



## DIRECTIVA No. 018

**DE:** PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

**PARA:** GOBERNADORES Y ALCALDES

**ASUNTO:** RESPONSABILIDAD DE ENTES TERRITORIALES FRENTE A PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN CALIDAD DE SINDICADOS

**FECHA:** 29 SEP 2021

La Procuradora General de la Nación, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en especial las señaladas en el numeral 1º del artículo 277 de la Constitución Política y los numerales 7 y 36 del artículo 7º del Decreto Ley 262 de 2000, con el fin de promover el cumplimiento de las disposiciones normativas que rigen la creación y mantenimiento de cárceles y,

### CONSIDERACIONES:

Que mediante Directiva 003 del 4 de septiembre de 2014, la Procuraduría General de la Nación recomendó a los mandatarios de entidades territoriales adoptar medidas precisas y pertinentes para poner en marcha los establecimientos carcelarios de su jurisdicción, con el fin de que acojan a los internos con detención preventiva.

Que a través de la citada Directiva, se solicitó la implementación de centros de arraigo transitorios necesarios. Para esos efectos, esta Entidad sugirió priorizar el desarrollo de esa política, con el objeto de superar el hacinamiento carcelario, en concordancia con lo establecido en la Ley 65 de 1993 y sus modificaciones contenidas en las Leyes 715 de 2011 y 1709 de 2014 y la sentencia T-153 de 1998.

Que al analizar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, la Corte Constitucional consideró en la Sentencia C-471 de 1995, que la transferencia de obligaciones del nivel central al nivel territorial en materia de manutención y custodia de personas privadas de la libertad en calidad de sindicados resultaba viable, pues dicha ley obligaba a las entidades territoriales a planificar y presupuestar los recursos necesarios para el cumplimiento de esta función.

Que a su vez, el numeral tercero de la Directiva 001 del 9 de marzo de 2016, se delega en “[l]a Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos” la función de hacer seguimiento a las órdenes proferidas en las sentencias de tutela T-388 de 2013 y T-762 de 2015. Uno de los principales puntos destacados en el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) es el hacinamiento carcelario.

Que el numeral tercero de la Directiva 002 del 7 de julio de 2016 ordena que “[l]a Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales [hoy Procuraduría Delegada para las Entidades Territoriales y Diálogo Social], verificará que en los planes municipales y departamentales de desarrollo se hayan incluido los



rubros para la financiación de las cárceles municipales o los convenios con el INPEC, y que los mismos sean proporcionales con las necesidades presupuestales”.

Que la Ley 715 de 2001 regula el Sistema General de Participaciones y prevé en su artículo 76.6 que en materia de centros de reclusión, los municipios -en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)- podrán apoyar la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

Que el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027, formulado el 8 de junio de 2017, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley 1753 de 2015 - Subcomponente Sistema Penitenciario- establece:

Debe señalarse que de acuerdo con lo consagrado en el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario, las entidades territoriales son las encargadas de crear, fusionar, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar los centros de reclusión destinados a las personas detenidas preventivamente; sin embargo, los gobernadores y alcaldes se abstienen de aprobar o sancionar los presupuestos departamentales y municipales que incluyan partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Incluso los artículos 17 y 18 del Código Penitenciario y Carcelario señala que las “entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario; podrán convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión”.

A pesar de atribuirle normativamente la obligación a los entes territoriales la atención y el tratamiento de la población sindicada, comenzando por los alcaldes como primera autoridad de policía del municipio, a quienes se les encomienda el mantenimiento del orden público en sus entes territoriales (Constitución Política, art. 315), la Sentencia T-153 de 1998 que ordena a “los Gobernadores y Alcaldes a cumplir las obligaciones de crear y mantener centros de reclusión propios para sindicados.

Sumado a la Directiva de la Procuraduría 003 de 2014 que recomienda a “los municipios y departamentos, propender por generar acciones que contribuyan al cumplimiento de sus competencias en materia carcelaria”, junto con la Sentencia T-762 de la cual señala que los entes territoriales deben articularse al Sistema carcelario bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, dispone en su artículo 132 la armonización del Plan Decenal del Sistema de Justicia con los Planes Nacionales de Desarrollo, a fin de promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control. Así mismo, establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo o quienes hagan sus veces, concurrirán para adelantar las armonizaciones necesarias al Plan Decenal del Sistema de Justicia -en concordancia con los Planes Nacionales de Desarrollo- y de acuerdo con las prioridades que dichas entidades identifiquen en el



sistema de justicia y teniendo en cuenta el proceso continuo de planeación que comprende la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Que el artículo 133 *ejusdem* ordena a los entes territoriales adelantar acciones para localizar inmuebles que permitan la construcción de centros de detención transitorios, centros de arraigo, cuarteles judiciales o cárceles del orden nacional e incluirlos en los Planes de Ordenamiento Territorial. Adicionalmente, insta a las alcaldías y las gobernaciones a la creación de Fondos de Infraestructura, con recursos provenientes de contribuciones especiales de obra pública de las que trata el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006 y tasas y sobretasas de seguridad contenidas en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010.

Que el Decreto Ley 804 de 2020, expedido en el marco de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del SARS-COV2, establece mecanismos para que los entes territoriales pudieran, de manera expedita, adquirir o adecuar inmuebles para ser utilizados como Centros de Detención Transitoria, así como simplificar los trámites para la contratación del personal requerido para ejercer las labores de custodia y vigilancia sobre estos centros.

Que el Decreto 858 de 2020, regula lo atinente a la prestación del servicio de salud para las personas privadas de la libertad en calidad de sindicadas y precisa que en caso de no estar afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud y no cuenten con capacidad de pago, serán afiliadas al Régimen Subsidiado. El Decreto determina claramente que la responsabilidad de realizar la afiliación corresponde a las entidades territoriales.

Que, de acuerdo con información de la Dirección Nacional de la Policía Nacional, con corte al 24 de septiembre de 2021, hay 20.784 personas privadas de la libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata, con un hacinamiento del 191% en estaciones de policía y 25% en unidades de reacción inmediata. De estas 20.784 personas, 1902 han sido condenadas y 18.882 ostentan la calidad de sindicadas.

Por lo anterior, la Procuradora General de la Nación:

## DISPONE

**PRIMERO: RECOMENDAR** a los dirigentes de entidades territoriales la adopción de medidas para poner en marcha el correcto y adecuado funcionamiento de los establecimientos carcelarios dentro de su jurisdicción, de tal manera que se implementen los centros de detención transitoria que resulten necesarios, priorizando en sus acciones el desarrollo de la política carcelaria a nivel territorial, a efectos de superar lo relativo al creciente hacinamiento en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata.

**SEGUNDO: RECOMENDAR** a las autoridades territoriales que, en cumplimiento de su deber legal, den aplicación a lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 133 de la Ley 1955 de 2019, relativo a la creación de los fondos de infraestructura carcelaria.

**TERCERO: EXHORTAR** a los entes territoriales para que, por medio de mecanismos asociativos, avancen en la construcción de establecimientos de reclusión de orden territorial dedicados a la privación de la libertad de personas en calidad de sindicadas.



**CUARTO: EXHORTAR** a los gobiernos locales y territoriales para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993, especialmente las relacionadas con la construcción de cárceles y centros de arraigo, la adecuación de estaciones de policía y la suscripción de convenios con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Esta obligación no solo compete a alcaldes municipales o distritales, sino que también concierne a los gobernadores.

**QUINTO: RECORDAR** a las entidades territoriales que, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación vigente, los planes municipales y departamentales de desarrollo deben prever recursos para la construcción y sostenimiento de las cárceles municipales, al igual que los respectivos presupuestos.

**SEXTO: EXHORTAR** a las entidades territoriales para que realicen las apropiaciones presupuestales que ordena la Ley 65 de 1993.

**SÉPTIMO: EXHORTAR** a la Policía Nacional y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), para que establezcan un mecanismo de coordinación a nivel nacional que permita el traslado de las personas privadas de la libertad en calidad de condenadas desde las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata hacia los establecimientos de reclusión del orden nacional.

**OCTAVO: EXHORTAR** a la Policía Nacional para definir un protocolo a nivel nacional que permita el traslado de las personas que se encuentren en calidad de sindicadas desde las estaciones de policía hacia los centros de detención transitoria de nivel municipal o departamental, según sea el caso.

**NOVENO: ORDENAR** a las Procuradurías Delegadas para las Entidades Territoriales y Diálogo Social, Vigilancia Preventiva de la Función Pública, Ministerio Público en Asuntos Penales y para la Defensa de los Derechos Humanos, coordinar acercamientos con la Defensoría del Pueblo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Nacional de Planeación, prisiones y demás entidades públicas que estimen pertinentes, para identificar y realizar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones tratadas en la presente directiva.

**DÉCIMO: ORDENAR** a las procuradurías regionales y provinciales vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993, especialmente las relacionadas con la construcción de cárceles y centros de arraigo, la adecuación de estaciones de policía y la suscripción de convenios con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

**PARÁGRAFO:** Para efectos del seguimiento que deba adelantarse, las procuradurías regionales, distritales y provinciales elaborarán un informe semestral indicando los avances sobre lo contenido en esta directiva. El primer informe será presentado el 30 de marzo de 2022 a la Procuraduría Delegada para las Entidades Territoriales y el Diálogo Social y la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos.



**UNDÉCIMO: ORDENAR** a la Procuraduría Delegada para las Entidades Territoriales y Diálogo Social, que verifique la previsión de recursos para la construcción y sostenimiento de las cárceles municipales en los planes municipales y departamentales de desarrollo, así como en los respectivos presupuestos de los entes territoriales.

**DUODÉCIMO:** Comunicar, por medio de la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación, el contenido de la presente Directiva a las procuradurías involucradas en el presente acto administrativo, así como las respectivas publicaciones en los sistemas de información la entidad.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARGARITA CABELLO BLANCO**  
Procuradora General de la Nación

Elaboró: Tito Arcadio Perilla E. / Asesor Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos  
Revisó: Marialicia López Iglesias / Asesora Gabinete Despacho Procuradora General   
Andrés Higuera Africano / Despacho Procuradora General   
Aprobó: Javier Augusto Sarmiento Olarte / Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos  
Javier García Ávila / Secretario Privado Despacho Procuradora General   
(Trazabilidad virtual)