a la efectividad de los fines de la pena.

c) Análisis del caso concreto

En atención al cargo admitido, referente al posible desconocimiento del principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, procede la Procuraduría General de la Nación a aplicar la metodología que ha decantado la Corte Constitucional para determinar si en el caso concreto, la disposición acusada se encuentra en relación de conexidad con la materia de la ley.

Dicha metodología implica fijar en primer lugar, el contenido temático de la ley (Ley 2466 de 2025), para posteriormente establecer, si entre la disposición cuestionada (artículo 19 parcial) y ese contenido temático, existe una conexidad constitucionalmente aceptable, para lo que resulta útil analizar los antecedentes del trámite legislativo.

- Núcleo temático de la Ley 2466 de 2025

La Ley 2466 de 2025, *“por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y **digno** en Colombia”*, surgió por iniciativa del Ministerio de Trabajo y en su artículo primero dispone lo siguiente:

***“Artículo 1°. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto adoptar una reforma laboral mediante la modificación del Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 50 de 1990, Ley 789 de 2002 y otras normas laborales, además se dictan disposiciones para el trabajo digno y decente en Colombia, buscando el respeto a la remuneración justa, bienestar integral, la promoción del diálogo social, las garantías para el acceso a la seguridad social y sostenibilidad de los empleos desde el respeto pleno a los derechos de los trabajadores así como el favorecimiento a la creación de empleo formal en Colombia.*



En la exposición de motivos del Proyecto de Ley No.166 de 2023 de la Cámara de Representantes¹², se establecen en 6 puntos, las razones que sustentaron la necesidad de una reforma laboral, las cuales se resumen a continuación:

- La necesidad de contar con un entorno laboral justo y equitativo que garantice el respeto de los derechos laborales, la igualdad de oportunidades, las condiciones saludables y seguras, una remuneración justa y adecuada, sin discriminación ni explotación.
- Establecer una relación equitativa entre empleadores y empleados, en donde se propenda por la participación de los trabajadores en las decisiones que los afectan, garantizando salarios justos y condiciones laborales adecuadas.
- Propender por un sistema laboral incluyente que garantice que un mayor número de personas puedan acceder a un empleo adecuado y sostenible, en aras de reducir las desigualdades y la vulnerabilidad.
- Garantizar condiciones de trabajo decente y fortalecer las garantías de estabilidad laboral y formalización del empleo, mediante la armonización de las normas internas con los estándares de la OIT y otras obligaciones convencionales adquiridas por Colombia.
- Incrementar la formalización laboral de sectores históricamente marginados, a través del reconocimiento de derechos laborales y el ingreso a la seguridad social.
- Adoptar las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo relacionadas con los Convenios 98 de 1949, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva; 100 de 1951, sobre igualdad de remuneración; 111 de 1958, sobre discriminación, empleo y ocupación; y 189 de 2011, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

Los objetivos aducidos por el Ejecutivo en la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 2466 de 2025, fueron respaldados por el Congreso de la República en el curso de los debates en Comisiones y Plenarias de Senado y Cámara. En este orden de ideas, en los informes de ponencia para primer y segundo debate en la Cámara de Representantes¹³, se estableció que la reforma laboral se justifica en la necesidad de cumplir con el programa de Gobierno del presidente electo, en lo referente a impulsar un estatuto del trabajo que garantice el derecho fundamental al trabajo digno y decente.

Así mismo, se advirtió que busca cumplir con el mandato constitucional del artículo 53 de la Constitución de 1991, que fija la obligación de expedir un estatuto del trabajo por parte del Congreso de la República, con base en ciertos principios¹⁴ que no han sido regulados por el Congreso, pero si desarrollados por las Altas Cortes.

¹² Gaceta del Congreso No. 1152/23.

¹³ Gacetas del Congreso de la República No. 1662/24 y 1162/24.

¹⁴ "Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la



Finalmente, se indicó que, se pretende actualizar la normatividad laboral a la realidad actual del mundo del trabajo, pues el código anterior tenía más de 50 años vigente. Además, tiene como propósito cumplir las obligaciones internacionales suscritas por Colombia en la materia.

Esta justificación encontró respaldo durante el trámite ante el Senado de la República, como quiera que las ponencias se limitaron a reproducir las explicaciones contenidas en la ponencia presentada para primer debate en la Cámara de Representantes.

Ahora bien, atendiendo a su finalidad, la Ley 2466 de 2025 está conformada por 70 artículos distribuidos en cuatro títulos: el primero contiene disposiciones generales, el segundo denominado *“Relaciones individuales de trabajo”* cuenta con seis capítulos, que desarrollan medidas para : i) garantizar la estabilidad laboral y aumentar la productividad; ii) asegurar los ingresos de las familias trabajadoras; iii) eliminar la violencia, el acoso y la discriminación en el mundo del trabajo; iv) promover la formalización laboral; v) el uso adecuado de la tercerización y la intermediación laboral; vi) la transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles.

El título tercero, denominado *“libertad sindical y cumplimiento de estándares internacionales”*, contiene un capítulo único denominado *“Garantías para el ejercicio del derecho de asociación sindical y fomento a la unidad sindical”*. Y el título cuarto, recoge las disposiciones finales y complementarias.

De acuerdo con los antecedentes legislativos y el articulado que finalmente fue aprobado por el Congreso de la República, es dable concluir que el núcleo temático de la Ley 2446 de 2025, conocida como la reforma laboral en Colombia, es la dignificación y formalización del trabajo, partiendo del principio del *“trabajo decente y digno”* como eje estructurante de las relaciones laborales. Su orientación central consiste en reforzar la estabilidad laboral, priorizando el contrato a término indefinido, restringiendo figuras de contratación temporal y limitando la tercerización, al tiempo que amplía la protección frente al despido en condiciones de vulnerabilidad.

La norma introduce además modificaciones en la jornada laboral, los recargos y los descansos, con el fin de garantizar un equilibrio entre la vida personal y profesional, y establece medidas de igualdad, inclusión y no discriminación para poblaciones históricamente marginadas. En conjunto, esta reforma redefine el marco jurídico del trabajo en Colombia hacia un modelo de mayor protección social, diálogo social efectivo y ampliación de derechos colectivos, con el propósito de promover el empleo formal y reducir la precariedad laboral.

- Alcance y contenido del artículo 19

El artículo 19 de la Ley 2466 de 2025, titulado *“Experiencia laboral de personas privadas de la libertad”* está ubicado en el capítulo III denominado *“Medidas para la*

aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”.



eliminación de la violencia, el acoso y la discriminación en el mundo del trabajo”, el cual hace parte del Título II denominado “Relaciones individuales de trabajo”.

La norma hace referencia a dos aspectos, el primero, referente a la forma en que puede acreditarse la experiencia laboral adquirida durante el tiempo de reclusión por las personas privadas de la libertad, con el fin de facilitar el ingreso al mercado laboral una vez se cumpla la condena. El segundo, hace referencia a los efectos de redención de la pena por trabajo y establece la relación entre días laborados por días de condena redimidos.

De acuerdo con la demanda, el segundo aspecto regulado por el artículo 19 presuntamente vulnera el principio de unidad de materia por no tener relación de conexidad con el núcleo temático de la Ley.

En cuanto al trámite parlamentario, se advierte que, en el debate de la Plenaria del Senado¹⁵ del día el 12 de junio de 2025, los senadores Gustavo Moreno y Sandra Jaimes propusieron una nueva redacción del artículo en la que se incluyó el aparte demandado, esto es: *“se concederá la redención de pena por trabajo a las personas privadas de la libertad y se les abonará dos días de reclusión por tres días de trabajo”.*

Frente a dicha proposición, el Senador Jonathan Pulido Hernández, accionante en la demanda objeto de estudio, puso de presente que esa disposición desconocía el principio de unidad de materia, por cuanto no se trataba de un tema laboral, sino que hacía referencia a una materia de carácter penitenciario.

A continuación, varios parlamentarios intervinieron, apoyando la inclusión de la disposición y resaltando que las actividades productivas desarrolladas por la población privada de la libertad deben ser reconocidas como experiencia laboral con el fin de promover la resocialización¹⁶. Se indicó además que la figura de la redención de la pena ya existía y que lo que se pretendía era ampliarla con el fin de mejorar las condiciones de las personas privadas de la libertad, así como contribuir a superar los indicadores de hacinamiento carcelario.

¹⁵ Enlace Transmisión oficial 12 de junio de 2025: <https://www.youtube.com/watch?v=vzHSNeyzvdQ>, aportado por el actor en la demanda.

¹⁶ A título de ejemplo se citan algunas de las intervenciones: El senador Iván Cepeda indicó: “(...) las cárceles tienen tasas de hacinamiento enorme, y si se trata de buscar que algún día podamos combatir eficazmente el delito lo mejor es que además de una política penitenciaria haya una verdadera política de reforma de los seres humanos dentro de las cárceles y eso se obtiene si efectivamente podemos lograr que el trabajo que hacen pueda tener un efecto resocializador, así que por mi parte votaría favorablemente la propuesta”.

Senador Jhon Freddy manifestó: “(...) apoyo esta propuesta porque estoy convencido que el modelo carcelario de nuestro país hay que reevaluarlo, pues son más de 100.000 mil privados de la libertad intramural ... y tenemos más de un 75% de reincidencia, por lo que tenemos que buscar mecanismos para que la cárcel sea de verdad un espacio de reinserción, de reincorporación, pero sobre todo, de oportunidades para los presos, yo sí creo que ese tipo de iniciativas de reconocer esa experiencia laboral es necesaria y ayuda mucho para cuando salgan y en el espacio que están, ayuda para las familias. Porque lo otro de rebajar las penas ya está en el código (...)”

El Senador Ciro Ramírez indicó: “esta proposición la voy a acompañar porque la redención existe hace décadas, por trabajo, por estudio... hay mucha gente que con el trabajo ha logrado muchas cosas después de que sale privado de la libertad. Esto ha sido aprobado en el Consejo de Política Criminal durante el gobierno del presidente Iván Duque y además por trabajo o por estudio puedan tener la redención que ya fue aprobada... lo que se busca es ampliar esto porque eso ayudaría mucha gente inocente en las cárceles (...)”.

La Senadora Sandra Ramírez: “(...) me uno a aprobar esta proposición, las cárceles de nuestro país tienen una ocupación sobrehumana, un hacinamiento impresionante ... esta puede ser una oportunidad para muchas personas que están allá por delitos de pobreza, por ejemplo, y muchos otros delitos que han cometido que no merecen que estén en la cárcel 10, 15, 20 años entonces pensar en esta resocialización a través del trabajo y que se reduzcan sus penas nos ayudaría muchísimo también en este aspecto (...)”



Una vez, cerrada la discusión del nuevo texto propuesto, se votó y aprobó con setenta y siete (77) votos positivos y seis (6) negativos y fue ubicado en la numeración como artículo 19, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 19°. Experiencia laboral de personas privadas de la libertad. Las actividades productivas y ocupacionales desarrolladas por la población privada de la libertad serán reconocidas como experiencia laboral previa certificación de las entidades correspondientes con la finalidad de posibilitar su ingreso al mercado laboral, mitigar la discriminación laboral y disminuir la probabilidad de reincidencia. Se concederá la redención de pena por trabajo a las personas privadas de la libertad y se les abonará dos días de reclusión por tres días de trabajo.

Parágrafo. El Ministerio de Trabajo en un término de 6 meses expedirá la reglamentación necesaria para el reconocimiento de las actividades productivas y ocupacionales en los centros penitenciarios como experiencia profesional. (subrayado fuera de texto)”¹⁷

Finalmente, en el informe de conciliación se acogió el texto aprobado en la Plenaria del Senado, el cual incluye la disposición demandada¹⁸.

Hechas estas precisiones sobre el procedimiento legislativo, el Ministerio Público revisará si el aparte demandado del artículo 19 desconoció o no el principio de unidad de materia, de acuerdo con los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional.

- Análisis de unidad de materia del artículo 19 de la Ley 2466 de 2025

Como ya se mencionó, la Ley 2466 de 2025 establece una reforma laboral cuyo objeto es desarrollar las garantías constitucionales asociadas al derecho al trabajo y en este sentido, incluye varias modificaciones a normas contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo y sus respectivas reformas, así como nuevas disposiciones dirigidas a promover la formalización, la igualdad, la no discriminación y la protección social de los trabajadores y las trabajadoras en Colombia.

Al analizar el texto del artículo 19 de cara a este contenido temático, se observa que la norma pretende regular aspectos relacionados con el trabajo que se desarrolla al interior de los establecimientos carcelarios por parte de las personas privadas de la libertad. En este sentido, determina que las actividades productivas realizadas durante el tiempo de reclusión serán reconocidas como experiencia laboral, con el fin de fomentar su reinserción a la sociedad. Y en concordancia con ello, establece, que se concederá la redención de la pena por trabajo, y se abonará dos días de reclusión por tres días de trabajo.

A continuación, es pertinente analizar, si esta segunda parte del artículo, cuestionada en la demanda, se enmarca en alguno de los tipos de conexidad que ha decantado la Corte Constitucional.

Conexidad temática: entendiendo este tipo de conexidad como aquella vinculación razonable y objetiva entre el contenido temático general y la disposición en particular, desde una concepción amplia de la acepción “materia”, puede afirmarse que si bien en principio la figura de la redención de la pena por trabajo pareciera ser

¹⁷ Cfr. Gaceta 1061/25. Texto aprobado para segundo debate en la Plenaria del Senado.

¹⁸ Cfr. Gaceta 1075/25.



un aspecto relacionado únicamente con el derecho penal o la política criminal, lo cierto es que su aplicación tiene un alcance mayor, pues incide directamente en el derecho al trabajo de las personas privadas de la libertad y, además, se enmarca dentro de uno de los objetivos de la ley, relacionado con disminuir la discriminación hacia poblaciones históricamente excluidas.

El trabajo penitenciario, aunque sometido a un régimen jurídico particular, no deja de ser una forma de trabajo, pues se trata de una actividad que genera una retribución, promueve la adquisición de habilidades y se ejerce bajo una subordinación. En consecuencia, dada su naturaleza es un asunto que compete tanto al derecho penal como al derecho laboral.

De acuerdo con el artículo 2.2.1.10.1.1. del Decreto 1069 de 2015, el trabajo penitenciario es *la actividad humana libre, material o intelectual que, de manera personal, ejecutan al servicio de otra persona las personas privadas de la libertad y que tiene un fin resocializador y dignificante. Así mismo se constituye en una actividad dirigida a la redención de pena de las personas condenadas.*

Al ser una actividad que se realiza al interior de centros de reclusión, está controlada y regulada por el Estado a través de la política penitenciaria, y con ella se aspira cumplir con el fin resocializador de la pena. Además, le corresponde al Estado verificar que las personas privadas de la libertad tengan acceso al trabajo en condiciones dignas¹⁹.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-414 de 2020, reconoció que el trabajo en los centros de reclusión penitenciaria, si bien tiene un propósito de resocialización, no puede despojar de la dignidad inherente a la condición de trabajador.

Adicionalmente, en la Sentencia T-003 de 2024, la Corte hizo un recuento de la jurisprudencia más relevante sobre el tema y llegó a las siguientes conclusiones respecto del trabajo penitenciario:

“(i) el trabajo penitenciario es un derecho fundamental protegido especialmente dada su importancia en el proceso de resocialización como uno de los fines de la pena; (ii) debe desarrollarse en condiciones dignas y justas y no podrá tener carácter afflictivo ni aplicarse como sanción disciplinaria; (iii) es un derecho que se puede limitar atendiendo a criterios razonables tales como la seguridad, el perfil ocupacional de trabajo o cierto nivel de escolaridad que deben aplicarse en respeto del principio de proporcionalidad; (iv) corresponde al INPEC y a las autoridades penitenciarias ofertar programas para que las PPL puedan acceder a formas de trabajo, sin embargo, no existe un derecho subjetivo para la asignación de un puesto de trabajo; (v) uno de los elementos constitutivos del derecho al trabajo penitenciario es que las PPL puedan elegir el programa, siempre que esto sea posible de acuerdo con la oferta realizada y el número

¹⁹ La relevancia del derecho laboral y del derecho penal respecto del trabajo penitenciario, se plasma con claridad en el artículo 79 del Código Penitenciario y Carcelario al señalar: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza en todas sus modalidades de la protección especial del Estado. Todas las personas privadas de la libertad tienen derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. En los establecimientos de reclusión es un medio terapéutico adecuado a los fines de la resocialización. Los procesados tendrán derecho a trabajar y a desarrollar actividades productivas. No tendrá carácter afflictivo ni podrá ser aplicado como sanción disciplinaria. (...)”

Las actividades laborales desarrolladas por las personas privadas de la libertad estarán íntimamente coordinadas con las políticas que el Ministerio del Trabajo adoptará sobre la materia, las cuales fomentarán la participación y cooperación de la sociedad civil y de la empresa privada, a través de convenios, tanto dentro como fuera de los establecimientos. (...)

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo expedirá, durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley, la reglamentación sobre las especiales condiciones de trabajo de las personas privadas de la libertad, su régimen de remuneración, las condiciones de seguridad industrial y salud ocupacional y las demás que tiendan a la garantía de sus derechos”.



de PPL interesadas; (v) uno de los objetivos fundamentales del trabajo penitenciario es la redención de la pena y no la satisfacción del derecho al mínimo vital; lo que no obsta para que, en caso de que se haya pactado una remuneración en la forma de bonificación o entrega material del producto del trabajo, tal remuneración se entienda como parte esencial del derecho fundamental al trabajo penitenciario”.

De acuerdo con lo anterior, se corrobora que, el trabajo penitenciario resulta ser una figura jurídica en la que confluyen de manera inescindible el derecho penal y el derecho laboral, y, por tanto, la política criminal y la política laboral del Estado tienen incidencia en su regulación.

Así las cosas, encuentra el Ministerio Público que la reforma laboral pretendía regular distintas modalidades de trabajo, garantizando un trabajo en condiciones dignas y decentes para todas las personas, en especial, para aquellos grupos poblacionales que tradicionalmente han sido marginados, entre los cuales se encuentra la población penitenciaria.

En ese sentido, la redención de la pena por trabajo además de ser un incentivo para que las personas privadas de la libertad desarrollen actividades productivas durante el tiempo de reclusión con miras a su reinserción al mercado laboral, contribuyendo así con resocialización; se erige como una forma de brindar una remuneración justa por el trabajo realizado, pues tal como lo expresó la Corte Constitucional en Sentencia T-429 de 2010, *“el trabajo penitenciario debe ser entendido, en parte, como una retribución que recibe el preso por las jornadas realizadas”*..

En este orden de ideas, existe un punto de encuentro entre el núcleo temático de la Ley 2466 de 2025 y la disposición cuestionada, porque esta última, no regula de manera aislada la figura de la redención de la pena, sino que está relacionada directamente con la garantía del derecho al trabajo de las personas privadas de la libertad.

En consecuencia, el Ministerio Público encuentra que el artículo 19 está directamente vinculado al eje temático de la Ley 2466 de 2025, pues regula la modalidad de trabajo que se da al interior de los centros penitenciarios y carcelarios, promoviendo el trabajo como herramienta de inclusión, dignificación y reintegración social.

Conexidad causal y teleológica: La conexidad causal implica identificar si existe identidad entre los motivos que ocasionaron la expedición de la ley y los motivos que dieron lugar a la consagración del aparte demandado. Es decir, que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular. Por su parte, la conexidad teleológica consiste en que la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios. Para ambos tipos de conexidad debe tenerse en cuenta la posible complejidad temática de la ley.

La causa que dio origen a la expedición de la Ley 2466 de 2025 se relaciona con la necesidad de contar con un entorno laboral más equitativo y justo que garantice el respeto de los derechos laborales de todos los trabajadores en las diferentes modalidades de trabajo, garantizando una remuneración justa y adecuada, sin



discriminación ni explotación, así como la reivindicación de grupos poblacionales históricamente marginados del mercado laboral.

Esta causa coincide con el propósito principal perseguido por el artículo 19, como quiera que busca mejorar las condiciones laborales de las personas privadas de la libertad (grupo históricamente marginado), a través de dos herramientas. En primer lugar, reconociendo como experiencia laboral las actividades productivas realizadas durante el tiempo de reclusión; y, en segundo lugar, otorgando una remuneración justa por su labor, a través de la figura de la redención de la pena, con un beneficio mayor al que traía el código penitenciario y carcelario.

Lo anterior, contribuye a disminuir la discriminación laboral que suele existir respecto de las personas privadas de la libertad, brindándoles la posibilidad no solo de adquirir habilidades en algún oficio que les permita cumplir con el fin de la resocialización, sino que, además, al momento de buscar trabajo puedan certificar experiencia laboral. Así mismo, la norma reconoce el trabajo como instrumento dignificador del ser humano y como una forma legítima de obtener una disminución de la pena.

Asimismo, como se expuso de manera precedente, la norma demandada busca disminuir los índices de reincidencia en la comisión de conductas punibles. Este propósito guarda una especial conexidad con la garantía de acceso al trabajo, pues el Ministerio Público no puede desconocer que las que las personas privadas de la libertad cumplen las condenas en circunstancias de extrema vulneración de derechos humanos y que, cuando logran su libertad, sufren de estigmatización y de rechazo a la hora de reinserirse en la sociedad y en el mercado laboral. Este contexto demuestra las dificultades en el proceso de resocialización y, en cierta medida, explica la reincidencia en la comisión de delitos, aunque por supuesto no la justifica.

En consecuencia, se resalta la adopción de medidas que pretendan contrarrestar los efectos estigmatizantes de la privación de la libertad y que permitan cumplir con el fin resocializador al interior de las cárceles. Además, se recuerda que las condiciones de hacinamiento carcelario y de vulneración sistemática de derechos al interior de los centros de reclusión en el país, no ofrece un entorno favorable para la efectiva resocialización de los condenados.

Adicionalmente, el Ministerio Público no puede desconocer que existe un estado de cosas inconstitucional al interior de las cárceles y de los centros de detención transitoria. De esa manera, las medidas tendientes a disminuir el hacinamiento carcelario no sólo persiguen un fin imperioso, sino que además responden a los lineamientos exigidos por parte del alto tribunal en el marco del seguimiento a dicho ECI.

En conclusión, pese a que la inclusión de la disposición cuestionada se dio en un estado avanzado del trámite legislativo, la Procuraduría considera que la misma no resulta ajena al propósito primigenio de la reforma laboral, pues busca utilizar el trabajo como medio para promover la dignidad humana y el desarrollo integral de las personas que se encuentran en un proceso de reinserción social. De esta



manera, la norma presenta una clara relación de conexidad causal y teleológica con el conjunto de la Ley en la que se inserta.

Conexidad sistemática: En el caso que nos ocupa, encuentra el Ministerio Público que el artículo 19 de la Ley 2466 de 2025, titulado “*Experiencia laboral de personas privadas de la libertad*” que está ubicado en el capítulo III denominado “*Medidas para la eliminación de la violencia, el acoso y la discriminación en el mundo del trabajo*”, no es ajeno al contenido de la norma, ni afecta su coherencia interna y funcional, como quiera que la redención de la pena es una consecuencia directa y legítima del trabajo penitenciario, que garantiza la resocialización y busca disminuir la discriminación de una población históricamente excluida.

En otras palabras, el artículo cuestionado no rompe la unidad de materia de la reforma laboral ni resulta incoherente con el título que la contiene, pues refuerza su objetivo central consistente en procurar que todos los trabajadores, incluidos aquellos privados de la libertad, puedan ejercer su derecho al trabajo en condiciones de igualdad, como una manifestación de la dignidad humana.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que el aparte cuestionado del artículo 19 de la Ley 2466 de 2025 no desconoció el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, toda vez que guarda una relación razonable y suficiente con el objeto de la Ley que la contiene. En efecto la norma presenta conexidad temática, causal, teleológica y sistémica con el contenido temático de la Ley 2466 de 2025 y por tanto debe ser declarada exequible.

V. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público respetuosamente solicita a la Honorable Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión “*se concederá la redención de pena por trabajo a las personas privadas de la libertad y se les abonará dos días de reclusión por tres días de trabajo*”, contenida en el artículo 19 de la Ley 2466 de 2025.

Atentamente,



GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación