



MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara

Bogotá, D.C., 02 de septiembre de 2026

Doctor

NICOLAS BARGUIL CUBILLOS

Presidente de la Cámara de Representantes

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SANCHEZ VASQUEZ

Secretario General de la Cámara de Representantes

Cordial saludo,

En mi calidad de congresista y en uso del derecho que consagran los artículos 154 de la Constitución Política, 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 y 13 de la ley 974 de 2005, me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el proyecto de Ley *“Por medio de la cual se establecen criterios diferenciales de priorización para la financiación y cofinanciación de proyectos de seguridad y convivencia ciudadana en entidades territoriales con establecimientos penitenciarios y carcelarios de alta y mediana seguridad y se dictan otras disposiciones”*.

Atentamente,

MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar



MELLO CASTRO GONZALEZ

Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2026

“Por medio de la cual se establecen criterios diferenciales de priorización para la financiación y cofinanciación de proyectos de seguridad y convivencia ciudadana en entidades territoriales con establecimientos penitenciarios y carcelarios de alta y mediana seguridad y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer criterios diferenciales de priorización para la financiación y cofinanciación de proyectos orientados al fortalecimiento de la seguridad y la convivencia ciudadana en los municipios, distritos y departamentos en cuyo territorio se encuentren ubicados establecimientos penitenciarios y carcelarios de alta y mediana seguridad.

ARTÍCULO 2°. Criterio diferencial de priorización. Adiciónese un párrafo al artículo 122 de la Ley 418 de 1997, el cual quedará así:

PARÁGRAFO. En la evaluación y asignación de recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON, el Ministerio del Interior deberá aplicar un criterio diferencial de priorización a los proyectos presentados por los municipios y distritos en cuyo territorio se encuentren ubicados establecimientos penitenciarios y carcelarios de alta y mediana seguridad.

Los departamentos en cuyo territorio se encuentren ubicados dichos establecimientos podrán acceder al criterio diferencial de priorización previsto en el presente párrafo, siempre que los proyectos presentados tengan incidencia directa en el municipio o distrito donde se encuentre ubicado el respectivo establecimiento penitenciario y carcelario.

ARTÍCULO 3°. Financiación y cofinanciación. Los proyectos a los que resulte aplicable el criterio diferencial de priorización establecido en el artículo 2° de la presente ley podrán ser financiados o cofinanciados con recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON hasta por el cien por ciento (100 %) de su valor.



MELLO CASTRO GONZALEZ

Representante a la Cámara

Para estos efectos, las entidades territoriales beneficiarias podrán ser eximidas total o parcialmente del aporte de recursos propios requerido para la cofinanciación del respectivo proyecto.

ARTÍCULO 4°. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

ARTÍCULO 5°. Vigencia. La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Congresista,

MELLO CASTRO GONZALEZ

Representante a la Cámara

Departamento del Cesar



MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente ley tiene por objeto establecer criterios diferenciales de priorización para la financiación y cofinanciación de proyectos orientados al fortalecimiento de la seguridad y la convivencia ciudadana en los municipios, distritos y departamentos en cuyo territorio se encuentren ubicados establecimientos penitenciarios y carcelarios de alta y mediana seguridad.

MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

La presente iniciativa encuentra fundamento en diferentes disposiciones constitucionales y legales relacionadas con los fines esenciales del Estado, la preservación del orden público, la autonomía de las entidades territoriales, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, el funcionamiento del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario y la financiación de la seguridad y convivencia ciudadana.

Este marco constitucional guarda especial relación con el objeto de la presente iniciativa, en la medida en que el fortalecimiento de las capacidades territoriales en materia de seguridad y convivencia ciudadana constituyen un instrumento para garantizar la protección de la población y preservar las condiciones necesarias para la convivencia pacífica.

De esta manera, el artículo 209 de la Constitución establece que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse, entre otros, con fundamento en los principios de eficacia, economía y coordinación. Esta última resulta especialmente relevante para la presente iniciativa, dado que las necesidades de seguridad y convivencia ciudadana asociadas a la presencia de determinados establecimientos penitenciarios requieren una actuación articulada entre las autoridades del orden nacional y territorial.

Asimismo, el artículo 287 de la Constitución política reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley. De la mano de esta autonomía, los municipios, distritos y departamentos cuentan con competencias y recursos propios para atender las necesidades de sus territorios. Sin embargo, dicha autonomía debe armonizarse con el carácter unitario del Estado, tal como lo establece el artículo 1 de la norma constitucional.

La política penitenciaria tiene una dimensión nacional, mientras que los establecimientos mediante los cuales se materializa se encuentran localizados en territorios determinados. Por ello, cuando su presencia pueda generar necesidades adicionales de seguridad y convivencia ciudadana en las entidades territoriales que los albergan, resulta constitucionalmente razonable establecer mecanismos que permitan articular los recursos y capacidades del nivel nacional con las necesidades del nivel territorial.

Adicionalmente, el artículo 2 de la Constitución política determina como fines esenciales del Estado promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en dicha norma. Pero, además, debe asegurar y mantener la integridad territorial y la convivencia pacífica de los territorios, aspecto que se ve altamente vulnerado con la presencia de establecimientos penitenciarios y carcelarios de alta y mediana seguridad.

De este modo, cuando una problemática trasciende el ámbito local, es indispensable que el legislador pueda establecer mecanismos de articulación entre los distintos niveles de la administración, respetando la autonomía territorial y aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El proyecto no sustituye las competencias de las entidades territoriales en materia de seguridad y convivencia ciudadana ni interviene los recursos administrados a través de sus Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Por el contrario, establece un criterio diferencial dentro de un instrumento de financiación del orden nacional (FONSECON) para fortalecer la capacidad de respuesta de aquellos territorios que, por la ubicación de determinados establecimientos penitenciarios y carcelarios, pueden enfrentar necesidades adicionales de seguridad.

MARCO LEGAL

Teniendo en cuenta que, la presente iniciativa trata temas de establecimientos carcelarios, es importante traer a colación el artículo 20 del Código Penitenciario y Carcelario el cual establece la clasificación de los establecimientos de reclusión e incluye expresamente dentro de ella las cárceles y penitenciarías de alta seguridad. De manera complementaria, el artículo 22 dispone que las penitenciarías son establecimientos destinados a la reclusión de personas condenadas y señala que estos centros pueden ser de alta o máxima, media y mínima seguridad, cuya diferenciación se determina por sus especificaciones de construcción y régimen interno.

MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara

Adicionalmente, el artículo 25 del Código Penitenciario y Carcelario, según el cual los establecimientos de reclusión de alta seguridad están destinados al cumplimiento de la detención preventiva o de la pena de personas privadas de la libertad que, a juicio del director del INPEC, ofrezcan especiales riesgos de seguridad.

Esta disposición permite identificar una característica objetiva que diferencia a los establecimientos de alta seguridad dentro del sistema penitenciario colombiano: están asociados a la reclusión de personas respecto de las cuales la autoridad penitenciaria ha identificado especiales riesgos de seguridad. Esta circunstancia guarda relación con la finalidad de la presente iniciativa ya que reconoce diferencialmente las necesidades de seguridad que pueden presentarse en los territorios donde se encuentran ubicados este tipo de establecimientos.

Por otra parte, en materia de financiación de la seguridad y convivencia ciudadana, la Ley 418 de 1997 estableció la arquitectura financiera sobre la cual se desarrolla la presente iniciativa. Su artículo 119 regula los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, mientras que los artículos 120 y 121 establecen las fuentes para financiar las acciones de seguridad y convivencia ciudadana y determinan aspectos relacionados con su recaudo.

Particularmente, el artículo 122 de la Ley 418 de 1997 creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior y destinada a garantizar la seguridad, la convivencia ciudadana y el fortalecimiento de la gobernabilidad local y territorial.

Es precisamente sobre este último instrumento que recae la modificación propuesta en el proyecto. De esta manera, no crea una nueva estructura financiera para atender las necesidades identificadas ni modifica las fuentes de financiación de los fondos territoriales. Por el contrario, utiliza la arquitectura institucional y financiera existente y propone incorporar dentro de (FONSECON) un criterio diferencial de priorización para los proyectos presentados por las entidades territoriales objeto de la iniciativa.

De esta manera, la propuesta legislativa tiene en cuenta dos marcos legales existentes: en primer lugar, el régimen penitenciario establecido en el Código Penitenciario y Carcelario, que atribuye al nivel nacional competencias relacionadas con la creación, ubicación, dirección y vigilancia de los establecimientos de reclusión del orden nacional y, en segundo lugar, el régimen de financiación de la seguridad previsto en la Ley 418 de 1997, que



MELLO CASTRO GONZALEZ

Representante a la Cámara

contempla un fondo del orden nacional (FONSECON) destinado al fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana.

La iniciativa busca que ambas realidades sean consideradas de manera conjunta, de forma que las entidades territoriales que albergan los establecimientos objeto del proyecto puedan recibir un tratamiento diferencial en la evaluación de proyectos financiados con recursos nacionales de FONSECON, sin alterar los recursos propios de los fondos territoriales ni sustituir las competencias que corresponden a las autoridades locales.

Por último, este proyecto de ley encuentra soporte constitucional y legal en el artículo 150 de la Constitución Política, donde se establece que, el Congreso de la República tiene plena competencia para interpretar y reformar las leyes del país. Adicionalmente, el artículo 6 de la Ley 5 de 1992 en su numeral 2 determina la función legislativa para elaborar, interpretar, reformar y derogar leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

FUNCIONAMIENTO DE LOS FONSET Y FONSECON

Los fondos de seguridad son instrumentos de financiación que tienen como objetivo esencial fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana en todos los departamentos y municipios del país, los cuales fueron creados por la Ley 418 de 1997. En el título V, capítulo II, artículo 119 se dictan las disposiciones de los Fondos de seguridad y convivencia ciudadana territoriales (FONSET), los cuales pueden entenderse como un fondo cuenta que permite usar recursos para atender las necesidades regionales que se encuentran establecidas dentro de los planes integrales de seguridad, especialmente aquellas relacionadas con: dotación, pie de fuerza, actividades de prevención y protección. Estos fondos serán administrados por el Gobernador o el Alcalde municipal, según sea el caso de la entidad territorial, aunque su administración puede delegarse al secretario de gobierno correspondiente.

Adicionalmente, la Ley faculta al Ministerio del Interior para que realice un seguimiento riguroso a las inversiones que los entes territoriales ejecutan con recursos derivados de los fondos cuenta de seguridad.

Por otro lado, el artículo 122 crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), el cual funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, el cual tiene como finalidad garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y el fortalecimiento de la gobernabilidad de las entidades

territoriales. Los recursos de este fondo, serán destinados a programas y proyectos de inversión que pretendan preservar el orden público.

Fuentes de financiación de los fondos:

Las fuentes de financiación de los fondos de seguridad se encuentran contempladas en el título V, capítulo III, específicamente en los artículos 120 y 121 de la Ley 418 de 1997, los cuales pueden interpretarse de la siguiente manera:

Fuente	¿Quién la paga?	Tarifa	¿Sobre qué se calcula?	¿A quién corresponde?
Contratos de obra pública.	Persona natural o jurídica que contrate con una entidad de derecho público	5%	Valor total del contrato y de sus adiciones.	Nación, departamento o municipio/distrito, según el nivel de la entidad contratante.
Concesiones de infraestructura señaladas en la Ley*	Concesionario	2,5 x mil (0,25%)	Recaudo bruto generado por la concesión.	Nación, departamento o municipio/distrito, según el nivel de la entidad contratante.
*las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales.				

De igual forma, es importante mencionar que, el destino de los recursos de estas contribuciones se encuentra determinado por el tipo de entidad pública contratante, es decir, cuando la contratación corresponda a una entidad del orden nacional, el recaudo corresponde a la nación; pero cuando se trate de una entidad departamental, municipal o distrital, los recursos pertenecen a dicho nivel territorial. De este modo, la Ley permite que las contribuciones especiales financien todos los niveles del Estado colombiano, ya sea a través de los fondos de seguridad y convivencia ciudadana de las entidades territoriales o del FONSECON en cabeza del Ministerio del Interior.

Mecanismos de recaudo:

En cuanto al mecanismo de recaudo, el artículo 121 de la Ley 418 de 1997 dispone que, respecto de la contribución del cinco por ciento 5 %, la entidad pública contratante deberá

MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara

descontarla del valor del anticipo, cuando este exista, y de cada cuenta que pague al contratista. Los valores retenidos deberán ser consignados conforme al procedimiento establecido para el nivel nacional o territorial correspondiente.

En el caso de las concesiones previstas en el artículo 120, la contribución corresponde al 2,5 por mil (0,25 %) del recaudo bruto generado por la respectiva concesión. A diferencia de la contribución aplicable a los contratos de obra pública, el artículo 121 no establece para las concesiones un mecanismo de descuento sobre anticipos o cuentas pagadas por la entidad contratante, en consideración a que la base para determinar la contribución corresponde al recaudo bruto generado por la concesión.

Además, cuando los contratos se ejecuten mediante convenios entre entidades del orden nacional y territorial, el parágrafo 3° del artículo 120 establece que el recaudo de la contribución deberá distribuirse proporcionalmente a la participación de cada entidad en el respectivo convenio.

Finalmente, Los recursos recaudados deberán ser consignados inmediatamente en la institución que determine, según corresponda, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la respectiva entidad territorial. Asimismo, la entidad contratante deberá remitir copia del recibo de consignación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la respectiva Secretaría de Hacienda.

La explicación del funcionamiento de los fondos, sus fuentes de financiación y sus mecanismos de recaudo resulta fundamental para comprender el alcance de la presente iniciativa. El proyecto de ley no crea una nueva fuente de financiación, no modifica las fuentes de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana ni afecta o disminuye los recursos que actualmente administran las entidades territoriales.

La propuesta legislativa se circunscribe al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) y busca incorporar, dentro de la evaluación y asignación de sus recursos, un criterio diferencial de priorización para los proyectos presentados por las entidades territoriales que albergan establecimientos penitenciarios y carcelarios de alta y mediana seguridad. Asimismo, permite que dichos proyectos puedan ser financiados o cofinanciados hasta por el 100 % de su valor.

Esta priorización encuentra fundamento en que la presencia de establecimientos penitenciarios y carcelarios de alta y mediana seguridad responde a una política de alcance nacional que puede generar necesidades y cargas adicionales de seguridad en los territorios

donde estos se encuentran ubicados. En consecuencia, la iniciativa propone que esta circunstancia sea considerada de manera diferencial en la asignación de los recursos nacionales destinados a la seguridad y convivencia ciudadana a través de (FONSECON).

Establecimientos de Reclusión del Orden nacional (ERON):

Según el INPEC, los establecimientos carcelarios se encuentran ubicados dentro de 6 regionales que pueden clasificarse de la siguiente manera: regional norte, regional oriente, regional viejo caldas, regional central, regional occidental y regional noroeste.

Teniendo en cuenta la clasificación regional, la cantidad de Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional (ERON) se encuentran distribuidos así:

REGIONAL INPEC	CANTIDAD ERON
Central	39
Occidental	21
Noroeste	18
Viejo Caldas	19
Oriente	14
Norte	13
TOTAL	124

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), *Boletín Estadístico Trimestral – Personas Privadas de la Libertad a Cargo del INPEC*, segundo trimestre de 2026. Datos con corte a junio de 2026.

Distribución por departamentos:

DEPARTAMENTO	CANTIDAD ERON
Antioquia	18
Cundinamarca	10
Boyacá	10
Santander	9
Valle del Cauca	9
Tolima	8
Caldas	8
Cauca	7
Nariño	5
Meta	4

MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara

Huila	4
Quindío	3
Norte de Santander	3
Cesar	3
Bogotá D.C	3
Risaralda	3
Atlántico	2
Casanare	2
Bolívar	2
Caquetá	2
Córdoba	2
Magdalena	2
Amazonas	1
La Guajira	1
Sucre	1
Arauca	1
San Andrés	1
TOTAL	124

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), *Boletín Estadístico Trimestral – Personas Privadas de la Libertad a Cargo del INPEC*, segundo trimestre de 2026. Datos con corte a junio de 2026.

Sin embargo, resulta importante señalar que la Ley 65 de 1993 Código penitenciario y Carcelario establece una clasificación de los establecimientos de reclusión atendiendo a sus características y a la situación jurídica de las personas privadas de la libertad (PPL). En este marco, y teniendo en cuenta el objeto de la presente iniciativa, resulta particularmente relevante identificar los establecimientos cuya clasificación incluye alta seguridad. De acuerdo con la información oficial reportada por el INPEC, estos establecimientos son los siguientes:

ERON	MUNICIPIO/DISTRITO	DEPARTAMENTO
COBOG-ERE-JP Bogotá	Bogotá D.C.	Bogotá D.C
COIBA-ERE-RM Ibagué	Ibagué	Tolima
COJAM-RM Jamundí	Jamundí	Valle del Cauca

MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara

COPED-RM Medellín Pedregal	Medellín	Antioquia
CPAMSPA-ERE La Paz	Itagüí	Antioquia
CPAMSLDO-ERE La Dorada	La Dorada	Caldas
CPAMSPAL Palmira	Palmira	Valle del Cauca
CPAMSEB El Barne	Cómbita	Boyacá
CPAMSVAL Valledupar	Valledupar	Cesar
CPAMSGIR Girón	Girón	Santander
CPAMSPY-ERE Popayán	Popayán	Cauca
CPAMSMBOG-ERE Bogotá	Bogotá D.C.	Bogotá D.C.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), *Boletín Estadístico Trimestral – Personas Privadas de la Libertad a Cargo del INPEC*, segundo trimestre de 2026. Datos con corte a junio de 2026.

De acuerdo con el Boletín Estadístico del INPEC correspondiente al segundo trimestre de 2026, de los 124 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) existentes, 12 se encuentran identificados dentro de la clasificación que “alta seguridad”. Estos establecimientos se encuentran ubicados en once 11 municipios o distritos del país, teniendo en cuenta que Bogotá D.C. cuenta con dos establecimientos incluidos dentro de esta clasificación.¹

Externalidades negativas y cargas territoriales asociadas a la política penitenciaria:

Desde la perspectiva económica, las externalidades se presentan cuando las decisiones o actividades de un agente producen efectos sobre terceros que no participan directamente en ellas. Estas externalidades pueden ser positivas o negativas; estas últimas se presentan cuando determinados costos o efectos adversos recaen sobre terceros y no son asumidos plenamente por quien origina la actividad.²

¹ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), *Boletín Estadístico Trimestral – Personas Privadas de la Libertad a Cargo del INPEC*, segundo trimestre de 2026. Datos con corte a junio de 2026.

² Banco de la República. *Externalidad*. Enciclopedia Banrepcultural.

La teoría económica ha desarrollado diferentes mecanismos para enfrentar este fenómeno. Uno de sus principales referentes es el economista Arthur Cecil Pigou, quien planteó la posibilidad de corregir determinadas externalidades mediante instrumentos que permitieran incorporar los costos sociales generados por una actividad. Esta aproximación dio origen al concepto de impuestos pigouvianos, utilizados particularmente frente a actividades cuyos costos no recaen exclusivamente sobre quienes las realizan, como, por ejemplo: impuesto al tabaco y al carbono. La teoría de las externalidades de Pigou continúa siendo utilizada, por ejemplo, para analizar mecanismos mediante los cuales los costos asociados a la contaminación pueden incorporarse a las decisiones económicas.³

Esta lógica económica resulta útil para analizar la distribución territorial de determinadas cargas asociadas a la política penitenciaria colombiana. La definición, organización y funcionamiento del sistema penitenciario responde a objetivos de alcance nacional; sin embargo, los establecimientos necesarios para ejecutar dicha política se encuentran físicamente localizados en municipios y distritos específicos. En consecuencia, mientras los beneficios asociados al cumplimiento de la política criminal y penitenciaria se proyectan sobre el conjunto de la sociedad, determinadas necesidades relacionadas con la presencia de estos establecimientos pueden concentrarse territorialmente.

Esta circunstancia adquiere especial relevancia frente a los establecimientos penitenciarios y carcelarios de alta y mediana seguridad, en los cuales pueden permanecer personas vinculadas a estructuras criminales de especial complejidad. La sola privación de la libertad no necesariamente implica la desaparición de dichas estructuras ni de su capacidad para desarrollar actividades criminales. Las autoridades colombianas han reconocido la existencia de fenómenos delictivos originados o coordinados desde establecimientos penitenciarios, particularmente relacionados con extorsiones y otras economías criminales. En enero de 2026, el INPEC desplegó operativos simultáneos en los establecimientos de reclusión del país para combatir estas actividades y anunció medidas tecnológicas dirigidas a establecimientos identificados como focos persistentes de este fenómeno.⁴

El caso de Valledupar permite ilustrar esta situación. El establecimiento conocido como “La Tramacúa” corresponde oficialmente a la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad de Valledupar, en la cual predominan los pabellones de alta seguridad y que históricamente ha albergado internos de alto perfil y connotación nacional. Adicionalmente, existen

³ Tax Foundation. *Pigouvian Tax*. TaxEDU – Glossary of Tax Terms.

⁴ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC. (2026). *Con mega operativos se combate la extorsión en todas las cárceles del país*. Publicado el 28 de enero de 2026.

antecedentes documentados sobre investigaciones y operativos en contra de actividades extorsivas desarrolladas desde este establecimiento.⁵

La instalación de un establecimiento carcelario de esta magnitud permite identificar la existencia de riesgos y necesidades adicionales de prevención, vigilancia, tecnología, inteligencia, coordinación institucional y capacidad de respuesta que pueden recaer sobre los territorios que albergan este tipo de infraestructura.

Desde esta perspectiva, puede presentarse una asimetría en la distribución de los costos de la política pública: mientras la política penitenciaria responde a una finalidad nacional, determinadas necesidades adicionales de seguridad derivadas de su ejecución pueden concentrarse en las entidades territoriales donde se encuentran ubicados los establecimientos. Esta situación adquiere mayor relevancia cuando las capacidades fiscales y operativas de los municipios resultan insuficientes para responder a dichas necesidades adicionales.

Es precisamente frente a esta asimetría que encuentra fundamento la intervención propuesta en el presente proyecto de ley. La iniciativa no pretende establecer una compensación económica automática por la ubicación de establecimientos penitenciarios ni trasladar a la Nación las responsabilidades ordinarias de las entidades territoriales en materia de seguridad. Lo que propone es reconocer esta circunstancia como un criterio diferencial al momento de asignar recursos nacionales destinados precisamente al fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana.

En este sentido, la priorización propuesta dentro del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) puede entenderse como un mecanismo de corrección parcial de las cargas territorialmente concentradas derivadas de una política de alcance nacional, permitiendo fortalecer las capacidades de prevención y respuesta de los municipios y distritos que albergan establecimientos penitenciarios y carcelarios de alta y mediana seguridad.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece que el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto o conceda

⁵ El Pilón. (2022). *Realizaron operativos antiextorsión en “La Tramacúa”*. Publicado el 12 de diciembre de 2022.

MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara

beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para tal efecto, cuando corresponda, la exposición de motivos y las ponencias de trámite deberán señalar expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento.

Asimismo, la citada disposición establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto sobre la consistencia de las disposiciones propuestas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual podrá intervenir durante el respectivo trámite legislativo.

Sobre el alcance de esta disposición, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-502 de 2007, precisó que las exigencias previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 tienen como propósito incorporar criterios de racionalidad y responsabilidad fiscal en el proceso legislativo, sin que ello pueda interpretarse como una limitación desproporcionada al ejercicio de la función legislativa. En particular, la Corte señaló:

“... 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”.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional señaló que, dentro de este proceso de racionalidad legislativa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desempeña un papel fundamental debido a la información y capacidad técnica con la que cuenta para determinar las consecuencias económicas y fiscales de las iniciativas legislativas. En consecuencia, cuando considere que las estimaciones realizadas durante el trámite no reflejan adecuadamente el impacto fiscal de un proyecto o su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, corresponde a dicha cartera intervenir para poner esta circunstancia en conocimiento del Congreso, quien deberá recibir y valorar el respectivo concepto. La Corte precisó, además, que la carga de demostrar la eventual incompatibilidad de una iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a la presente iniciativa legislativa, sus disposiciones no crean un nuevo fondo, impuesto o contribución, ni establecen una fuente adicional de financiación. Tampoco ordenan la creación de una apropiación presupuestal adicional con cargo al Presupuesto General de la Nación. Por el contrario, el proyecto mantiene la estructura y las fuentes de financiación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), previstas en la Ley 418 de 1997, y circunscribe su alcance a establecer un criterio diferencial

de priorización para los proyectos de seguridad y convivencia ciudadana presentados por los municipios, distritos y departamentos objeto de la iniciativa.

De igual manera, la posibilidad prevista en el proyecto de financiar o cofinanciar dichos proyectos hasta por el 100 % de su valor opera sobre los recursos existentes del (FONSECON) y no implica, por sí misma, la creación de una obligación presupuestal adicional para la Nación. La iniciativa modifica las condiciones de priorización y financiación bajo las cuales determinados proyectos podrán acceder a los recursos del Fondo, sin ordenar el incremento de sus apropiaciones presupuestales ni establecer una asignación automática de recursos a favor de las entidades territoriales beneficiarias.

En consecuencia, se considera que la presente iniciativa no genera por sí misma un costo fiscal adicional que requiera la creación de una nueva fuente de financiación, toda vez que su implementación se desarrolla dentro de la estructura financiera existente del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON).

CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

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



MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, por su carácter general, no configura, en principio, un conflicto de interés. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, la identificación de los posibles conflictos de interés señalados en la presente exposición de motivos no exime a cada congresista del deber de analizar su situación particular y declarar cualquier impedimento cuando considere que se encuentra incurso en una causal de conflicto de interés.

Teniendo en cuenta los argumentos anteriores, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley.

Del Honorable Congresista,

MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar



MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara

REFERENCIAS:

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 65 de 1993. Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 43.201, 26 de diciembre de 1997.
- Banco de la República. *Externalidad*. Enciclopedia Banrepcultural. Tomado de: <https://enciclopedia.banrepcultural.org/Externalidad>
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). (2026). *Boletín Estadístico Trimestral – Personas Privadas de la Libertad a Cargo del INPEC*. Segundo trimestre de 2026. Datos con corte a junio de 2026.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). (2026). *Con mega operativos se combate la extorsión en todas las cárceles del país*. Publicado el 28 de enero de 2026.
- Tax Foundation. *Pigouvian Tax*. TaxEDU – Glossary of Tax Terms. Tomado de: <https://taxfoundation.org/taxedu/glossary/pigouvian-tax/>
- El Pilón. (2022). *Realizaron operativos antiextorsión en “La Tramacúa”*. Publicado el 12 de diciembre de 2022. Tomado de: <https://elpilon.com.co/judicial/realizaron-operativos-antiextorsion-en-la-tramacua>