



Ministerio de Justicia y del Derecho

---

**CARTILLA DEL  
SISTEMA  
PENITENCIARIO  
Y CARCELARIO  
PARA LAS  
ENTIDADES  
TERRITORIALES**

---

 GOBIERNO DE COLOMBIA

---

CARTILLA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y  
CARCELARIO PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES



# ÍNDICE

1. Presentación y propósito de la cartilla.
2. Contexto: Necesidad de articulación entre Gobierno Nacional y entidades territoriales.
3. Obligaciones de las entidades territoriales frente al sistema carcelario:
  - i. Construcción de cárceles para sindicados a cargo de las entidades territoriales.
  - ii. Delegación de la custodia y vigilancia de los sindicados por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).
4. Formas de cumplir las obligaciones de las entidades territoriales frente al sistema carcelario:
  - i. Articulación con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco.
  - ii. Proyecto tipo de cárcel municipal o departamental.
  - iii. Colonias agrícolas: proyectos carcelarios que hacen énfasis en la reinserción social.
5. Fuentes de financiación para el sostenimiento de población sindicada en cárceles.
6. Contactos.

# 1. Presentación y propósito de la cartilla

Bienvenido. Esta cartilla está diseñada con el fin de que las entidades territoriales conozcan cuáles son sus obligaciones en el marco del sistema penitenciario y carcelario. De manera preliminar hay que advertir que a las entidades territoriales (departamentos, municipios, áreas metropolitanas y el Distrito Capital de Bogotá) les corresponde el cumplimiento de la responsabilidad legal que consiste en responder por las personas que están en las cárceles (de la Nación o territoriales) y que aún no están condenadas, es decir, detenidas preventivamente<sup>1</sup> o sindicadas. Esta obligación se desarrolla en concreto en los artículos 17 y siguientes del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993, parcialmente modificada por la Ley 1709 de 2014).

De este modo, el propósito de la presente cartilla es exponer a las entidades territoriales estrategias viables, sostenibles y económicamente atractivas encaminadas al cumplimiento de sus obligaciones legales respecto al sostenimiento de las personas privadas preventivamente de la libertad, así como la construcción, fusión y administración de centros carcelarios.

Así, esta cartilla debe servir como hoja de ruta para que las entidades territoriales pongan en marcha todas las acciones tendientes a direccionar recursos y a ejecutar las apropiaciones presupuestales pertinentes para contribuir de forma efectiva a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria y al fortalecimiento de su rol frente a la política criminal.

---

<sup>1</sup> La detención preventiva se presenta en los casos en los que un Juez de Control de Garantías valora que (i) el imputado supone un peligro para la sociedad o la víctima; (ii) cuando este constituye un riesgo para la integridad del proceso; o (iii) cuando se prevé que evadirá la acción de la justicia.

## 2. Contexto: Necesidad de articulación entre Gobierno Nacional y entidades territoriales

El escenario actual del sistema penitenciario y carcelario en Colombia -constatado en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015- visibiliza una problemática estructural en materia penitenciaria y carcelaria que se plasma en lo que la Corte Constitucional ha denominado estado de cosas inconstitucional (ECI). Esta situación se caracteriza por la masividad de población reclusa afectada y la violación de sus derechos fundamentales a lo largo y ancho del territorio nacional.

Lo anterior se evidencia por la existencia de: (i) una política criminal reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad; (ii) tasas elevadas de hacinamiento penitenciario y carcelario; (iii) una precaria infraestructura penitenciaria y carcelaria; (iv) mala prestación de los servicios de salud para las personas privadas de la libertad; y (v) condiciones insalubres al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Y para los efectos que conciernen a esta cartilla, **(vi) reclusión conjunta entre sindicatos y condenados; y (vii) falta de articulación de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional para el cumplimiento de las obligaciones que conjuntamente tienen en el sistema penitenciario y carcelario.**

Con base en lo expuesto, en la Sentencia T-762 de 2015 la Corte Constitucional demandó una coordinación de esfuerzos entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en la superación del ECI. En últimas, el llamado

de este Alto Tribunal a sumares esfuerzos institucionales, los cuales se despliegan desde el Gobierno Nacional y exigen la articulación de las entidades territoriales en aras de mejorar las condiciones de reclusión que condenados y sindicados tienen que soportar en la actualidad (hacinamiento, acceso intermitente a servicios públicos, reclusión alejada de sus familias, etc.).

La exigencia de mejorar dichas condiciones de reclusión de condenados (a cargo de la Nación) y sindicados (a cargo de las entidades territoriales) está igualmente recogida en numerosos instrumentos de Derecho Internacional<sup>2</sup>, que plantean en sus disposiciones un tratamiento adecuado y digno para las personas privadas de la libertad. Igualmente, en los últimos años la Defensoría del Pueblo<sup>3</sup> y la Procuraduría General de la Nación<sup>4</sup> han exigido lo mismo.



**2** Entre otros: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**3** En la Resolución Defensorial No. 069 de 2016 se insta a los entes territoriales al cumplimiento del deber legal que estos tienen frente a las personas privadas de la libertad en calidad de detención preventiva.

**4** En la Directiva 03 de 2014 de la Procuraduría General de la Nación se conmina a los entes territoriales a cumplir con la obligación legal dentro de las responsabilidades que le atañen dentro del sistema penitenciario y carcelario, y a realizar todas las acciones tendientes a direccionar recursos y a ejecutar las apropiaciones presupuestales pertinentes para contribuir de forma efectiva a superar la problemática penitenciaria y carcelaria en nuestro país.

### **3. Obligaciones de las entidades territoriales frente al sistema carcelario**

Las entidades territoriales tienen a su cargo los detenidos preventivos que la justicia ha decidido mantener reclusos mientras avanza su proceso penal. Que estén a su cargo implica que tales entidades deben garantizar su sostenimiento, (i) bien construyendo sus propias cárceles para recluir y sostener a estas personas, o (ii) bien delegando la custodia y vigilancia de esta población al INPEC, para que el Instituto se haga cargo de los sindicados en las cárceles del orden nacional. A continuación se exploran ambas figuras:

#### **(i) Construcción de cárceles para sindicados a cargo de las entidades territoriales:**

De acuerdo con el Código Penitenciario y Carcelario<sup>5</sup>, las entidades territoriales, en sus niveles municipal y departamental, pueden construir cárceles para recluir allí a las personas sindicadas cuyo arraigo procesal esté en su jurisdicción. Esto facilita que los detenidos preventivos puedan comparecer con prontitud al proceso penal, lo que garantiza su derecho a la justicia y reduce la sensación de impunidad en la ciudadanía, en la medida en que se garantiza la celeridad de los procesos penales.

De hecho, en la tarea de construir sus propias cárceles, bien pueden concurrir varios municipios, o estos y el departamento, de manera que sumen sus esfuerzos presupuestales para un mismo propósito.

<sup>5</sup> Ley 65 de 1993, artículos 17 y 18.

Hay que tener en cuenta que no es necesario que todas las entidades territoriales construyan sus propias cárceles, pues muchas veces la cantidad de detenidos preventivos a su cargo no justifica poner en marcha un proyecto de construcción carcelario. No obstante, cuando una entidad territorial tiene 500 o más detenidos preventivos, en este escenario sí resulta oportuno que construya centros carcelarios, pues la cantidad de personas a su cargo hace que se requiera una infraestructura propia de la entidad territorial en la que se puedan recluir.

El otro escenario en el que se estima necesario construir una cárcel es cuando, si bien la entidad territorial no tiene más de 500 detenidos de su jurisdicción, la cárcel más próxima está muy alejada, lo que afecta el acercamiento de los detenidos preventivos con sus familias. En estos casos una opción recomendable es que las entidades territoriales se junten con otras entidades vecinas, o incluso con la participación del departamento, de manera que se opte por construir una cárcel regional para la custodia y vigilancia de los detenidos preventivos de la región.

## **(ii) Delegación de la custodia y vigilancia de los sindicados al INPEC**

Como se vio anteriormente, hay escenarios que no implican necesariamente tener que construir una cárcel. En esos casos, teniendo en cuenta que en todo caso la entidad territorial tiene detenidos preventivos a su cargo, debe buscar una forma para responder por esta población. Para hacerlo, existe la posibilidad de solicitar al INPEC que se haga cargo de la custodia y vigilancia de los sindicados en sus cárceles del orden nacional. Pero para que esta figura funcione, la entidad territorial debe pagarle al Instituto el costo del sostenimiento de los sindicados a su cargo.

Esta solución puede funcionar para municipios pequeños que tienen pocos detenidos preventivos con arraigo procesal en su municipio. Así, antes que embarcarse en



un proyecto de construcción de un centro carcelario, es preferible optar por suscribir un convenio entre la entidad territorial y el INPEC para que el Instituto reciba dicha población a cambio de una remuneración suficiente que garantice el sostenimiento de los detenidos a su cargo.

Entendidas las obligaciones, es necesario plantear algunas estrategias viables para las entidades territoriales, de manera que puedan traducir las responsabilidades legales en cumplimientos.



## 4. Formas en que las entidades territoriales pueden cumplir sus obligaciones frente al sistema carcelario

### (i) Articulación con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco

Esta propuesta consiste en apalancar la construcción de cupos carcelarios con recursos del sector privado. Para hacerlo, se entregan a particulares predios atractivos para desarrollo inmobiliario para uso de vivienda o comercial, a cambio de que el sector privado construya cupos carcelarios. Predios atractivos son aquellos ubicados en lugares estratégicos de los municipios, que sean propiedad de las entidades territoriales.

En este modelo la Agencia Virgilio Barco opera como un estructurador de la propuesta, pues ofrece asesoría en la gestión predial e inmobiliaria que se requiera, y viabiliza, cuando se pueda, el modelo financiero que hace que un particular pueda construirle a la entidad territorial cupos carcelarios a cambio únicamente de uno o varios predios ubicados en lugares que tengan potencial urbanístico.

#### **La agencia realiza:**

- Un cambio de norma de uso del suelo, lo cual implica trabajar con la entidad territorial para que dicho uso no sea dotacional –como el que tienen las cárceles–, sino urbano o de vivienda.

- Al hacer ese cambio de norma, el lote se valoriza y consecuentemente se puede ofertar a un particular.

### **¿Por qué esta propuesta puede ser interesante para las entidades territoriales?**

Porque con la participación de la Agencia Virgilio Barco, la única erogación que se requiere por parte de las entidades territoriales es la necesaria para que la Agencia logre desarrollar el modelo financiero y la gestión predial e inmobiliaria. Estos costos son mucho más bajos que los que se requieren para la construcción de una cárcel. Adicionalmente, se crean alianzas estratégicas entre los sectores público y privado, encaminadas al incremento de cupos carcelarios y que contribuyen al desarrollo de proyectos inmobiliarios de gran escala en los municipios, generando un desarrollo urbanístico en los territorios.

### **(ii) Proyecto tipo de cárcel municipal o departamental**

#### **¿Qué son los proyectos tipo?**

Son soluciones estándar de alta calidad creadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que tienen como finalidad agilizar la inversión local por medio de regalías y que entidades territoriales que requieran atender una problemática específica las implementen en su territorio de manera ágil y eficiente<sup>6</sup>. Lo anterior, por medio de proyectos estandarizados que integran aspectos técnicos, económicos y metodológicos con el fin de que las entidades territoriales que requieran una solución en una materia concreta las implementen en su territorio, generando ahorros aproximados de un 70% en los costos previstos de preinversión y una disminución de más de cuatro meses en materia de formulación y estructuración de proyectos.

---

**6** Para más información remitirse a la página web: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

## **¿Cómo funcionan los proyectos tipo en el ámbito carcelario?**

En este ámbito se estructuró un proyecto tipo, una alternativa para que las entidades territoriales solucionen el déficit de infraestructura carcelaria actual por medio de lineamientos para el diseño de cárceles para sindicados. Lo anterior, con el propósito de restaurar los derechos de los internos y proveer espacios para que estos vivan en condiciones dignas, y para que consecuentemente se disminuyan los niveles de hacinamiento en las penitenciarías del territorio nacional.

Por lo expuesto, el proyecto tipo desarrolla los lineamientos espaciales y arquitectónicos para la planeación y construcción de cárceles.

Dichos lineamientos contienen formulaciones estandarizadas en materia de:

- Espacios al interior de las cárceles, tales como edificios, celdas, dormitorios, cocinas y comedores, instalaciones sanitarias, espacios destinados a la recreación, salas de visitas, oficinas de administración, cuartos de guardias, depósitos, espacios para talleres, aulas de clases, bibliotecas y salas de audiencia virtuales y presenciales.
- Diseños estructurales, eléctricos e hidráulicos.
- Memorias de cálculo, es decir, datos numéricos respectivos para proyecciones futuras.
- Presupuesto detallado.
- Dotación.

## **¿Cómo se financian estos proyectos tipo?**

Dichos proyectos de construcción, que tienen un costo estimado de 17.000 millones de pesos -sin incluir los predios donde serán construidos-, se pueden financiar por medio de regalías, ya que se enfocan a que la entidad territorial pueda construir infraestructura carcelaria.

Ahora, si bien es cierto que dichos proyectos de construcción

se pueden financiar por medio de regalías, el sostenimiento (seguridad, alimentación, salud y demás servicios para los detenidos preventivos) no es susceptible de financiación a través de este medio. Por ello, una alternativa de solución respecto a la obligación de sostenimiento puede consistir en dialogar con el Gobierno Nacional para que el INPEC, eventualmente, se haga cargo del sostenimiento o que lo haga la propia entidad territorial con recursos distintos a los de las regalías.

### **(iii) Colonias Agrícolas: Proyectos carcelarios que enfatizan en la reinserción social**

Recientemente el Sector Justicia del Gobierno Nacional viene impulsando la articulación Nación-territorios para construir colonias agrícolas. Se trata de centros de reclusión con características particulares, puesto que su vocación es el trabajo productivo del campo (aun cuando se pueden fortalecer otras industrias) y la extensión de tierra está entre las 20 y 40 hectáreas (dependiendo de la capacidad poblacional que se proyecte albergar en estos lugares).

Por lo anterior, la principal novedad radica en que son centros de reclusión proyectados para enfatizar el tratamiento penitenciario, es decir, reducir las vulnerabilidades que ha originado la comisión de los delitos de los allí reclusos.

Para lograrlo, se privilegia la reclusión en un medio libre (el campo), lo que reduce el estrés de las personas privadas de la libertad y aumenta su capacidad productiva a través de múltiples tareas que pueden desempeñar. Dichas actividades, contrario a lo que ocurre en una cárcel urbana, no están asociadas directamente con la vida en reclusión, sino que tienen que ver con proyectos productivos de cultivos, manejo de animales o talleres, entre otros. De este modo se fortalecen capacidades desde la privación de la libertad para que estas personas puedan aprender oficios útiles socialmente. Así, en la medida en que se generan procesos de retorno a la sociedad de aquellos que quedan en libertad, se asegura que no van a reincidir.

## ¿Cómo se articulan la Nación y las entidades territoriales para construir una Colonia Agrícola?

El Gobierno Nacional está interesado en masificar este modelo y para hacerlo extiende la invitación a las entidades territoriales que puedan aportar predios rurales<sup>7</sup> con extensiones de entre 20 y 40 hectáreas. En tales terrenos se podrían construir colonias agrícolas.

Con las entidades territoriales interesadas se construye un equipo técnico de trabajo al que se le suman el INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Este equipo se encarga de viabilizar el proyecto, dentro de lo que se incluye definir su mejor vía de financiación.

## ¿Cómo se financia este proyecto?

Existen al menos tres vías que se exploran entre el Gobierno Nacional y la entidad territorial interesada, una vez se considere viable técnicamente el predio que se pretende aportar. Estas vías son:

- **Regalías:** Bajo esta figura, el Sector Justicia podría acompañar y asesorar técnicamente a la entidad territorial en la definición de un proyecto de infraestructura para la construcción de una Colonia Agrícola. Por esta vía, los recursos del predio y de la construcción irían por cuenta de las entidades territoriales, y la Nación, vía INPEC, solo tendría que hacerse cargo de la cárcel una vez esta estuviera lista.
- **Obra pública:** Esta es la forma habitual de construir cárceles y consiste en la planeación y ejecución del proyecto por parte de la USPEC, entidad que también aporta los recursos relacionados con la construcción de la Colonia. Este aporte puede ser cofinanciado con

<sup>7</sup> Este punto está sujeto a la validación desde el punto de vista técnico del predio, para asegurarse que el que se pretenda aportar cumpla con las características necesarias para construir una Colonia Agrícola.

recursos de las entidades territoriales, las cuales deben aportar también el predio en el que se va a construir la Colonia.

- **Esquema en apoyo de la Agencia Virgilio Barco:** Este esquema ya fue explicado en el punto 4(i).



## 5. Fuentes de financiación para el sostenimiento de la población sindicada (detenidos preventivos) en cárceles

¿Cuáles son las fuentes presupuestales con las que pueden contar las entidades territoriales para hacer frente a sus obligaciones en materia carcelaria?

Actualmente las entidades territoriales cuentan con varias fuentes de financiación, tales como<sup>8</sup>:

- **El Presupuesto General de la Nación (PGN)**<sup>9</sup>
- **El Sistema General de Regalías (SGR):** A través de proyectos de inversión y la estructuración de proyectos incorporados en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, y surtiendo el trámite ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)<sup>10</sup>. Es necesario tener en cuenta que según el artículo 40 de la Ley 1530 de 2012, “con los recursos de regalías y compensaciones no se financiarán gastos de funcionamiento ni programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero”.

Lo anterior es relevante en materia carcelaria para las

<sup>8</sup> Artículo 76 de la Ley 715 de 2001 orgánica de presupuesto.

<sup>9</sup> En este caso, la destinación de recursos seguirá siendo subordinada a los porcentajes obligatorios que define la ley orgánica de presupuesto para salud, educación y saneamiento básico.

<sup>10</sup> Ley 1530 DE 2012



entidades territoriales, ya que en el sistema general de regalías se puede evidenciar:

- » La construcción de cárceles como gasto de inversión, que sería susceptible de financiarse con estos recursos.
  - » Sin embargo, como gasto de funcionamiento no podría ser financiada con recursos provenientes del SGR.
- **El Sistema General de Participaciones (SGP):** Corresponde al derecho que le asiste a las entidades territoriales de participar en las rentas nacionales. Aplica para el caso de municipios en los sectores definidos por la Ley 715 de 2001<sup>11</sup>, y la mayoría de sus recursos cuentan con destinaciones específicas desde la ley<sup>12</sup>.
  - **Recursos propios:**
    - » Ingresos corrientes tributarios, tales como impuestos y tasas sin destinación específica constitucional o legal.
    - » Ingresos corrientes no tributarios, como multas, sanciones y otros derechos sin destinación específica constitucional o legal.
    - » Rentas de capital, solo disponibles para gastos de inversión<sup>13</sup>.

Adicionalmente, es necesario advertir que en el caso del Sistema General de Participaciones la destinación de recursos seguirá estando subordinada a los porcentajes obligatorios que define la Ley orgánica de presupuesto para salud, educación y saneamiento básico.

---

**11** Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

**12** Correspondiendo el 96% a asignaciones sectoriales (58% en educación; 24,5% salud; 5.4% agua potable y saneamiento básico; 11.6% propósito general; y 4% para asignaciones especiales (0,5% alimentación escolar; 0.52% resguardos indígenas, 2.9% FONPET)

**13** Ley 617 de 2000

## 6. Contactos

Nos gustaría tener un contacto más directo con su entidad territorial, de modo que Gobierno Nacional y entidades territoriales avancemos juntos hacia el cumplimiento de las obligaciones comunes en relación con las personas privadas de la libertad. De ese modo, siéntase en la libertad de contactarnos en cualquier momento.

### **Dirección de Política Criminal y Penitenciaria Ministerio de Justicia y del Derecho**

#### **Adolfo Franco Caicedo**

Director de Política Criminal y Penitenciaria  
adolfo.franco@minjusticia.gov.co

#### **María Consuelo Sandoval Gómez**

Coordinadora de Política Penitenciaria  
consuelo.sandoval@minjusticia.gov.co  
Teléfono (+57) (1) 444 3100 ext. 1285

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)