REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1618 | Bogotá, D. C., jueves, 22 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

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

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 301 DE 2026 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 491 años de fundación del municipio de Tenerife, Magdalena, rinde homenaje a su historia y se dictan otras disposiciones.

CARLOS MARIO
FARELO
SENADOR

Tus derechos, mi lucha

Bogotá D.C., octubre de 2026

Doctor
Diego Alejandro Gonzales G.
Secretario General
Honorable Senado de la República.
Congreso de Colombia

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley.

Respetado Doctor,

En el marco de las funciones constitucionales y legales que me asisten en calidad de Senador de la República, me permito radicar el Proyecto de Ley ***"Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 491 años de fundación del municipio de Tenerife, Magdalena, rinde homenaje a su historia y se dictan otras disposiciones"***.

En tal sentido, solicito proceder según el trámite legislativo previsto legal y constitucionalmente para este fin.

Atentamente,

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Senador de la República de Colombia
Partido Cambio Radical

CHADAM FRANCISO ROSADO
Representante a la Cámara Dpto. Magdalena
Partido Centro Democrático

@CarlosMFarelo farelosenador.com

1

PROYECTO DE LEY N.° ___ DE 2026

"Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 491 años de fundación del municipio de Tenerife, Magdalena, se rinde homenaje a su historia y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La Nación se asocia a la conmemoración de los cuatrocientos noventa y uno (491) años de fundación del municipio de Tenerife, departamento del Magdalena, ocurrida el 20 de enero de 1536, y celebrada el 20 de enero de 2027, en reconocimiento a su historia, política, identidad cultural y aporte invaluable al patrimonio de la República de Colombia.

ARTÍCULO 2°. Exaltación histórica y cultural. Exáltese la memoria histórica del municipio de Tenerife como una de las poblaciones más antiguas del departamento del Magdalena, cuna de importantes hechos de la gesta libertadora, en particular la Campaña del Magdalena de 1812, primera campaña militar independiente adelantada por Simón Bolívar, en cuyo marco la Villa de Tenerife fue tomada el 23 de diciembre de 1812 y en la que, al día siguiente, el Libertador proclamó ante el Cabildo la libertad de navegación del río Magdalena, y reconócese su rica tradición cultural, religiosa y comunitaria como parte constitutiva de la identidad de la Nación colombiana.

ARTÍCULO 3°. Autorización de apropiaciones presupuestales. Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para llevar a cabo las actividades conmemorativas y de fortalecimiento cultural, social y de infraestructura a que haya lugar con ocasión de la presente ley, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, y la disponibilidad presupuestal existente, en los términos del artículo 345 de la Constitución Política.

Parágrafo. Las autorizaciones de que trata el presente artículo no constituyen orden de gasto, ni obligan al Gobierno nacional a incluir partidas específicas en el Presupuesto General de la Nación, correspondiendo a las entidades competentes definir las apropiaciones conforme a sus disponibilidades y prioridades.

ARTÍCULO 4°. Comité Articulador. Créase el Comité Articulador para la conmemoración de los cuatrocientos noventa y uno (491) años de fundación del municipio de Tenerife, departamento del Magdalena, como instancia de coordinación interinstitucional encargada de orientar, articular y hacer seguimiento a las actividades conmemorativas y a la ejecución de las apropiaciones a que se refiere el artículo 3° de la presente ley.

El Comité estará integrado por:

a) El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, o su delegado.

b) El Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.

c) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.

d) La Gobernación del Magdalena, o su delegado, quien lo presidirá.

e) La Alcaldía Municipal de Tenerife, o su delegado, quien ejercerá la secretaria técnica.

f) Un representante de la Asociación Hermandad Jesús Nazareno de Tenerife, en representación de la comunidad portadora de las tradiciones del municipio.

Serán funciones del Comité Articulador, entre otras:

1. Definir la priorización de las obras, proyectos y actividades que se ejecuten con ocasión de la presente ley.

2. Articular la concurrencia de las entidades nacionales y territoriales competentes.

3. Hacer seguimiento a la ejecución de los recursos que se llegaren a apropiar.

4. Rendir un informe anual sobre los avances de las actividades conmemorativas.

Parágrafo 1°. La participación en el Comité Articulador no generará ningún costo adicional para las entidades que lo integran, será ejercida a título honorífico y con cargo a los recursos humanos, técnicos y administrativos ya existentes en cada una de ellas, sin que se requiera la creación de nuevas plantas de personal, contratos o estructuras administrativas.

Parágrafo 2°. La Secretaría Técnica del Comité Articulador será ejercida por la Alcaldía Municipal de Tenerife, y tendrá a su cargo la convocatoria a las sesiones, la elaboración de las actas y documentos de soporte, y el seguimiento administrativo a los compromisos adoptados por el Comité.

Artículo 5°. Promoción Turística y Cultural. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales, diseñará y ejecutará una estrategia de promoción e inclusión de Tenerife (Magdalena) dentro de los circuitos nacionales de turismo histórico y cultural del Caribe colombiano.

ARTÍCULO 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

CARLOS MARIO FARELO DAZA
~~Senador de la República de~~ Colombia
Partido Cambio Radical

CHADAM FRANCISO ROSADO
Representante a la Cámara Dpto. Magdalena
Partido Centro Democrático

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 204/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (P.A.L.) No.:
FECHA: 20 / 10 / 26 FOLIOS:
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley invita a que la Nación se asocie a la conmemoración de los cuatrocientos noventa y uno (491) años de fundación del municipio de Tenerife, departamento del Magdalena, hecho histórico ocurrido el 20 de enero de 1536 y cuya conmemoración se celebrará el 20 de enero de 2027, iniciativa que el Congreso de la República promueve mediante la presente ley y con la que se busca:

- Reconocer y exaltar la memoria histórica de Tenerife como una de las poblaciones más antiguas del departamento del Magdalena y como escenario de hechos determinantes para la gesta libertadora, en particular la Campaña del Magdalena de 1812, primera campaña militar independiente adelantada por Simón Bolívar, en cuyo marco la Villa de Tenerife fue tomada el 23 de diciembre de 1812 y en la que, al día siguiente, el Libertador proclamó ante el Cabildo la libertad de navegación del río Magdalena.
- Exaltar la identidad cultural, social y comunitaria del municipio, forjada a lo largo de casi cinco siglos de existencia continua, como parte constitutiva del patrimonio y la memoria colectiva de la Nación colombiana.
- Autorizar de manera genérica al Gobierno nacional para incorporar, dentro del Presupuesto General de la Nación y con sujeción al Marco Fiscal de Mediano Plazo, al Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector y a la disponibilidad presupuestal existente, las apropiaciones que resulten pertinentes para acompañar las actividades conmemorativas y de fortalecimiento cultural, social y de infraestructura asociadas a la efeméride, sin que ello constituya orden de gasto ni obligación presupuestal automática, en los términos del artículo 345 de la Constitución Política.

De esta manera, el proyecto se enmarca en la tradición legislativa mediante la cual el Congreso de la República se asocia a conmemoraciones de significativo valor histórico para los municipios de Colombia, como expresión del reconocimiento institucional de la Nación hacia sus territorios y sus comunidades.

II. JUSTIFICACIÓN

1. Reconocimiento a casi cinco siglos de historia: tradición, ubicación, cultura, gentilicio y evolución histórica

Tenerife fue fundado el 20 de enero de 1536 por el capitán Francisco Henríquez, en compañía de Martín de la Cueva, bajo autorización del gobernador de Santa Marta, Pedro Fernández de Lugo[1]. El territorio estaba habitado originalmente por la nación indígena Chimila, y la villa se erigió sobre una colina en la ribera oriental del río Magdalena, tras desmontar la manglaria para levantar capilla, consistorio civil y defensas, como lo cita en su texto "Historias del Magdalena" el historiador Raúl Ospino Rangel, tal como lo podemos ver en: https://historiasdelmagdalena1.blogspot.com/2020/03/tenerife-magdalena-de-pueblo-indigena.html[2]

Su ubicación estratégica sobre el Bajo Magdalena la convirtió, durante la Colonia, en un activo centro mercantil y cultural que irradió influencia junto con Cartagena de Indias y Santa Cruz de Mompós en el norte del Virreinato de la Nueva Granada. Este peso histórico fue reconocido formalmente el 20 de diciembre de 1783, cuando el Arzobispo-Virrey Antonio Caballero y Góngora le otorgó el título de Villa en nombre del Rey de España. Bajo el Estado Federal del Magdalena, Tenerife dio nombre a una provincia en 1857 y a un departamento en 1864, llegando a ser sede de la capital departamental; en 1864 fue erigido oficialmente como municipio. A sus habitantes se les conoce con el gentilicio de tenerifanos.

Su economía actual es predominantemente agropecuaria, sector que representa más del 90% de la actividad productiva local, como lo cita en su texto "Tenerife, templo de historia y cultura" el portal La Guía Turística. [3] A esta identidad se suma la celebración de la Semana Santa con registros históricos desde 1728, recientemente declarada Patrimonio Cultural Inmaterial del Departamento Magdalen mediante el Decreto 241 de 2026 de la Gobernación del Magdalena[4]—, uno de los principales referentes de identidad colectiva del municipio.

[1]Diario La Libertad, "Tenerife celebra 489 años de historia y tradición en el corazón del Magdalena", 20 de enero de 2025. https://diariolalibertad.com/sitio/2025/01/20/tenerife-celebra-489-anos-de-historia-y-tradicion-en-el-corazon-del-magdalena/
[2]Raúl Ospino Rangel, "Historias del Magdalena". https://historiasdelmagdalena1.blogspot.com/2020/03/tenerife-magdalena-de-pueblo-indigena.html
[3]La Guía Turística, "Tenerife, templo de historia y cultura". https://www.laguiaturistica.com/index.php/magdalena/sitios-turisticos/239-tenerife-templo-de-historia-y-cultura
[4]Gobernación del Magdalena, Decreto 241 del 27 de marzo de 2026, "Por medio del cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial del Departamento del Magdalena las prácticas culturales en el marco de la celebración de la Semana Santa en el municipio de Tenerife (Magdalena)".

2. Las gestas libertadoras de Simón Bolívar

A finales de 1812, tras la caída de la Primera República de Venezuela, Bolívar llegó exiliado a Cartagena de Indias, donde presentó su Manifiesto de Cartagena y fue puesto al mando de una pequeña guarnición en Barrancas, como lo cita en su texto "Magdalena... primera campaña de Bolívar" la Academia de la Historia del Estado Carabobo.[5]

Por iniciativa propia y sin autorización de su superior, el coronel francés Pierre Labatut, Bolívar reunió un contingente de 250 hombres y, el 23 de diciembre de 1812, tomó la Villa fortificada de Tenerife, defendida por 500 efectivos realistas, tras un día de resistencia. Al día siguiente, 24 de diciembre de 1812, Bolívar convocó al Cabildo de Tenerife y proclamó la libertad de navegación del río Magdalena, como lo cita en su texto "Simón Bolívar el Libertador" el portal Crónicas Hispanas.[6]

Este acto está documentado en fuente primaria en el Archivo del Libertador de Venezuela, que conserva el discurso pronunciado por Bolívar ante los cabildos y subalternos de la jurisdicción, quienes juraron fidelidad tras el acto, como lo cita el Documento 113 de dicho archivo, tal como lo podemos ver en: https://archivodellibertador.gob.ve/archlib/web/index.php/site/documento?id=1325[7]

Este episodio marcó el inicio de la Campaña del Magdalena, primera campaña militar independiente de Bolívar, que continuaría con la toma de El Plato, Zambrano, Mompox, Guamal, El Banco y Ocaña, abriendo las comunicaciones entre Cartagena y el interior de la Nueva Granada, como lo cita el artículo "Campaña del Magdalena"[8]

A este legado se suma un episodio de hondo valor humano: en Tenerife está sepultada Anne Lenoit, compañera sentimental del Libertador, fallecida en el municipio en abril de 1868 y única de sus allegadas que lo acompañó posteriormente en su traslado a la catedral de Santa Marta.

[5]Academia de la Historia del Estado Carabobo, "Magdalena... primera campaña de Bolívar". https://ahcarabobo.com/magdalenaprimera-campana-de-bolivar/
[6]Crónicas Hispanas, "Simón Bolívar el Libertador", Reportaje 6. https://www.asegur.com/cronicashispanas/Chapt_6.html
[7]Archivo del Libertador (Venezuela), Documento 113: "Discurso del Libertador en Tenerife del Magdalena, 24 de diciembre de 1812". https://archivodellibertador.gob.ve/archlib/web/index.php/site/documento?id=1325
[8]Wikipedia, "Campaña del Magdalena". https://es.wikipedia.org/wiki/Campa%C3%B1a_del_Magdalena

3. La importancia de estas conmemoraciones para la región

Las leyes mediante las cuales la Nación se asocia a conmemoraciones municipales cumplen una función que trasciende lo protocolario. Para municipios como Tenerife, de economía predominantemente agropecuaria y ubicado en una subregión históricamente rezagada en inversión e infraestructura, este tipo de reconocimiento nacional:

- Fortalece la identidad y la memoria colectiva, validando ante la Nación entera el valor histórico que la comunidad tenerifana reconoce en sí misma.
- Visibiliza al municipio en el escenario nacional, con efectos positivos sobre el turismo histórico y cultural, particularmente relevante dado el reciente proceso de salvaguardia de su Semana Santa.
- Habilita un canal de gestión institucional, al permitir la incorporación de apropiaciones presupuestales para infraestructura y actividades conmemorativas, en beneficio directo de la comunidad.
- Reconoce el esfuerzo comunitario e institucional ya adelantado, reflejado en el proceso liderado por la Asociación Hermandad Jesús Nazareno de Tenerife y avalado por el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural del Magdalena, que evidencia la seriedad y la vocación de permanencia de las tradiciones tenerifanas.
- Sienta precedente de justicia histórica territorial, en línea con la tradición legislativa del Congreso de asociarse a las conmemoraciones de municipios cuya huella en la historia nacional no siempre es proporcional a su reconocimiento institucional.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

I. Fundamento Constitucional

Artículo 2° — Establece como fines esenciales del Estado servir a la comunidad y promover la prosperidad general, fundamento del deber estatal de reconocer y exaltar la memoria histórica de las entidades territoriales.

Artículos 7° y 8° — Disponen que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación, y que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículos 70, 71 y 72 — Consagran la cultura como fundamento de la nacionalidad, ordenan al Estado promover el acceso a la cultura y proteger el patrimonio cultural de la Nación en todas sus expresiones.

Artículo 150 — Atribuye al Congreso de la República la cláusula general de competencia para hacer las leyes, facultad en cuyo ejercicio el Congreso ha desarrollado de manera reiterada la práctica legislativa de asociar a la Nación a conmemoraciones históricas de sus municipios, según se detalla en el apartado de precedentes.

Artículo 345 — Establece el principio de legalidad del gasto público: no podrá hacerse erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley de apropiaciones. Este artículo fundamenta el carácter genérico y no vinculante de la autorización presupuestal contenida en el Artículo 3° del proyecto.

II. Fundamento Legal

- Ley 397 de 1997, modificada y adicionada por la Ley 1185 de 2008 (Ley General de Cultura), que desarrolla los artículos 70, 71 y 72 constitucionales y define el régimen de protección, promoción y divulgación del patrimonio cultural de la Nación.
- Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), que regula la incorporación de apropiaciones al Presupuesto General de la Nación y sujeta cualquier autorización de gasto al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
- Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República), que regula el trámite legislativo aplicable al presente proyecto de ley.

III. Precedente legislativo

La iniciativa se enmarca en un género legislativo consolidado y reiterado por el Congreso de la República, mediante el cual la Nación se asocia a conmemoraciones de fundación de municipios colombianos. Entre los antecedentes más relevantes se destacan:

- Ley 2440 de 2024, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 500 años de fundación del municipio de Malambo, departamento del Atlántico —también ribereño del río Magdalena—, y reconoce la importancia cultural de sus bienes patrimoniales.[9]
- Ley 1987 de 2019, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 450 años de fundación del municipio de Ocaña, departamento de Norte de Santander, municipio que —como Tenerife— formó parte de la Campaña del Magdalena de Bolívar.[10]
- Ley 2349 de 2024, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años de fundación del municipio de Salamina, departamento de Caldas.[11]
- Ley 2269 de 2022, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 120 años de fundación del municipio de Sevilla, departamento del Valle del Cauca.[12]
- Ley 2228 de 2022, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del tricentenario de fundación del municipio de Cereté, departamento de Córdoba.[13]
- Ley 1552 de 2012, por medio de la cual la Nación se asocia a los 200 años de fundación del municipio de Guatapé, departamento de Antioquia.[14]

Este cúmulo de precedentes normativos —todos vigentes y expedidos bajo la misma estructura de objeto, homenaje, autorización presupuestal genérica y vigencia— acredita la conformidad del presente proyecto con la práctica legislativa reiterada del Congreso de la República, y despeja cualquier duda sobre su pertinencia constitucional y su viabilidad de trámite.

[9]Secretaría del Senado, Ley 2440 de 2024. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2440_2024.html
[10]Secretaría del Senado, Ley 1987 de 2019. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1987_2019.html
[11]Dattley, "Leyes" (registro Ley 2349 de 2024). https://dattaley.com/leyes/
[12]Dattley, "Leyes" (registro Ley 2269 de 2022). https://dattaley.com/leyes/
[13]Presidencia de la República, Ley 2228 del 1 de julio de 2022. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202228%20DEL%2001%20DE%20JULIO%20DE%202022.pdf
[14]Rama Judicial, Ley 1552 de 2012. https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/7_LEYES/LEYES%202012%20(1505-1607)/Ley%201552%20de%202012%20(200%20a%C3%B1os%20fundaci%C3%B3n%20municipio%20de%20Guatap%C3%A9,%20Antioquia).pdf

IV. MPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no genera, por sí mismo, orden de gasto ni impacto fiscal directo sobre el Presupuesto General de la Nación.

El Artículo 3° del articulado contempla una autorización de carácter genérico al Gobierno nacional para incorporar, dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones que se estimen pertinentes para las actividades conmemorativas y de fortalecimiento cultural, social y de infraestructura asociadas a la efeméride. Dicha autorización:

- No constituye orden de gasto ni obligación presupuestal automática, conforme al parágrafo del Artículo 3° y al artículo 345 de la Constitución Política.
- Queda sujeta al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
- Su ejecución dependerá de la disponibilidad presupuestal existente y de las decisiones que, en su momento, adopte el Gobierno nacional a través de las entidades competentes, dentro del proceso ordinario de programación y aprobación del Presupuesto General de la Nación.

En consecuencia, el proyecto es compatible con las reglas de responsabilidad fiscal, siguiendo el mismo estándar utilizado en los precedentes legislativos citados en el Marco Constitucional y Legal (Leyes 2440 de 2024, 1987 de 2019, 2349 de 2024, 2269 de 2022, 2228 de 2022 y 1552 de 2012), todas las cuales incorporan autorizaciones presupuestales de idéntica naturaleza genérica y no vinculante.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, se advierte a los honorables Congresistas que, en principio, el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés, por tratarse de una iniciativa de interés general, dirigida a la totalidad de los habitantes del municipio de Tenerife, departamento del Magdalena, sin que otorgue beneficio particular, directo, actual o cierto a persona natural o jurídica determinada.

No obstante, se recuerda que la calificación sobre la existencia de un eventual conflicto de interés corresponde, en cada caso concreto, a cada congresista, atendiendo a su situación particular, sus vínculos personales, familiares o económicos con el municipio de Tenerife o con las actividades conmemorativas objeto de la presente ley, conforme a los criterios establecidos en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

VI. CONSIDERACIÓNES DE CIERRE

Con fundamento en las razones históricas, culturales, constitucionales y legales expuestas, sometemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, mediante el cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cuatrocientos noventa y uno (491) años de fundación del municipio de Tenerife, departamento del Magdalena, a celebrarse el 20 de enero de 2027.

Tenerife representa, en el curso de casi cinco siglos, un testimonio vivo de la formación histórica, cultural y política de la región Caribe y de la Nación colombiana: desde su fundación en 1536 sobre las riberas del río Magdalena, pasando por su papel como capital departamental en el siglo XIX, hasta su condición de escenario donde Simón Bolívar libró su primer combate victorioso e inició, con la proclama de libre navegación del río, el camino que lo conduciría a la independencia de la Nueva Granada y de Venezuela.

Reconocer institucionalmente esta conmemoración no es un gesto protocolario aislado, sino la continuación de una práctica legislativa consolidada por el Congreso de la República —como lo demuestran los precedentes de Malambo, Ocaña, Salamina, Sevilla, Cereté y Guatapé—, mediante la cual la Nación salda una deuda simbólica con municipios cuya huella en la historia patria no siempre corresponde al reconocimiento institucional recibido.

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los Honorables Congresistas dar trámite y aprobar el presente proyecto de ley.

De los Honorables Congresistas,

CARLOS MARIO FARELO DAZA
Senador de la República de Colombia
Partido Cambio Radical

CHADAM FRANCISO ROSADO
Representante a la Cámara Dpto. Magdalena
Partido Centro Democrático

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de octubre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.301/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA A LA CONMEMORACIÓN DE LOS 491 AÑOS DE FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE TENERIFE, MAGDALENA, SE RINDE HOMENAJE A SU HISTORIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senadore CARLOS MARIO FARELO DAZA; y el Honorable Representante CHADAM FRANCISO ROSADO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEGUNDA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 20 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEGUNDA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Lucena González

PROYECTO DE LEY NÚMERO 303 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se define el régimen de Competencias y financiación de la Nación y las entidades territoriales en materia penitenciaria y carcelaria, se modifica y adiciona la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

SENADOR **GUSTAVO MORENO** *Energía Nueva*

Bogotá D.C., 14 de octubre de 2026

DOCTOR
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
E. S. D.

REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY *«POR MEDIO DE LA CUAL SE DEFINE EL RÉGIMEN DE COMPETENCIAS Y FINANCIACIÓN DE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA, SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 65 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES»*
ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY

Respetuoso saludo.

En mi condición de senador, en uso de mis atribuciones constitucionales y legales, por medio del presente escrito radico el proyecto de ley de la referencia y, como autor de la iniciativa, solicito comedidamente a su despacho que se proceda a realizar el trámite correspondiente.

Atentamente,

GUSTAVO MORENO HURTADO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

GustavoMoreno_ GustavoMorenoHurtado GustavoMoreno_51

PROYECTO DE LEY ___ DE 2026 SENADO

«Por medio de la cual se define el régimen de competencias y financiación de la Nación y las entidades territoriales en materia penitenciaria y carcelaria, se modifica y adiciona la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto definir y precisar el régimen de competencias y responsabilidades de la Nación y las entidades territoriales en materia penitenciaria y carcelaria, establecer mecanismos para su coordinación y articulación, y disponer fuentes y mecanismos de financiación para el cumplimiento de sus obligaciones frente a las personas privadas de la libertad.

Capítulo I
Definición de la responsabilidad de las personas privadas de la libertad en razón de una medida de aseguramiento privativa de la libertad

ARTÍCULO 2. RESPONSABILIDAD DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO FRENTE A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 17. DEFINICIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO FRENTE A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. Son responsables de la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los establecimientos de reclusión el Gobierno Nacional para las personas condenadas, y el Gobierno Nacional y las entidades territoriales para las personas con medida de aseguramiento consistente en detención preventiva intramural, de conformidad con los siguientes criterios:

1. Los municipios y distritos son responsables de la población con medida de aseguramiento privativa de la libertad en razón de delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea igual o inferior a 8 años de prisión, a excepción de los detenidos preventivamente por las conductas punibles señaladas en el numeral 3 del presente artículo.

2. Los departamentos son responsables de las personas detenidas preventivamente en razón de delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea superior a 8 años e igual o inferior a 15 años de prisión, a excepción de los detenidos preventivamente por las conductas punibles señaladas en el numeral 3 del presente artículo.

3. El Gobierno Nacional es el responsable de las personas privadas de la libertad: 1. condenadas por cualquier conducta punible; y 2. detenidas preventivamente por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializado; por delitos contra la administración pública de los que trata la Ley 1474 de 2011; por delitos consagrados en el Título IV del libro segundo de la Ley 599 de 2000; por delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea superior a los 15 años de prisión; y por delitos cuya detención preventiva se base en la pertenencia del imputado o acusado a un grupo armado organizado o a un grupo delictivo organizado, en los términos del artículo 313A del Código de Procedimiento Penal.

4. El Gobierno Nacional será responsable de las personas con medida de aseguramiento privativa de la libertad ordenada por hechos punibles que hayan sido cometidos por personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, funcionarios y empleados de la Rama Judicial, miembros de los cuerpos de policía judicial, miembros de la Fuerza Pública, servidores del Ministerio Público, servidores públicos de elección popular, funcionarios que gocen de fuero legal o constitucional, personas que no tengan nacionalidad colombiana, personas de la tercera edad, madres gestantes y madres con hijos menores de 3 años en establecimientos de reclusión e indígenas a cargo de autoridades tradicionales propias que carezcan de centro de reclusión. La detención preventiva se llevará a cabo en establecimientos especiales o en instalaciones proporcionadas por el Gobierno Nacional. Esta situación se extiende a los ex servidores públicos respectivos.

5. El Gobierno Nacional será responsable de las personas privadas preventivamente de la libertad que, en concepto del juez o del Director General del INPEC, requieran ser recluidas en un establecimiento de alta seguridad de los que trata el artículo 25 de la Ley 65 de 1993.

6. El Gobierno Nacional será responsable de las personas privadas de la libertad que sufran de trastorno mental sobreviniente o concomitante a su detención y que no hayan sido declaradas inimputables. Las medidas de seguridad impuestas a los inimputables se ejecutarán en los establecimientos referidos en los artículos 70, 71 y 72 de la Ley 599 de 2000 o en las disposiciones que los sustituyan.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de los establecimientos de reclusión de las entidades territoriales.

En los presupuestos municipales, distritales y departamentales se incluirán las partidas necesarias para atender los gastos de los establecimientos de reclusión a su cargo, tales como gastos de personal, alimentación de las personas privadas de la libertad, vigilancia de las personas privadas de la libertad, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, adquisición de equipos y demás bienes y servicios necesarios para su funcionamiento.

Los gobernadores y alcaldes se abstendrán de aprobar o sancionar, según el caso, los presupuestos departamentales, distritales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

El Gobierno Nacional, los departamentos, distritos y municipios podrán celebrar convenios para la construcción y el mejoramiento de la infraestructura, el sostenimiento, la administración, la atención al interno y la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario. También podrán cumplir con sus obligaciones en materia carcelaria mediante los esquemas asociativos territoriales definidos en la Ley 1454 de 2011.

PARÁGRAFO 1. Siempre que una persona esté investigada por más de un delito y, de conformidad con los criterios establecidos en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo, la responsabilidad de su reclusión pueda corresponder a más de un nivel de gobierno, será responsable, de manera excluyente, el de mayor nivel que corresponda, de acuerdo con el siguiente orden: Gobierno Nacional (primer nivel), departamentos (segundo nivel) y distritos y municipios (tercer nivel).

PARÁGRAFO 2. La entidad territorial competente del lugar donde ocurrieron los hechos será responsable de las personas detenidas preventivamente que le correspondan, de conformidad con los criterios establecidos en el presente artículo.

Si la conducta punible investigada hubiere sido cometida en varios municipios, distritos o departamentos, el juez que imponga la medida de aseguramiento determinará, con base en la información puesta a su disposición sobre los hechos jurídicamente relevantes y en los criterios de distribución de competencias definidos en este artículo, cuál es la entidad territorial que debe asumir la responsabilidad por la reclusión de la persona o si esta debe estar a cargo del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 3. Las entidades territoriales serán responsables de la custodia y vigilancia, por un término de hasta dos (2) años, de las personas privadas de la libertad con medida de detención preventiva de que tratan los numerales 1 y 2 del presente artículo, momento a partir del cual estas pasarán a ser responsabilidad del Gobierno Nacional.

Para el efecto, la autoridad penitenciaria nacional responsable de la custodia de personas privadas de la libertad deberá recibirlas en los establecimientos de reclusión del orden nacional y asumir los gastos derivados de su sostenimiento y administración.

PARÁGRAFO 4. Corresponde a los departamentos la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los establecimientos de reclusión departamentales para las personas detenidas preventivamente de su competencia, en los términos del presente artículo, así como la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad que, de conformidad con el numeral 1 del presente artículo, correspondan a municipios de cuarta, quinta y sexta categoría ubicados en su territorio o a municipios que tengan a su cargo menos de cien (100) personas privadas de la libertad. Para tal efecto, dichos municipios podrán suscribir convenios con el departamento o, en los términos previstos en el artículo 19 de la presente ley, con el INPEC y la USPEC, o utilizar los mecanismos de integración territorial previstos en la presente ley.

PARÁGRAFO 5. La Dirección General del INPEC informará al director de cada establecimiento de reclusión territorial cuál es el establecimiento de reclusión del orden nacional más cercano para que sean remitidas las personas privadas de la libertad que han sido condenadas.

El INPEC y la Policía Nacional prestarán apoyo a los establecimientos de reclusión del orden territorial para realizar el traslado de las personas condenadas a establecimientos de reclusión del orden nacional cuando así lo ameriten las condiciones de seguridad o el traslado deba realizarse fuera del territorio de la entidad territorial a cargo de la persona privada de la libertad.

Una vez sea notificada la condena a una persona privada de la libertad en un establecimiento de reclusión del orden territorial, el director del establecimiento de reclusión la pondrá a disposición del INPEC para su traslado a un establecimiento de reclusión del orden nacional.

ARTÍCULO 3. ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN MATERIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 18. ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL. Los municipios, distritos, departamentos y los esquemas asociativos territoriales definidos en la Ley 1454 de 2011 podrán convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de establecimientos de reclusión y pabellones de detención preventiva municipales, distritales y departamentales.

ARTÍCULO 4. RECIBO DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD A CARGO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 19. RECIBO DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD A CARGO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Los departamentos, distritos o municipios que carezcan de establecimientos de reclusión propios o que, teniéndolos, no cuenten con capacidad suficiente para recluir a las personas a su cargo podrán celebrar un convenio con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) para acordar el recibo de dichas personas. El convenio establecerá las condiciones necesarias para el efecto, así como el valor que los departamentos, distritos o municipios deberán reconocer por los siguientes servicios: alimentación, salud, educación, actividades ocupacionales, dotación y aseo.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el INPEC y la USPEC, definirá mediante acto administrativo el valor anual de cada uno de los servicios por cada persona privada de la libertad con medida de detención preventiva, así como la entidad responsable de su prestación.

PARÁGRAFO 2. El valor a pagar por la entidad territorial en el convenio será el resultado de multiplicar el costo anual de los servicios por persona privada de la libertad de que trata el presente artículo por el promedio mensual de personas privadas de la libertad a cargo de la entidad territorial recluidas en establecimientos de reclusión del orden nacional o, si la entidad territorial no cuenta con establecimiento de reclusión propio, por el número total de personas a su cargo.

PARÁGRAFO 3. Los establecimientos de reclusión departamentales, distritales y municipales podrán recibir personas privadas de la libertad a cargo del Gobierno Nacional en las mismas condiciones en que los establecimientos de reclusión del orden nacional reciban personas privadas de la libertad a cargo de las entidades territoriales.

ARTÍCULO 5. CONDICIONES TÉCNICAS DE VIDA EN RECLUSIÓN. El Gobierno Nacional, los departamentos, distritos y municipios deberán observar, en el diseño, construcción y funcionamiento de los establecimientos de reclusión, las normas técnicas sobre privación de la libertad definidas por el Comité Interdisciplinario para la Estructuración de las Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad, cuya conformación fue ordenada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015, así como las decisiones que sobre dichas normas adopte la Corte Constitucional en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario.

PARÁGRAFO. Para efectos del presente artículo, se aplicarán las normas técnicas de vida en reclusión que sean estructuradas, modificadas o actualizadas por el Comité Interdisciplinario para la Estructuración de las Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad, de conformidad con las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario.

ARTÍCULO 6. FORMALIZACIÓN DE LA RECLUSIÓN. Modifíquese el artículo 304 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 304. FORMALIZACIÓN DE LA RECLUSIÓN. Cuando el capturado deba privarse de la libertad, una vez se imponga la medida de aseguramiento o la sentencia condenatoria, el funcionario judicial a cuyas órdenes se encuentre dispondrá inmediatamente, según sea el caso, su remisión al INPEC o a la autoridad del establecimiento de reclusión que corresponda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, para efectuar el ingreso y registro al Sistema Penitenciario y Carcelario. Antes de los momentos procesales indicados, el capturado estará bajo la responsabilidad del organismo que efectuó la aprehensión o, cuando esta haya sido realizada por un particular, de la autoridad que corresponda de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 302 de la presente ley.

La remisión expresará el lugar de los hechos, el motivo, la fecha y la hora de la captura.

En caso de que el capturado haya sido conducido a un establecimiento carcelario sin la orden correspondiente, el director la solicitará al funcionario que ordenó su captura. Si transcurridas treinta y seis (36) horas desde el momento de la captura no se ha satisfecho este requisito, será puesto inmediatamente en libertad.

De igual forma, deberá cumplirse con carácter inmediato la comunicación al funcionario judicial cuando por cualquier motivo pierda vigencia la privación de la libertad, so pena de incurrir en las sanciones previstas en la ley.

La custodia referida incluye los traslados, remisiones, desarrollo de audiencias y demás diligencias judiciales a que haya lugar.

PARÁGRAFO. El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) ordenará el traslado de cualquier imputado o acusado afectado con medida de aseguramiento consistente en detención preventiva cuando así lo aconsejen razones de seguridad nacional, orden público, seguridad penitenciaria, descongestión carcelaria, prevención de actividades delincuenciales, intentos de fuga o seguridad del detenido o de cualquier otro interno.

En estos eventos, el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) informará del traslado al juez de control de garantías y al juez de conocimiento cuando este hubiere adquirido competencia. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) está obligado a garantizar la comparecencia del imputado o acusado ante el juez que lo requiera, mediante su traslado físico o por medios electrónicos.

ARTÍCULO 7. RÉGIMEN PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Para el funcionamiento de los establecimientos de reclusión departamentales, distritales y municipales, incluidos aquellos administrados conjuntamente mediante esquemas asociativos territoriales, se observarán las normas previstas en el Código Penitenciario y Carcelario, sus decretos reglamentarios, el reglamento general del INPEC y las demás regulaciones expedidas por el INPEC que resulten aplicables.

Cuando las normas que regulen el funcionamiento de los establecimientos de reclusión, la custodia, vigilancia y atención de las personas privadas de la libertad exijan autorización o aprobación del director general del INPEC o de otra autoridad del orden nacional, dicha función será ejercida, respecto de los establecimientos de reclusión de las entidades territoriales, por el gobernador o alcalde, según corresponda, o por el secretario de despacho en quien se delegue su ejercicio.

Cuando se trate de establecimientos de reclusión administrados conjuntamente mediante esquemas asociativos territoriales, las entidades territoriales que los integren designarán, de común acuerdo, a un gobernador o alcalde para ejercer las funciones de autoridad carcelaria de que trata el inciso anterior por un periodo de un (1) año, sin perjuicio de que pueda ser designado nuevamente.

ARTÍCULO 8. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL. Adiciónese un numeral 15 al artículo 167 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así:

15. Cuatro (4) representantes de las entidades territoriales, así: un alcalde elegido por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales; un alcalde elegido por la Asociación de Ciudades Intermedias de Colombia; un alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios; y un gobernador elegido por la Federación Nacional de Departamentos.

ARTÍCULO 9. COMUNICACIÓN DE RESPONSABILIDAD DE NECESIDAD DE ESTABLECIMIENTO DE RECLUSIÓN TERRITORIAL. El Ministerio de Justicia y del Derecho comunicará a las entidades territoriales que, de conformidad con la ley, se encuentren próximas a tener la obligación de construir infraestructura propia para la atención, custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad objeto de su responsabilidad, con el objeto de que las entidades territoriales puedan ejecutar la planeación y las actividades necesarias para asumir su obligación.

Para tal finalidad, el Departamento Nacional de Planeación desarrollará una metodología de análisis que le permita señalar, con fundamento empírico, la posible configuración de las causales legales para la adopción de un establecimiento de reclusión propio o a través de los mecanismos de integración territorial contemplados en la ley.

Capítulo II
Fuentes de financiamiento

ARTÍCULO 10. RECURSOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO. Las entidades territoriales, además de los recursos propios, de los recursos del Sistema General de Participaciones, de las fuentes de cofinanciación de sus obligaciones y de las donaciones, podrán utilizar los siguientes recursos para la financiación del sistema penitenciario y carcelario:

1. Recursos de los tributos autorizados en esta ley.
2. Recursos de la contribución de obra pública.
3. Recursos de regalías y obras por regalías para el desarrollo de infraestructura carcelaria.
4. Obras por impuestos.
5. Recursos del FONSET y FONSECON.
6. Recursos del balance.

ARTÍCULO 11. SOBRETASAS CON DESTINO A LA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA CARCELARIA Y SU FUNCIONAMIENTO. Se autoriza a los departamentos, distritos y municipios para establecer sobretasas de hasta un diez por ciento (10 %) a los impuestos de su propiedad o por ellos administrados, con excepción del impuesto de industria y comercio y sus complementarios, de la sobretasa a la gasolina y de los impuestos al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 y las normas que los modifiquen.

ARTÍCULO 12. DESTINACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE OBRA PÚBLICA. Los departamentos, distritos y municipios destinarán de forma directa un veinte por ciento (20 %) de los recursos que recauden por concepto de la contribución especial prevista en el artículo 120 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, para la construcción, dotación, mantenimiento y operación de la infraestructura carcelaria, con base en las competencias asignadas por la ley y conforme a los planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales.

ARTÍCULO 13. PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PARA LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD. Modifíquese el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 2056 de 2020, el cual quedará así:

1. Alto impacto regional, social, económico, ambiental, agua, saneamiento básico, electrificación, gasificación por redes, educación, conectividad a internet a hogares de estratos 1 y 2, zonas rurales, infraestructura educativa, hospitalaria y vial, infraestructura para la privación de la libertad y la generación de empleo formal.

ARTÍCULO 14. OBRAS POR IMPUESTOS PARA INFRAESTRUCTURA CARCELARIA. Modifíquense los incisos segundo y tercero del artículo 800-1 del Decreto Ley 624 de 1989 (Estatuto Tributario), los cuales quedarán así:

El objeto de los convenios será la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los diferentes municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en los municipios que registren un alto hacinamiento carcelario, relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, dotación e infraestructura carcelaria, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva, vivienda de interés social rural y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Los proyectos a financiar podrán comprender las obras, servicios y erogaciones necesarias para su viabilidad, planeación, preoperación, ejecución, operación, mantenimiento e interventoría, en los términos establecidos por el manual operativo de Obras por Impuestos, según el caso. También podrán ser considerados proyectos en jurisdicciones que, sin estar localizadas en las Zomac, de acuerdo con el concepto de la Agencia de Renovación del Territorio, resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las Zomac o algunas de ellas. También se contemplarán proyectos de infraestructura carcelaria para los municipios que registren un alto hacinamiento carcelario. Así mismo, accederán a dichos beneficios los departamentos que conforman la Amazonía colombiana, que cuenten con una población inferior a ochenta y cinco mil (85.000) habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a treinta y uno (31) de diciembre de 2022.

Para este fin, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar actualizada una lista de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios definidos como Zomac, en los municipios que registren un alto hacinamiento carcelario, así como en los municipios de los departamentos que cumplan con las condiciones mencionadas en el inciso anterior, que contribuyan a la disminución de las brechas de inequidad y la renovación territorial de estas zonas, su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, y que puedan ser ejecutados con los recursos provenientes de la forma de pago que se establece en el presente artículo. El contribuyente podrá proponer iniciativas distintas a las publicadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las cuales deberán ser presentadas a esta Agencia y cumplir los requisitos necesarios para la viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

ARTÍCULO 15. DOCUMENTO CONPES. El Gobierno Nacional, dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, formulará y someterá a aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) un documento para la cofinanciación del desarrollo de la infraestructura carcelaria departamental, distrital y municipal, previo concepto favorable del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

ARTÍCULO 16. DESTINACIÓN DE RECURSOS DE LOS FONSET Y DEL FONSECON PARA LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN TERRITORIALES. Los departamentos, distritos y municipios podrán utilizar hasta el quince por ciento (15 %) de los recursos de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET), y el Ministerio del Interior destinará el diez por ciento (10 %) de los recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), para el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales frente a las personas privadas de la libertad con medida de aseguramiento consistente en detención preventiva intramural.

ARTÍCULO 17. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. Para la implementación de la presente ley se establece un régimen de transición que se regirá por las siguientes reglas:

1. Los municipios, distritos y departamentos que sean responsables del desarrollo de infraestructura carcelaria, conforme al artículo 17 de la Ley 65 de 1993, tendrán un plazo de un (1) año para que, en coordinación con las autoridades penitenciarias y carcelarias, establezcan un plan de trabajo para el desarrollo de infraestructura propia o a través de mecanismos de integración territorial. En todo caso, el término para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente ley, en relación con la puesta en funcionamiento de los establecimientos de reclusión departamentales, distritales y municipales, no podrá ser superior a seis (6) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

2. El Ministerio de Justicia y del Derecho desarrollará un proceso de formación y adecuación de las instituciones de las entidades territoriales que atienden o atenderán el funcionamiento de los establecimientos de reclusión a su cargo, con el fin de adecuarlas a la política general penitenciaria y carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

3. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, en articulación con las entidades territoriales, integrarán los establecimientos de reclusión departamentales, distritales y municipales al sistema de información SISIPEC.

4. El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el INPEC y la Escuela Nacional Penitenciaria, establecerá con las entidades territoriales el plan de formación para la planta de personal requerida para los establecimientos de reclusión departamentales, distritales y municipales.

ARTÍCULO 18. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 303/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 20/10/26 FOLIOS:
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO GENERAL

GustavoMoreno_ GustavoMorenoHurtado GustavoMoreno_51

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

El alcance de las responsabilidades de la Nación y las entidades territoriales dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario ha sido objeto de discusión durante las últimas décadas. En el marco del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional, esa Corporación ha identificado como uno de los problemas estructurales del sistema la falta de articulación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales y la dificultad para establecer con claridad las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno.

El artículo 17 de la Ley 65 de 1993 contempló responsabilidades de las entidades territoriales en la creación, dirección, administración, sostenimiento y vigilancia de establecimientos de reclusión, con una redacción que vinculaba dichas obligaciones a la detención preventiva y a las contravenciones que implicaran privación de la libertad. Posteriormente, el artículo 21 del mismo código, modificado por el artículo 12 de la Ley 1709 de 2014, estableció que las cárceles y pabellones de detención preventiva están destinados a la atención de las personas sometidas a esa medida, en los términos del artículo 17, y se encuentran a cargo de las entidades territoriales.

Sin embargo, estas disposiciones no establecen con suficiente precisión la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno ni los criterios para determinar qué entidad territorial debe asumir la atención de cada persona detenida preventivamente. Aunque los artículos 18 y 19 de la Ley 65 de 1993 contemplan mecanismos de integración territorial y convenios con el INPEC, su regulación requiere ajustes que permitan una adecuada articulación institucional y una definición clara de las obligaciones correspondientes.

En ese contexto, el parágrafo 2 del artículo 63 de la Ley 2197 de 2022 dispuso la presentación de una iniciativa legislativa destinada a regular las responsabilidades de la Nación, los departamentos, distritos y municipios en la generación, operación, mantenimiento y gestión de los establecimientos necesarios para atender las penas de prisión y las medidas de detención preventiva.

Por su parte, mediante la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte Constitucional extendió el estado de cosas inconstitucional a los centros de detención transitoria y exhortó al Congreso de la República a regular las obligaciones de las entidades territoriales frente a las personas detenidas preventivamente. La decisión también puso de presente la necesidad de adoptar medidas para garantizar la financiación de las obligaciones territoriales previstas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993.

En razón de lo anterior, resulta necesario superar las ambigüedades existentes en la distribución de responsabilidades dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario y fortalecer la coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, definiendo con mayor precisión las obligaciones que corresponden a cada nivel de gobierno frente a las personas privadas de la libertad.

La Corte Constitucional ha señalado, entre los problemas estructurales del sistema penitenciario y carcelario, la desarticulación de la política criminal, los altos niveles de hacinamiento, las dificultades de coordinación con las entidades territoriales, las deficiencias en la prestación de servicios y las precarias condiciones de salubridad e higiene. Estas circunstancias evidencian que la respuesta estatal no puede limitarse únicamente a la generación de nuevos cupos, sino que requiere una definición clara de competencias, mecanismos de articulación institucional y fuentes que permitan financiar las obligaciones correspondientes.

El presente proyecto de ley busca responder a esas dificultades mediante la definición y precisión de las responsabilidades de la Nación, los departamentos, distritos y municipios en materia penitenciaria y carcelaria; el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y asociatividad territorial; la participación de las entidades territoriales en el Consejo Superior de Política Criminal; y la incorporación de fuentes y mecanismos de financiación que permitan atender las obligaciones asignadas. El proyecto contempla, entre otros instrumentos, recursos territoriales, la contribución de obra pública, regalías, obras por impuestos, recursos de los FONSET y del FONSECON, la formulación de un documento CONPES para la cofinanciación del desarrollo de la infraestructura carcelaria departamental, distrital y municipal, y un régimen de transición para la implementación progresiva de las responsabilidades previstas.

1. SITUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO COLOMBIANO

La situación del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano ha estado marcada por problemas estructurales de hacinamiento, insuficiencia de infraestructura y dificultades institucionales para garantizar condiciones dignas de reclusión. La información estadística recopilada durante los años anteriores permite dimensionar estas dificultades y evidenciar la importancia de establecer una distribución clara de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.

De acuerdo con la información estadística del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), al 31 de agosto de 2023 existían 126 establecimientos de reclusión del orden nacional, con capacidad para 81.726 personas. Sin embargo, estos establecimientos albergaban 102.167 personas privadas de la libertad, lo que representaba una sobrepoblación de 20.441 personas y un índice de hacinamiento cercano al 25 %. De esa población, 77.417 personas tenían la condición de condenadas, 24.224 se encontraban sindicadas y 526 estaban pendientes de actualización de su situación jurídica[1].

En relación con los establecimientos de reclusión territoriales, según datos del INPEC de 2020, existían 42 establecimientos departamentales, distritales y municipales, con capacidad para 3.012 personas[2]. Por su parte, el boletín estadístico del INPEC correspondiente a agosto de 2023 registraba 2.907 personas privadas de la libertad en establecimientos de reclusión territoriales[3].

A las dificultades de infraestructura y capacidad del sistema penitenciario y carcelario se suma la situación de los centros de detención transitoria. Sobre el particular, la Corte Constitucional, en el Auto 1746 de 2024, señaló que, con corte a noviembre de 2023, existían 21.715 personas privadas de la libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata (URI), pese a que estos lugares contaban con capacidad para 9.700 personas. Estas cifras representaban una sobrepoblación de 12.015 personas y un índice de hacinamiento del 123,9 %[4].

Esta situación resulta especialmente preocupante si se considera que los centros de detención transitoria no están concebidos para la permanencia prolongada de personas privadas de la libertad. La concentración de población en estos espacios evidencia las dificultades del sistema para garantizar su ingreso oportuno a establecimientos de reclusión adecuados y pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la infraestructura y la articulación entre las autoridades responsables.

Las cifras expuestas, correspondientes a los cortes históricos señalados, permiten apreciar la magnitud de las dificultades que motivaron la formulación de la iniciativa legislativa. En particular, evidencian la necesidad de adoptar medidas que permitan establecer con claridad las responsabilidades de la Nación y las entidades territoriales, fortalecer los mecanismos de cooperación institucional y garantizar condiciones adecuadas para la atención, custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad.

---

[1] Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Boletín Estadístico. Agosto de 2023.

[2] Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Oficio 2020EE092197 de 11 de junio de 2020.

[3] Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Boletín Estadístico. Agosto de 2023.

[4] Corte Constitucional. Auto 1746 de 2024, considerandos 29 y 30.

2. DEFINICIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

2.1. DEFINICIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETO DE RESPONSABILIDAD

Una de las principales dificultades del régimen penitenciario y carcelario consiste en determinar qué nivel de gobierno debe asumir la custodia, vigilancia y sostenimiento de las personas privadas de la libertad. Aunque la legislación vigente contempla responsabilidades de las entidades territoriales frente a las personas detenidas preventivamente, no establece una distribución suficientemente precisa entre la Nación, los departamentos, distritos y municipios, situación que genera dificultades para la planeación, financiación y prestación de los servicios penitenciarios y carcelarios.

Con el propósito de superar esta dificultad, la iniciativa establece criterios objetivos para determinar las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. Para ello, distingue entre las personas condenadas, cuya responsabilidad corresponde al Gobierno Nacional, y las personas con medida de aseguramiento consistente en detención preventiva intramural, cuya atención se distribuye entre la Nación y las entidades territoriales atendiendo a la gravedad de las conductas investigadas y determinadas circunstancias especiales.

La distribución propuesta parte de considerar que las personas detenidas preventivamente por delitos de mayor gravedad o que requieren condiciones especiales de reclusión deben permanecer bajo la responsabilidad del Gobierno Nacional, que cuenta con una estructura institucional especializada en materia penitenciaria y carcelaria. Por su parte, las entidades territoriales asumirán la atención de las personas detenidas preventivamente por las conductas punibles que correspondan a los rangos establecidos en la iniciativa, sin perjuicio de los supuestos especiales atribuidos a la Nación.

En ese sentido, los municipios y distritos serán responsables de las personas detenidas preventivamente por delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea igual o inferior a ocho (8) años de prisión, con las excepciones expresamente establecidas. Los departamentos, por su parte, asumirán la responsabilidad de las personas detenidas preventivamente por conductas punibles cuya pena mínima sea superior a ocho (8) años e igual o inferior a quince (15) años de prisión, salvo los casos asignados al Gobierno Nacional.

En el orden nacional, se contempla la responsabilidad sobre las personas detenidas preventivamente por delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea superior a quince (15) años de prisión, así como por determinadas conductas punibles cuya naturaleza o especialidad justifica su atención por las autoridades nacionales. Entre ellas se encuentran los delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializado; los delitos contra la administración pública de que trata la Ley 1474 de 2011; los previstos en el Título IV del libro segundo de la Ley 599 de 2000; y aquellos cuya detención preventiva se fundamente en la pertenencia a grupos armados organizados o grupos delictivos organizados, en los términos del artículo 313A del Código de Procedimiento Penal.

De igual manera, el proyecto contempla la responsabilidad del Gobierno Nacional frente a determinadas personas que, por sus condiciones particulares o por la necesidad de garantizar un régimen especial de reclusión, requieren una atención diferenciada. Entre ellas se encuentran determinados servidores y ex servidores públicos, personas que no tengan nacionalidad colombiana, personas de la tercera edad, madres gestantes, madres con hijos menores de tres (3) años en establecimientos de reclusión e indígenas a cargo de autoridades tradicionales propias que carezcan de centros de reclusión. Se incluyen también las personas que requieran establecimientos de alta seguridad y se establecen disposiciones específicas para quienes presenten trastornos mentales sobrevinientes o concomitantes a su detención.

Con esta distribución se busca establecer una correspondencia entre las características de las conductas investigadas, las condiciones de las personas privadas de la libertad y las capacidades institucionales de los distintos niveles de gobierno. La propuesta retoma criterios existentes en el ordenamiento jurídico y contempla reglas para resolver los casos en los que una persona sea investigada por varios delitos que puedan dar lugar a responsabilidades de diferentes niveles de gobierno.

Para sustentar el análisis de la distribución de responsabilidades se examinó la información estadística del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) sobre las principales conductas punibles de las personas privadas de la libertad. Los datos correspondientes al 31 de agosto de 2023 evidencian una participación importante de delitos como homicidio, hurto, concierto para delinquir, tráfico de estupefacientes y fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones, entre otras conductas. Esta información ofrece un referente empírico para examinar la composición de la población intramural y las necesidades de atención penitenciaria y carcelaria[5].

[5] Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Incidencia de delitos nacional, principales delitos intramural, 31 de agosto de 2023.

Modalidad Delictiva	Hombre Cond.	Mujer Cond.	Total Cond.	Hombre Sindi.	Mujer Sindi.	Total Sind.	Total Intram.	Partic/p. %
HOMICIDIO	20.298	813	21.111	4.733	330	5.063	26.174	15,7 %
HURTO	17.759	957	18.716	4.217	341	4.558	23.273	14,0 %
CONCIERTO PARA DELINQUIR	11.977	1.424	13.401	5.997	991	6.988	20.269	12,2 %
TRAFICO FABRICACION O PORTE DE ESTUPEFACIENTES	11.155	1.748	12.903	4.059	725	4.783	17.686	10,6 %
FABRICACION TRAFICO Y PORTE DE ARMAS DE FUEGO O MUNICIONES	13.285	328	13.613	3.608	136	3.744	17.357	10,4 %
ACTOS SEXUALES CON MENOR DE CATORCE AÑOS	5.409	71	5.480	1.760	35	1.795	7.285	4,4 %
FABRICACIÓN, TRÁFICO, PORTE O TENENCIA DE ARMAS DE FUEGO, ACCESORIOS, PARTES O MUNICIONES	4.183	237	4.420	1.829	155	1.984	6.404	3,9 %
ACCESO CARNAL ABUSIVO CON MENOR DE CATORCE AÑOS	4.871	40	4.911	1.274	18	1.292	6.203	3,7 %
EXTORSION	2.525	285	2.810	1.432	259	1.691	4.501	2,7 %
ACCESO CARNAL VIOLENTO	2.530	20	2.550	847	9	856	3.406	2,0 %
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	2.536	70	2.606	704	25	729	3.335	2,0 %
FABRICACION, TRAFICO Y PORTE DE ARMAS Y MUNICIONES DE USO PRIVATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS	1.903	70	1.973	780	39	819	2.792	1,7 %
SECUESTRO EXTORSIVO	1.628	139	1.767	585	59	644	2.411	1,5 %
USO DE MENORES DE EDAD PARA LA COMISION DE DELITOS	1.512	173	1.685	502	102	604	2.289	1,4 %
SECUESTRO SIMPLE	1.317	105	1.422	441	46	487	1.909	1,1 %

Tomado de INPEC, Incidencia de delitos nacional, principales delitos intramural 31 de agosto de 2023

A partir de información del INPEC correspondiente a los años 2021, 2022 y 2023, así como de datos suministrados por la Fiscalía General de la Nación, se desarrolló un ejercicio de modelación de la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Para 2023, dicho ejercicio estimó que el 32,30 % de los casos correspondería al orden nacional, el 26,20 % al departamental y el 29,10 % al municipal, mientras que el 12,40 % permanecería indeterminado. Estas cifras constituyen una aproximación estadística de carácter histórico, elaborada bajo supuestos específicos de distribución, y no representan una medición de las responsabilidades efectivamente asumidas por cada nivel de gobierno ni una estimación definitiva del impacto de las disposiciones propuestas[6].

	INPEC 2023	INPEC 2022	INPEC 2021	FISCALÍA
NACIONAL	32.30%	31.50%	40.80%	29%
DEPARTAMENTAL	26.20%	28.40%	17.50%	35%
MUNICIPAL	29.10%	27.70%	31%	35%
INDETERMINADO	12.40%	12.40%	11%	1%

Elaboración propia con información INPEC y FGN

[6] Elaboración propia con información del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), correspondiente a los años 2021, 2022 y 2023, y de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Ejercicio de modelación de la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.

El ejercicio de modelación también permitió estimar la distribución territorial de las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, a partir de información suministrada por la Fiscalía General de la Nación correspondiente a los años 2018, 2019, 2021, 2022 y hasta agosto de 2023. Los resultados desagregados por departamento se presentan en el siguiente cuadro:

DEPARTAMENTO	Alcaldías		Gobernaciones		Gobierno nacional		Sin definir		TOTAL
	PPL	% Depto	PPL	% Depto	PPL	% Depto	PPL	% Depto	
ANTIOQUIA	2625	36.28%	2413	33.35%	2091	28.90%	107	1.48%	7236
VALLE DEL CAUCA	2193	31.38%	2926	41.87%	1829	26.17%	40	0.57%	6988
BOGOTÁ, D. C.	1852	42.54%	1508	34.63%	962	22.09%	32	0.73%	4354
SANTANDER	1140	44.97%	828	32.66%	541	21.34%	26	1.03%	2535
TOLIMA	759	38.78%	692	35.36%	491	25.09%	15	0.77%	1957
BOLÍVAR	602	31.01%	727	37.45%	547	28.18%	65	3.35%	1941
CUNDINAMARCA	731	42.43%	522	30.30%	451	26.18%	19	1.10%	1723
NARIÑO	591	37.33%	495	31.27%	480	30.32%	17	1.07%	1583
NORTE DE SANTANDER	535	31.96%	579	34.59%	543	32.44%	17	1.02%	1674
ATLÁNTICO	407	26.39%	535	34.70%	589	38.20%	11	0.71%	1542
HUILA	555	37.55%	604	40.87%	310	20.97%	9	0.61%	1478
CAUCA	491	33.98%	568	39.31%	371	25.67%	15	1.04%	1445
CESAR	539	38.69%	476	34.17%	373	26.78%	5	0.36%	1393
CALDAS	497	38.35%	530	40.90%	260	20.06%	9	0.69%	1296
META	442	37.11%	342	28.72%	392	32.91%	15	1.26%	1191
MAGDALENA	300	31.61%	298	31.40%	344	36.25%	7	0.74%	949
QUINDÍO	283	32.12%	321	36.44%	266	30.19%	11	1.25%	881
RISARALDA	281	33.94%	271	32.73%	271	32.73%	5	0.60%	828
LA GUAJIRA	258	30.42%	357	42.10%	222	26.18%	11	1.30%	848
BOYACA	313	46.10%	189	27.84%	172	25.33%	5	0.74%	679
SUCRE	193	32.17%	176	29.33%	212	35.33%	19	3.17%	600
CÓRDOBA	147	26.25%	176	31.43%	218	38.93%	19	3.39%	560
CHOCÓ	80	16.91%	107	22.62%	254	53.70%	32	6.77%	473
PUTUMAYO	143	34.29%	145	34.77%	116	27.82%	13	3.12%	417
ARAUCA	151	42.18%	99	27.65%	105	29.33%	3	0.84%	358
CAQUETÁ	130	34.48%	126	33.42%	116	30.77%	5	1.33%	377
CASANARE	135	37.19%	103	28.37%	120	33.06%	5	1.38%	363
Archipiélago de San Andrés.	42	22.11%	74	38.95%	65	34.21%	9	4.74%	190
VICHADA	36	31.30%	34	29.57%	38	33.04%	7	6.09%	115
GUAVIARE	44	33.08%	34	25.56%	44	33.08%	11	8.27%	133

DEPARTAMENTO	Alcaldías		Gobernaciones		Gobierno nacional		Sin definir		TOTAL
	PPL	% Depto	PPL	% Depto	PPL	% Depto	PPL	% Depto	
AMAZONAS	28	28.87%	28	28.87%	38	39.18%	3	3.09%	97
GUAINÍA	17	32.08%	19	35.85%	17	32.08%	0	0.00%	53
VAUPÉS	15	42.86%	11	31.43%	9	25.71%	0	0.00%	35

Adicionalmente, el ejercicio de modelación permite ilustrar la correspondencia entre los diferentes niveles de gobierno y la gravedad de las conductas punibles. A continuación, se presenta la distribución estimada de algunos de los delitos con mayor participación en el sistema penitenciario y carcelario, a partir de la información estadística disponible para agosto de 2023:

Gobierno Nacional	Homicidio (simple)
	Actos sexuales con menor de catorce años
	Acceso Carnal abusivo con menor de 14 años
	Extorsión
	Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas
	Secuestro extorsivo
	Secuestro simple
	Acceso carnal violento
Departamentos	Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (básico)
	Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones
	Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes, o municiones
	Uso de menores de edad para la comisión de delitos
Municipios/Distritos	Concierto para delinquir (simple)
	Violencia intrafamiliar
	Hurto (simple)

Elaboración a partir de datos INPEC, Incidencia de delitos nacional, principales delitos intramural 31 de agosto de 2023

Finalmente, la iniciativa reconoce las diferencias de capacidad institucional y financiera entre las entidades territoriales. Por ello, contempla que los departamentos asuman responsabilidades frente a personas detenidas preventivamente que correspondan a municipios de cuarta, quinta y sexta categoría o a municipios que tengan a su cargo menos de cien (100) personas privadas de la libertad. De igual manera, establece que, transcurrido un término de hasta dos (2) años de detención preventiva en los supuestos de responsabilidad territorial previstos en la iniciativa, las personas privadas de la libertad pasarán a ser responsabilidad del Gobierno Nacional.

2.2. DETERMINACIÓN DE LA ENTIDAD TERRITORIAL RESPONSABLE

La definición de las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno requiere establecer criterios que permitan identificar cuál entidad territorial debe asumir la custodia y vigilancia de cada persona privada de la libertad. En efecto, la distribución de competencias entre la Nación, los departamentos, distritos y municipios no resuelve, por sí sola, cuál es la entidad territorial concretamente responsable.

El Código Penitenciario y Carcelario y el Código de Procedimiento Penal contienen disposiciones relacionadas con la puesta a disposición de las personas privadas de la libertad y la determinación de los establecimientos de reclusión. En particular, el artículo 72 de la Ley 65 de 1993 regula la fijación del establecimiento de reclusión por parte de la autoridad judicial, mientras que el artículo 304 de la Ley 906 de 2004 establece el procedimiento para formalizar el ingreso de las personas privadas de la libertad al Sistema Penitenciario y Carcelario. Sin embargo, estas disposiciones no ofrecen criterios suficientes para identificar la entidad territorial que debe asumir las obligaciones derivadas de la detención preventiva.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en el Auto 486 de 15 de diciembre de 2020, recogió la posición expresada por el Gobierno Nacional, según la cual la responsabilidad territorial podría determinarse a partir del domicilio de la persona detenida, su arraigo familiar o social y, subsidiariamente, su arraigo procesal[7]. No obstante, la utilización de estos criterios presenta dificultades para establecer una distribución equilibrada de responsabilidades entre las entidades territoriales.

En efecto, la organización territorial de la administración de justicia no coincide necesariamente con la división político-administrativa del país. Los despachos judiciales con competencia sobre varios municipios suelen concentrarse en las ciudades de mayor tamaño, circunstancia que podría ocasionar que estas asumieran responsabilidades por personas investigadas por hechos ocurridos fuera de su jurisdicción territorial. El análisis de la organización judicial realizado para sustentar esta iniciativa identificó 33 distritos y 202 circuitos judiciales y estimó que, de utilizarse la ubicación de los despachos judiciales como criterio de responsabilidad, las ciudades capitales y Soacha podrían asumir cargas correspondientes a hechos ocurridos en 163 municipios diferentes de los suyos[8].

Con el propósito de evitar esta concentración de responsabilidades, el proyecto establece como criterio principal el lugar de ocurrencia de los hechos investigados. De esta manera, se busca generar una correspondencia entre las competencias de las entidades territoriales en materia de seguridad y convivencia ciudadana y las obligaciones penitenciarias y carcelarias derivadas de conductas presuntamente cometidas dentro de sus territorios.

[7] Corte Constitucional. Auto 486 de 15 de diciembre de 2020.

[8] Elaboración propia con fundamento en el Mapa de la Administración de Justicia y el directorio de despachos judiciales de la Rama Judicial.

Para los casos en los que la conducta punible investigada haya ocurrido en varios municipios, distritos o departamentos, se contempla que el juez que imponga la medida de aseguramiento determine la entidad territorial responsable, teniendo en cuenta la información disponible sobre los hechos jurídicamente relevantes y los criterios de distribución de competencias previstos en la iniciativa.

La aplicación de estas reglas requiere armonizar la decisión judicial de privación de la libertad con las responsabilidades asignadas a las autoridades penitenciarias y carcelarias. Por esta razón, se propone ajustar el artículo 304 de la Ley 906 de 2004 para que la remisión de las personas privadas de la libertad se efectúe conforme a los criterios de competencia establecidos en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 y para que la respectiva orden identifique el lugar de ocurrencia de los hechos. Por otra parte, la información estadística suministrada por la Fiscalía General de la Nación permite identificar diferencias importantes en la distribución territorial de las solicitudes de medidas de aseguramiento privativas de la libertad. El siguiente cuadro presenta la distribución de los municipios y distritos según el número de personas respecto de las cuales se solicitaron estas medidas en el período examinado.

Rango de Personas con Medida de Aseguramiento anual	No Municipios/ distritos	No de Personas con Medida de Aseguramiento	% Nacional de medidas de aseguramiento
0	263	0	0.0%
1 a 10	513	1921	6.5%
11 a 20	124	1866	6.3%
21 a 30	59	1530	5.1%
31 a 40	30	1033	3.5%
41 a 50	17	776	2.6%
51 a 100	50	3584	12.1%
101 o más	48	19001	64.0%
	1104	29711	100%

Elaboración propia con información de la FGN

Del total de 1.104 municipios y distritos analizados, 263, equivalentes al 23,8 %, no registraron personas respecto de las cuales se solicitaran medidas de aseguramiento privativas de la libertad. Por su parte, 743 municipios y distritos, equivalentes al 67,3 %, concentraron aproximadamente el 24 % de las personas registradas en el ejercicio estadístico, mientras que 98 municipios y distritos, correspondientes al 8,9 %, concentraron aproximadamente el 76 % restante.

Esta distribución evidencia la heterogeneidad de las necesidades de infraestructura y de las capacidades que deben desarrollar las entidades territoriales. Los resultados permiten sustentar la conveniencia de fortalecer los mecanismos de cooperación e integración territorial, de manera que el cumplimiento de las obligaciones penitenciarias y carcelarias no dependa necesariamente de la construcción de un establecimiento de reclusión independiente en cada municipio.

En consecuencia, el proyecto contempla mecanismos de asociatividad territorial y atribuye a los departamentos responsabilidades frente a las personas detenidas preventivamente que correspondan a municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, así como a aquellos que tengan a su cargo menos de cien (100) personas privadas de la libertad. Con ello se busca facilitar soluciones regionales que permitan aprovechar la infraestructura disponible, distribuir las cargas institucionales y garantizar condiciones adecuadas de reclusión.

2.3. CONVENIOS DE INTEGRACIÓN EN MATERIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA

La definición de las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno debe complementarse con mecanismos que permitan a las entidades territoriales cumplir sus obligaciones en materia penitenciaria y carcelaria, particularmente cuando carezcan de establecimientos de reclusión propios o cuando la capacidad de estos resulte insuficiente para atender a las personas privadas de la libertad a su cargo.

El artículo 19 de la Ley 65 de 1993 contempla la posibilidad de que los departamentos y municipios que carezcan de sus respectivas cárceles celebren contratos con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para el recibo de las personas privadas de la libertad de su responsabilidad. Para tal efecto, establece el reconocimiento de determinados servicios y remuneraciones, entre los que se encuentran la fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión, la dotación de elementos y recursos necesarios para los internos, la provisión de alimentación y la reparación, adaptación y mantenimiento de los inmuebles cuando sean de propiedad de los departamentos o municipios.

Sin embargo, la aplicación de esta disposición presenta dificultades. En primer lugar, la ausencia de criterios suficientes para distinguir las responsabilidades de los municipios y departamentos impide determinar con claridad cuál entidad territorial debe suscribir el convenio y respecto de qué personas privadas de la libertad debe asumir las obligaciones económicas correspondientes. Esta situación se relaciona directamente con la indefinición de competencias que busca resolver la presente iniciativa.

En segundo lugar, el artículo 19 de la Ley 65 de 1993 no refleja adecuadamente la distribución de funciones institucionales derivada de la creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), mediante el Decreto 4150 de 2011. Esta entidad tiene a su cargo funciones relacionadas con el suministro de bienes y servicios, la infraestructura y el apoyo logístico y administrativo requeridos para el funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC. Por consiguiente, resulta necesario que los convenios contemplen la participación de ambas entidades, de conformidad con sus respectivas competencias.

Adicionalmente, la regulación vigente contempla conceptos como el pago de sobresueldos y el mantenimiento de inmuebles, sin establecer criterios suficientes para determinar el valor de las obligaciones económicas que deben asumir las entidades territoriales. Esta circunstancia dificulta la planeación presupuestal, la celebración de los convenios y la identificación de los recursos necesarios para atender a las personas privadas de la libertad.

Para superar estas dificultades, el proyecto modifica el artículo 19 de la Ley 65 de 1993 y establece que los departamentos, distritos y municipios que carezcan de establecimientos de reclusión propios o que, teniéndolos, no cuenten con capacidad suficiente podrán celebrar convenios con el INPEC y la USPEC para acordar el recibo de las personas privadas de la libertad a su cargo en establecimientos de reclusión del orden nacional.

La iniciativa precisa que estos convenios deberán establecer las condiciones necesarias para el recibo de las personas privadas de la libertad y el valor que las entidades territoriales deberán reconocer por los servicios de alimentación, salud, educación, actividades ocupacionales, dotación y aseo. Para tal efecto, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el INPEC y la USPEC, definirá mediante acto administrativo el valor anual de cada uno de estos servicios por persona privada de la libertad con medida de detención preventiva, así como la entidad responsable de su prestación.

De igual manera, se establece un criterio para determinar el valor que deberá pagar la entidad territorial, tomando como referencia el costo anual de los servicios por persona privada de la libertad y el promedio mensual de personas a su cargo recluidas en establecimientos del orden nacional. Cuando la entidad territorial no cuente con establecimiento de reclusión propio, el cálculo se realizará sobre el número total de personas privadas de la libertad a su cargo. Con ello se busca proporcionar mayor claridad en la determinación de las obligaciones económicas derivadas de los convenios.

El proyecto también contempla la posibilidad de que los establecimientos de reclusión departamentales, distritales y municipales reciban personas privadas de la libertad a cargo del Gobierno Nacional, en las mismas condiciones en que los establecimientos del orden nacional reciben personas a cargo de las entidades territoriales. De esta manera, se promueve la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y el aprovechamiento de la infraestructura penitenciaria y carcelaria disponible.

Por otra parte, la Ley 65 de 1993, en su artículo 18, ya contempla mecanismos de integración territorial mediante los cuales los municipios pueden convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de establecimientos de reclusión. Esta posibilidad guarda relación con los esquemas asociativos territoriales previstos en la Ley 1454 de 2011, que permiten a las entidades territoriales desarrollar conjuntamente funciones administrativas, ejecutar obras de interés común y coordinar el cumplimiento de sus competencias.

En este sentido, la iniciativa amplía el alcance del artículo 18 de la Ley 65 de 1993 para permitir que municipios, distritos, departamentos y esquemas asociativos territoriales convengan la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de establecimientos de reclusión y pabellones de detención preventiva. Esta medida busca facilitar soluciones regionales y el aprovechamiento conjunto de recursos técnicos, administrativos y financieros, atendiendo las diferencias existentes entre las capacidades institucionales de las entidades territoriales.

En consecuencia, las modificaciones propuestas a los artículos 18 y 19 de la Ley 65 de 1993 pretenden fortalecer los mecanismos de cooperación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, así como entre estas últimas, mediante reglas más claras para la celebración de convenios, la determinación de las obligaciones económicas y la gestión conjunta de la infraestructura penitenciaria y carcelaria.

2.4. FINANCIACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES TERRITORIALES EN MATERIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA

La financiación de las obligaciones de las entidades territoriales en materia penitenciaria y carcelaria constituye uno de los principales desafíos para el adecuado funcionamiento del sistema. La definición de competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno debe estar acompañada de mecanismos que permitan disponer de los recursos necesarios para la construcción, dotación, mantenimiento y funcionamiento de los establecimientos de reclusión, así como para la atención, custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad.

Sobre el particular, el artículo 356 de la Constitución Política establece que no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Este principio, reiterado en la modificación introducida por el Acto Legislativo 03 de 2024, refleja la necesidad de mantener una correspondencia entre las responsabilidades asignadas a las entidades territoriales y los recursos disponibles para su cumplimiento.

La Corte Constitucional abordó esta cuestión en la Sentencia C-471 de 1995, al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, fundada en la ausencia de una transferencia de recursos de la Nación para atender las obligaciones penitenciarias y carcelarias atribuidas a las entidades territoriales. En esa oportunidad, la Corporación consideró que la disposición resultaba compatible con la Constitución, dado que la propia Ley 65 de 1993 obligaba a incluir en los presupuestos municipales y departamentales las partidas necesarias para atender los gastos de sus establecimientos de reclusión.

En particular, la Corte precisó que, previamente a la creación o fusión de establecimientos carcelarios, debían realizarse las previsiones presupuestales correspondientes para garantizar la asignación de los recursos fiscales necesarios. Esta consideración pone de manifiesto la importancia de que la definición de las responsabilidades territoriales esté acompañada de una planeación presupuestal que permita su cumplimiento efectivo.

Posteriormente, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 contempló la posibilidad de que los municipios, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promovieran, financiaran o cofinanciaran proyectos de interés municipal. En particular, su numeral 76.6 previó mecanismos de coordinación con el INPEC para apoyar la creación, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de establecimientos de reclusión.

Por su parte, el artículo 19A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 10 de la Ley 1709 de 2014, dispuso que el Ministerio de Justicia y del Derecho promovería la aprobación de un documento CONPES destinado a garantizar la financiación de las obligaciones territoriales previstas en los artículos 17 a 19 del Código Penitenciario y Carcelario, con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, esta disposición fue derogada por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, sin que se hubiera adoptado el documento CONPES previsto.

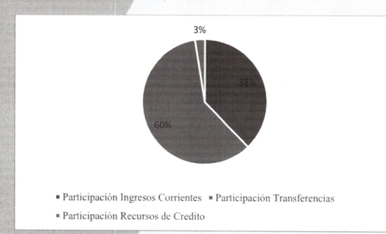
Más adelante, el parágrafo 3 del artículo 133 de la Ley 1955 de 2019 contempló la posibilidad de que las entidades territoriales crearan fondos de infraestructura carcelaria con ingresos provenientes de la contribución especial de obra pública y de las tasas y sobretasas de seguridad. De igual manera, el artículo 112 de la Ley 2063 de 2020 autorizó, para la vigencia fiscal correspondiente, que los departamentos y municipios destinaran hasta el quince por ciento (15 %) de los fondos territoriales de seguridad y que el Ministerio del Interior destinara hasta el diez por ciento (10 %) del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) al cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

Estas disposiciones constituyen antecedentes importantes de la búsqueda de mecanismos para financiar las responsabilidades penitenciarias y carcelarias de las entidades territoriales. Sin embargo, debe advertirse que la utilización de recursos destinados originalmente a la seguridad y convivencia ciudadana no representa necesariamente la generación de nuevas fuentes de financiación, sino que puede implicar la distribución de recursos existentes entre diferentes obligaciones públicas.

Como referente histórico, el análisis de la información del Formulario Único Territorial (FUT) correspondiente a 2020 permitió estimar que los presupuestos de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) alcanzaban, en conjunto, un monto cercano a $1,6 billones[9]. Esta cifra permite dimensionar la importancia de tales instrumentos de financiación, aunque su utilización para atender obligaciones penitenciarias y carcelarias debe considerar las demás necesidades de seguridad y convivencia ciudadana que concurren sobre estos recursos.

A esta circunstancia se suman las limitaciones financieras de numerosos departamentos, distritos y municipios. Una proporción importante de los ingresos territoriales proviene de transferencias del Gobierno Nacional y de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), que tienen destinaciones específicas para atender competencias en sectores como educación, salud, agua potable y saneamiento básico. En consecuencia, el volumen total de ingresos de una entidad territorial no corresponde necesariamente a los recursos de libre disposición con los que puede financiar nuevas obligaciones.

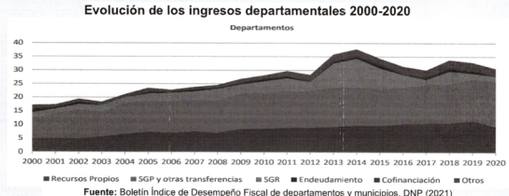
Participación de las transferencias, los ingresos corrientes y el crédito público Departamentos



Los análisis históricos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre el comportamiento de las finanzas territoriales permiten ilustrar esta situación. En particular, la evolución de los ingresos departamentales durante el periodo 2000-2020 evidencia la importancia de las transferencias y demás fuentes de financiación en la composición de los presupuestos de los departamentos.

[9] Datos calculados a partir de la información del Formulario Único Territorial (FUT), vigencia 2020.

Evolución de los ingresos departamentales 2000-2020



Fuente: Boletín Índice de Desempeño Fiscal de departamentos y municipios. DNP (2021)

Por su parte, el comportamiento del recaudo tributario departamental durante el mismo período permite apreciar la evolución de los ingresos provenientes de los tributos territoriales y su participación en la financiación de las competencias a cargo de estas entidades. Aunque estos recursos constituyen una fuente importante de ingresos, su disponibilidad debe examinarse teniendo en cuenta las destinaciones específicas, las necesidades de gasto y las diferencias de capacidad fiscal entre departamentos.

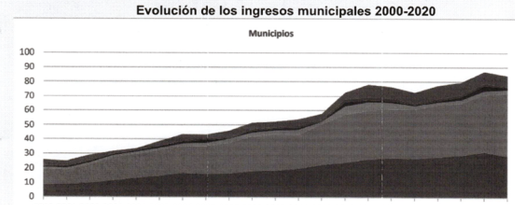
Evolución del recaudo tributario departamental 2000-2020.



Fuente: Boletín Índice de Desempeño Fiscal de departamentos y municipios. DNP (2021)

La situación de los municipios presenta dificultades semejantes. La evolución de sus ingresos durante el período 2000-2020 refleja la participación de los recursos propios, las transferencias, las regalías y otras fuentes de financiación, así como las diferencias existentes entre las capacidades económicas y presupuestales de las entidades territoriales.

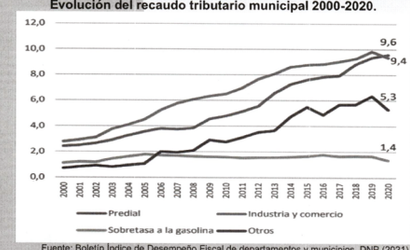
Evolución de los ingresos municipales 2000-2020



Fuente: Boletín Índice de Desempeño Fiscal de departamentos y municipios. DNP (2021)

De igual manera, el comportamiento del recaudo tributario municipal permite identificar la importancia de impuestos como el predial y el de industria y comercio dentro de los ingresos propios. No obstante, la capacidad efectiva de recaudo y financiación no es uniforme entre los municipios, circunstancia que debe considerarse al establecer obligaciones relacionadas con la infraestructura y el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario.

Evolución del recaudo tributario municipal 2000-2020.



Fuente: Boletín Índice de Desempeño Fiscal de departamentos y municipios. DNP (2021)

Las anteriores series estadísticas constituyen antecedentes históricos de la evolución de las finanzas territoriales y permiten ilustrar las dificultades estructurales que enfrentan las entidades territoriales para financiar sus competencias. En particular, evidencian la necesidad de distinguir entre los ingresos totales, los recursos sujetos a destinaciones específicas y aquellos sobre los cuales las autoridades territoriales cuentan con un mayor margen de disposición.

En efecto, además de las obligaciones penitenciarias y carcelarias, los departamentos, distritos y municipios deben financiar múltiples competencias relacionadas con educación, salud, vivienda, transporte, seguridad, medio ambiente, cultura, deporte, desarrollo agropecuario y otros sectores de la administración pública. La concurrencia de estas responsabilidades limita la capacidad de destinar recursos adicionales al sistema penitenciario y carcelario sin afectar la financiación de otras necesidades públicas.

Por consiguiente, la asignación de responsabilidades en materia penitenciaria y carcelaria requiere considerar no solamente la población privada de la libertad que debe atender cada nivel de gobierno, sino también las diferencias de capacidad fiscal e institucional existentes entre las entidades territoriales. La ausencia de mecanismos suficientes de financiación puede dificultar la construcción de infraestructura, la prestación de los servicios necesarios para garantizar condiciones dignas de reclusión y el cumplimiento de las obligaciones asignadas por la ley.

2.5. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO

Las dificultades financieras de las entidades territoriales, expuestas anteriormente, evidencian la necesidad de establecer instrumentos que permitan atender las obligaciones penitenciarias y carcelarias sin depender exclusivamente de los recursos que actualmente se destinan al cumplimiento de otras competencias. En este sentido, la iniciativa contempla diferentes fuentes y mecanismos de financiación, orientados tanto al desarrollo de infraestructura como al sostenimiento y funcionamiento de los establecimientos de reclusión territoriales.

Para tal efecto, el proyecto establece que los departamentos, distritos y municipios podrán utilizar, además de sus recursos propios, los recursos del Sistema General de Participaciones que legalmente puedan destinarse a estos fines, las fuentes de cofinanciación de sus obligaciones y las donaciones, así como los recursos provenientes de los tributos autorizados por la iniciativa, la contribución especial de obra pública, las regalías, las obras por regalías, las obras por impuestos, los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET), el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) y los recursos del balance. Estos instrumentos deberán emplearse atendiendo las competencias asignadas a cada nivel de gobierno y las disposiciones que regulan su utilización.

En materia tributaria, los artículos 95 y 363 de la Constitución Política establecen los deberes de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, así como los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario. Por su parte, los artículos 287, 300, 313 y 338 de la Constitución reconocen las competencias de las entidades territoriales para administrar sus recursos y establecer tributos, dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley.

Como antecedente, el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 autorizó a los departamentos y municipios para establecer tasas y sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos territoriales de seguridad. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-101 de 2022, declaró inexequible, con efectos diferidos, la autorización para imponer estos gravámenes sin determinar su hecho generador. Posteriormente, el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 estableció los hechos generadores correspondientes, disposición cuya constitucionalidad fue examinada en la Sentencia C-363 de 2023. Por su parte, en la Sentencia C-502 de 2023, la Corte precisó que la autorización legislativa de sobretasas territoriales debe identificar, al menos, el tributo o tipo de tributo sobre el cual recaerá la tarifa adicional, en cumplimiento de los principios de legalidad y certeza tributaria[10].

A partir de estos antecedentes, la iniciativa autoriza a los departamentos, distritos y municipios para establecer sobretasas de hasta un diez por ciento (10 %) a los impuestos de su propiedad o por ellos administrados, destinadas a financiar la infraestructura carcelaria y su funcionamiento. Esta autorización exceptúa expresamente el impuesto de industria y comercio y sus complementarios, la sobretasa a la gasolina y los impuestos al consumo regulados por la Ley 223 de 1995 y las normas que la modifiquen.

Con esta medida se busca ampliar las alternativas de financiación territorial, respetando la autonomía de las entidades territoriales para decidir sobre la adopción de las sobretasas autorizadas y su aplicación dentro del marco constitucional y legal. La exclusión de determinados gravámenes responde a la necesidad de delimitar el alcance de la autorización y evitar que esta recaiga sobre algunas fuentes tributarias que ya soportan cargas específicas.

Otro mecanismo de financiación corresponde a la contribución especial de obra pública prevista en el artículo 120 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006. Los recursos provenientes de esta contribución han constituido una fuente de financiación de las políticas y programas de seguridad y convivencia ciudadana, particularmente a través de los fondos territoriales destinados a estos propósitos.

La iniciativa contempla que los departamentos, distritos y municipios destinen directamente el veinte por ciento (20 %) de los recursos recaudados por concepto de esta contribución a la construcción, dotación, mantenimiento y operación de infraestructura carcelaria. De esta manera, se establece una destinación específica para atender las responsabilidades de las entidades territoriales dentro del sistema penitenciario y carcelario, conforme a los planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales correspondientes.

[10] Corte Constitucional. Sentencias C-101 de 2022, C-363 de 2023 y C-502 de 2023.

Esta medida parte de reconocer que la contribución especial de obra pública constituye una fuente de recursos existente y que su utilización para atender necesidades penitenciarias y carcelarias no supone la creación de un nuevo gravamen. Su finalidad consiste en permitir que una parte determinada del recaudo se destine directamente al cumplimiento de las obligaciones carcelarias territoriales, sin perjuicio de la financiación de las demás responsabilidades de seguridad y convivencia ciudadana.

Por otra parte, el Sistema General de Regalías constituye un instrumento relevante para la financiación de proyectos de inversión pública. Sin embargo, la disponibilidad de estos recursos presenta diferencias entre las entidades territoriales, particularmente entre aquellas que reciben asignaciones directas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables y las que deben acceder a otras asignaciones mediante la formulación y aprobación de proyectos de inversión.

En este contexto, la Ley 2056 de 2020 establece las reglas para la distribución y utilización de los recursos del Sistema General de Regalías, incluyendo mecanismos de financiación de proyectos de inversión regional. La destinación de estos recursos debe atender las competencias de las entidades territoriales, los requisitos previstos en la legislación y los criterios aplicables a las distintas asignaciones.

Con el propósito de facilitar la financiación de infraestructura destinada a la privación de la libertad, la iniciativa modifica el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 2056 de 2020 para incluir expresamente esta infraestructura entre los criterios de priorización de proyectos de la Asignación para la Inversión Regional. Con ello se busca reconocer su importancia social e institucional y permitir que las necesidades de infraestructura carcelaria sean consideradas en los procesos de priorización y aprobación de proyectos.

La utilización de regalías y de los mecanismos de obras por regalías constituye una alternativa para financiar proyectos de infraestructura, especialmente cuando las necesidades de inversión superan las capacidades presupuestales ordinarias de las entidades territoriales. No obstante, esta posibilidad no elimina las diferencias en la disponibilidad de recursos entre territorios ni sustituye el cumplimiento de las condiciones legales y técnicas exigidas para la financiación de cada proyecto.

La participación del sector privado también puede contribuir al desarrollo de infraestructura carcelaria mediante mecanismos de inversión autorizados por el ordenamiento jurídico. Entre ellos se encuentra el esquema de obras por impuestos, previsto en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, que permite la inversión directa de contribuyentes en proyectos de trascendencia económica y social, de acuerdo con las condiciones establecidas en la ley.

La iniciativa modifica esta disposición para incorporar expresamente proyectos de dotación e infraestructura carcelaria y ampliar las posibilidades de inversión en municipios que registren altos niveles de hacinamiento. De esta manera, se busca aprovechar un mecanismo existente de participación privada en la financiación de proyectos públicos, incluyendo las necesidades de infraestructura para la privación de la libertad entre los sectores susceptibles de inversión.

El mecanismo propuesto contempla proyectos en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en municipios que registren un alto hacinamiento carcelario, así como los demás supuestos establecidos en la disposición que se modifica. También mantiene las condiciones previstas para determinados departamentos de la Amazonía colombiana.

Para facilitar la identificación y ejecución de estas inversiones, se establece que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) mantenga actualizada una lista de iniciativas susceptibles de obtener viabilidad técnica y presupuestal, de manera que puedan integrar el banco de proyectos financiables mediante obras por impuestos. De igual manera, se contempla la posibilidad de que los contribuyentes presenten iniciativas diferentes de las publicadas por la ART, sujetas a los requisitos de viabilidad sectorial y aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
La utilización de estos mecanismos debe orientarse a superar las deficiencias de infraestructura y a garantizar condiciones adecuadas de reclusión, sin desconocer que las responsabilidades de custodia, vigilancia y atención de las personas privadas de la libertad corresponden a las autoridades competentes. En consecuencia, la participación privada en la financiación de infraestructura debe entenderse como un instrumento de apoyo a la gestión pública y no como una sustitución de las obligaciones estatales en materia penitenciaria y carcelaria.

En materia penitenciaria y criminal, los documentos CONPES 4082 y 4089 de 2022 constituyen antecedentes de planeación y coordinación institucional. El primero declaró de importancia estratégica un proyecto de inversión orientado a la construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos en establecimientos de reclusión del orden nacional, mientras que el segundo adoptó el Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025. Sin embargo, estos instrumentos no sustituyen la necesidad de definir una estrategia específica de cofinanciación para el desarrollo de la infraestructura carcelaria departamental, distrital y municipal.

Por esta razón, la iniciativa establece que el Gobierno Nacional, dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, formule y someta a aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) un documento destinado a la cofinanciación de la infraestructura carcelaria territorial, previo concepto favorable del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). Con ello se busca contar con un instrumento de planeación y articulación que permita identificar las necesidades de inversión, coordinar los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno y orientar los mecanismos de cofinanciación.

Adicionalmente, la iniciativa contempla la utilización de recursos de los fondos de seguridad y convivencia ciudadana para atender las obligaciones derivadas de la detención preventiva intramural. En particular, autoriza a los departamentos, distritos y municipios para utilizar hasta el quince por ciento (15 %) de los recursos de los FONSET y establece que el Ministerio del Interior destinará el diez por ciento (10 %) de los recursos del FONSECON al cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales frente a las personas privadas de la libertad con medida de aseguramiento consistente en detención preventiva intramural.

Finalmente, la posibilidad de recibir donaciones y acudir a fuentes de cooperación nacional e internacional constituye una alternativa adicional de financiación. Aunque estos recursos pueden contribuir al desarrollo de proyectos de infraestructura y al fortalecimiento institucional, su consecución depende de la existencia de programas de cooperación, de la disponibilidad de financiación y de la capacidad técnica y administrativa para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los proyectos correspondientes[11]. Por esta razón, deben considerarse instrumentos complementarios y no fuentes permanentes o garantizadas de financiación.

Los mecanismos propuestos buscan superar las limitaciones de un esquema de financiación apoyado principalmente en los recursos ordinarios de las entidades territoriales y en la utilización de fondos destinados a otras obligaciones públicas. Mediante la combinación de instrumentos tributarios, recursos de inversión, mecanismos de cooperación y fuentes de cofinanciación nacional y territorial, la iniciativa pretende facilitar el desarrollo de infraestructura, el sostenimiento de los establecimientos de reclusión y el cumplimiento efectivo de las responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno.

2.6. PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN EL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

El Consejo Superior de Política Criminal es un organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional en materia de política criminal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014. En ejercicio de sus funciones, constituye una instancia de articulación institucional para el análisis, formulación y seguimiento de las decisiones relacionadas con la política criminal del Estado.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha definido la política criminal como el conjunto de respuestas que el Estado considera necesarias para enfrentar las conductas que estima reprochables o causantes de perjuicio social, con el propósito de proteger los intereses esenciales del Estado y los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción. Esta política comprende, por tanto, decisiones que trascienden la definición de las conductas punibles y las sanciones correspondientes, e inciden directamente en el funcionamiento del sistema de administración de justicia y en las condiciones de ejecución de las medidas privativas de la libertad.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional, particularmente las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, ha identificado tres fases de la política criminal. La primera, denominada primaria, se relaciona con la definición normativa de las conductas punibles y las consecuencias jurídicas correspondientes. La segunda, o secundaria, comprende la investigación, judicialización y aplicación de las disposiciones penales. Finalmente, la fase terciaria se refiere a la ejecución de las sanciones y al cumplimiento de las medidas de privación de la libertad, ámbito en el que adquieren especial relevancia las condiciones del sistema penitenciario y carcelario.
Estas fases guardan una relación directa con las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. Las decisiones adoptadas en materia de política criminal tienen efectos sobre la seguridad y convivencia ciudadana, la actuación de las autoridades encargadas de la prevención y persecución del delito y las necesidades de infraestructura y funcionamiento de los establecimientos destinados a la privación de la libertad.

En particular, los departamentos, distritos y municipios ejercen competencias relacionadas con la seguridad y convivencia ciudadana y, conforme a la distribución de responsabilidades prevista en la presente iniciativa, deben asumir determinadas obligaciones frente a las personas privadas de la libertad con medida de aseguramiento consistente en detención preventiva intramural. En consecuencia, las decisiones sobre política criminal pueden generar efectos directos sobre la población que deben atender, los recursos necesarios para su sostenimiento y la capacidad de los establecimientos de reclusión a su cargo.

Sin embargo, la composición del Consejo Superior de Política Criminal no contempla actualmente una representación específica de los departamentos, distritos y municipios, pese a la incidencia que las decisiones de política criminal pueden tener sobre el cumplimiento de sus responsabilidades. Esta circunstancia pone de manifiesto la conveniencia de fortalecer la participación territorial en los espacios nacionales de análisis y definición de las orientaciones de política criminal.

Por estas razones, el proyecto propone adicionar un numeral al artículo 167 de la Ley 65 de 1993, con el objeto de incorporar cuatro (4) representantes de las entidades territoriales al Consejo Superior de Política Criminal. La representación estará integrada por un alcalde elegido por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, un alcalde elegido por la Asociación de Ciudades Intermedias de Colombia, un alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios y un gobernador elegido por la Federación Nacional de Departamentos.

Esta composición busca reconocer la diversidad de los territorios y garantizar la participación de las principales organizaciones que agrupan a los diferentes niveles de gobierno territorial. De esta

[11] Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Las entidades territoriales y el mandato constitucional frente al Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano. 2020; Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Cartilla del sistema penitenciario y carcelario para las entidades territoriales; Gobierno de Colombia. Vías de financiación para la construcción de cárceles y el sostenimiento de población sindicada en cárceles. Presentación.

manera, se pretende que las perspectivas de las ciudades capitales, las ciudades intermedias, los municipios y los departamentos concurran en las deliberaciones del Consejo Superior de Política Criminal.

En consecuencia, la modificación propuesta busca materializar el principio de corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno mediante la participación de las entidades territoriales en una de las principales instancias nacionales de política criminal. Con ello se pretende mejorar la articulación institucional y contribuir a que las decisiones del Estado en esta materia tengan en cuenta las competencias, capacidades y necesidades de los departamentos, distritos y municipios.

2.7. CONDICIONES TÉCNICAS, FUNCIONAMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN TERRITORIALES

La asignación de competencias penitenciarias y carcelarias a los departamentos, distritos y municipios exige establecer reglas que orienten el diseño, construcción, administración y funcionamiento de los establecimientos de reclusión territoriales. Para garantizar el cumplimiento de estas responsabilidades, es indispensable contar con estándares técnicos comunes, autoridades administrativas claramente identificadas y mecanismos que faciliten la preparación institucional y la puesta en funcionamiento de la infraestructura requerida.

El derecho internacional de los derechos humanos establece obligaciones específicas frente a las condiciones de reclusión. El artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra el derecho de toda persona privada de la libertad a recibir un trato humano y respetuoso de su dignidad, mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene garantías relacionadas con su integridad personal. Estos mandatos encuentran desarrollo en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, conocidas como Reglas Nelson Mandela, y en otros instrumentos internacionales que orientan la protección de las personas sometidas a detención o prisión.

Las Reglas Nelson Mandela constituyen un referente para la definición de condiciones adecuadas de alojamiento, higiene, alimentación, atención de la salud, disciplina y capacitación del personal penitenciario. La Corte Constitucional ha acudido a estos estándares en diferentes pronunciamientos, entre ellos las sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015, al examinar las obligaciones estatales derivadas de la privación de la libertad.

En particular, la Sentencia T-762 de 2015 ordenó la conformación de un Comité Interdisciplinario para la Estructuración de las Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad, con el propósito de contar con parámetros que permitan valorar las condiciones materiales de los establecimientos penitenciarios y carcelarios y orientar las actuaciones encaminadas a superar las deficiencias identificadas por la Corte Constitucional.

Con fundamento en este antecedente, el artículo 5 del proyecto dispone que el Gobierno Nacional, los departamentos, distritos y municipios deberán observar, en el diseño, construcción y funcionamiento de los establecimientos de reclusión, las normas técnicas definidas por dicho Comité y las decisiones que sobre ellas adopte la Corte Constitucional en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional. La obligación comprende igualmente las normas que sean estructuradas, modificadas o actualizadas, de conformidad con las decisiones judiciales correspondientes.

La aplicación de estos estándares debe complementarse con un régimen de funcionamiento que asegure la sujeción de los establecimientos territoriales a las disposiciones generales del sistema penitenciario y carcelario. Por esta razón, el artículo 7 establece que los establecimientos departamentales, distritales y municipales, incluidos aquellos administrados mediante esquemas asociativos territoriales, observarán el Código Penitenciario y Carcelario, sus decretos reglamentarios, el reglamento general del INPEC y las demás regulaciones de esa entidad que resulten aplicables.

La aplicación de un régimen común requiere precisar qué autoridad debe ejercer las funciones administrativas que la normativa vigente atribuye al director general del INPEC o a otras autoridades nacionales. Para resolver esta cuestión, se dispone que las autorizaciones y aprobaciones exigidas por las normas aplicables sean otorgadas, respecto de los establecimientos territoriales, por el gobernador o alcalde correspondiente, o por el secretario de despacho en quien se delegue su ejercicio.

En los establecimientos administrados conjuntamente mediante esquemas asociativos territoriales, sus integrantes deberán designar de común acuerdo a un gobernador o alcalde para ejercer tales funciones por un período de un (1) año, sin perjuicio de una nueva designación. Esta previsión permite identificar una autoridad responsable de las decisiones administrativas necesarias para el funcionamiento de los establecimientos compartidos.

La preparación de la infraestructura constituye otro aspecto fundamental. Las obligaciones de construcción y puesta en funcionamiento requieren anticipar las necesidades de capacidad y adelantar oportunamente los procesos de planeación, estructuración de proyectos y gestión presupuestal. Para facilitar estas actividades, el artículo 9 dispone que el Ministerio de Justicia y del Derecho comunique a las entidades territoriales cuando, conforme a la ley, se encuentren próximas a adquirir la obligación de construir establecimientos de reclusión propios.

El Departamento Nacional de Planeación desarrollará una metodología de análisis que permita identificar, con fundamento empírico, la posible configuración de las causales legales que exijan disponer de infraestructura propia o acudir a los mecanismos de integración territorial. Este instrumento permitirá anticipar las necesidades derivadas de la población privada de la libertad que corresponda atender a cada entidad y apoyar las decisiones sobre la organización de los servicios carcelarios.

La materialización de estas obligaciones requiere plazos compatibles con los procesos técnicos, presupuestales y administrativos que demanda el desarrollo de infraestructura. Por ello, el artículo 17 establece un régimen de transición conforme al cual los departamentos, distritos y municipios responsables contarán con un (1) año para formular, en coordinación con las autoridades penitenciarias y carcelarias, un plan de trabajo dirigido a desarrollar establecimientos propios o soluciones de integración territorial. La puesta en funcionamiento de dichos establecimientos deberá realizarse dentro de un término que no podrá exceder de seis (6) años desde la entrada en vigencia de la ley.

Junto con el desarrollo de infraestructura, el régimen de transición contempla medidas de fortalecimiento institucional. El Ministerio de Justicia y del Derecho adelantará procesos de formación y adecuación de las instituciones territoriales encargadas de la administración de los establecimientos, con el propósito de ajustar su funcionamiento a la política penitenciaria y carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

La preparación del personal constituye un componente específico de este proceso. El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el INPEC y la Escuela Nacional Penitenciaria, establecerá con las entidades territoriales un plan de formación para la planta de personal requerida en los establecimientos departamentales, distritales y municipales. Esta medida permitirá desarrollar las capacidades necesarias para asumir las funciones de custodia, vigilancia y atención de las personas privadas de la libertad.

Finalmente, se dispone la integración de los establecimientos territoriales al Sistema de Información Penitenciaria y Carcelaria (SISIPEC), mediante la articulación del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y las entidades territoriales. Su incorporación permitirá contar con registros integrados de la población privada de la libertad y fortalecer el seguimiento de la ocupación y demás información necesaria para la administración y planeación del sistema.

Las disposiciones descritas proporcionan las condiciones técnicas, administrativas y temporales para la implementación de las responsabilidades penitenciarias y carcelarias atribuidas a los diferentes niveles de gobierno, bajo un marco normativo común y con instrumentos de apoyo para la planeación, formación del personal y gestión de la información.

II. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone:

> **ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
>
> Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.
>
> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.
>
> Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
>
> En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

> 35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.
>
> Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para

determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. **El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.** A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo

36. Por todo lo anterior, **la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 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 art. 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.

(Subrayado y negrita fuera de texto)

En el caso del presente proyecto de ley, se reconoce que la iniciativa puede generar efectos fiscales para la Nación y las entidades territoriales, derivados de la definición y distribución de responsabilidades frente a las personas privadas de la libertad, así como de las necesidades de construcción, adecuación, sostenimiento y operación de los establecimientos de reclusión.

Para atender dichos efectos, el proyecto incorpora distintas fuentes y mecanismos de financiación, entre ellos los recursos propios de las entidades territoriales, los recursos del Sistema General de Participaciones que legalmente puedan destinarse a estos fines, las sobretasas territoriales, la contribución especial de obra pública, los recursos del Sistema General de Regalías, el mecanismo de obras por impuestos y los recursos de los FONSET y del FONSECON. Asimismo, contempla la formulación de un documento CONPES para la cofinanciación del desarrollo de la infraestructura carcelaria territorial, previo concepto favorable del CONFIS, y establece un régimen de transición para la implementación progresiva de las obligaciones asignadas.

La cuantificación precisa del impacto fiscal dependerá, entre otros factores, del número de personas privadas de la libertad a cargo de cada nivel de gobierno, de la infraestructura actualmente disponible, de las necesidades de nueva infraestructura y de los costos de funcionamiento asociados, así como de la utilización efectiva de las distintas fuentes de financiación previstas en la iniciativa. En consecuencia, no resulta posible establecer, con la información actualmente disponible, una estimación única del costo fiscal de su implementación.

Por lo anterior, se remitirá copia del presente proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, en el marco de sus competencias, evalúen sus efectos fiscales y presenten las observaciones que consideren pertinentes durante el trámite legislativo.

III. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, dispone:

> **ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO.** <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente 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. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Por su parte, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

> **ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) <Literal INEXEQUIBLE>

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

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. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. **No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso**.

GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 303/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 20 / 10 / 26 FOLIOS:
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO GENERAL

GustavoMoreno_ GustavoMoreno_51

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de octubre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.303/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE DEFINE EL RÉGIMEN DE COMPETENCIAS Y FINANCIACIÓN DE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA, SE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY 65 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador GUSTAVO MORENO HURTADO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 20 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Lucena González

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional – Sótano
leyes@senado.gov.co

CONTENIDO

Gaceta número 1618 - jueves, 22 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 301 de 2026 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 491 años de fundación del municipio de Tenerife, Magdalena, rinde homenaje a su historia y se dictan otras disposiciones. 1

Proyecto de Ley número 303 de 2026 Senado, por medio de la cual se define el régimen de Competencias y financiación de la Nación y las entidades territoriales en materia penitenciaria y carcelaria, se modifica y adiciona la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones. 5

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026