



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

**DIRECTIVA No 003**

**( 02 SEP 2014 )**

**DE: PROCURADOR GENERAL**

**PARA: MINISTERIOS DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, GOBERNADORES Y ALCALDES.**

**ASUNTO: DIRECTRICES EN MATERIA DE SOSTENIMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS, PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.**

**FECHA:**

**EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, CONSIDERANDO.**

**Que según el numeral 7º del artículo 7º del decreto-ley 262 de 2000, corresponde al Procurador General de la Nación expedir los actos administrativos, órdenes, directivas y circulares necesarias para el funcionamiento de la entidad y para desarrollar las funciones atribuidas en la ley. Así mismo el numeral 2º del citado artículo, expone que también corresponde al Procurador General de la Nación, formular políticas generales y criterios de intervención como Ministerio Público, entre otros, en materia de protección y defensa de los derechos humanos, con fines de vigilancia superior y preventiva.**

**Que de conformidad con el artículo 277 numerales 1º, 2º y 5º de la Constitución Política, son funciones del Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, la vigilancia del cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; así como la protección de los derechos humanos, asegurando su efectividad y velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.**



Que a través del artículo 15 de la ley 65 de 1993, modificado por el artículo 7° de la ley 1709 de 2014, se estableció la conformación del sistema nacional penitenciario y carcelario integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), como adscritos al Ministerio de Justicia y del Derecho; todos los centros de reclusión que funcionan en el país; la Escuela Penitenciaria Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (ICBF) y por las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con el sistema.

Que según el artículo 16 del Código Penitenciario y Carcelario, modificado por el artículo 8° de la ley 1709 de 2014, los establecimientos de reclusión del orden nacional serán creados, fusionados, suprimidos, dirigidos y vigilados por el INPEC entidad que en coordinación con la USPEC determinará los lugares donde han de funcionar. Se faculta, por razón del mencionado artículo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para asignar los recursos suficientes a la USPEC con el fin de crear, organizar y mantener los establecimientos de reclusión, con miras a que estos cuenten con las condiciones ambientales, sanitarias y de infraestructura adecuadas, para un tratamiento penitenciario digno.

Que por su parte el artículo 17 ibídem, refiriéndose a las cárceles departamentales y municipales, señala que los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y el distrito capital, deben atender la creación, fusión o 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, por orden de autoridad policiva; correspondiendo al Inpec ejercer las funciones de inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales. Deben incluir en sus respectivos presupuestos municipales y departamentales las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, pagos de empleados, raciones de presos, su vigilancia, gastos por remisiones y viáticos, materiales y suministros, compras de equipos y demás servicios, absteniéndose los gobernadores y alcaldes, de aprobar o sancionar los presupuestos que, según



el caso, no llenen los requisitos establecidos en dicho artículo. Además, según el artículo 18 de la ley 65 de 1993, los municipios podrán convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión.

Que la ley 1709 de 2014, en su artículo 10, adicionó la ley 65 de 1993 con el artículo 19A, sobre la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 del código penitenciario y carcelario, asignando al Ministerio de Justicia y del Derecho la función de promover la aprobación de un documento CONPES para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en dichos artículos y que están a cargo de las entidades territoriales, que deberán provenir del Presupuesto General de la Nación, pero correspondiendo el referido Ministerio adelantar un proceso de formación y adecuación de las instituciones que desde las entidades territoriales atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios que estarán a cargo de estas, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

Que en esta disposición también se señaló por el legislador, que las cárceles departamentales y municipales serán destinadas a las personas detenidas preventivamente, con lo que se estaría precisando el sentido de lo dispuesto en el artículo 17 de la ley 65 de 1993.

El artículo 12 de la Ley 1709 de 2014, al modificar el artículo 21 de la Ley 65 de 1993, señala que las cárceles y pabellones de detención preventiva están dirigidos a la atención de personas en detención preventiva, en los términos del artículo 17 de la citada ley, y que estarán a cargo de las entidades territoriales; empero podrán existir pabellones para detención preventiva en establecimientos para condenados, por razones de seguridad, pero separados adecuadamente de las demás secciones y de las personas condenadas. Por lo tanto, se establece que las entidades territoriales, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, podrán adelantar las gestiones pertinentes para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexo a sus instalaciones, articulando lo



necesario para la construcción y mantenimiento de dichos complejos judiciales.

Que el artículo 15 de la Ley 1709 de 2014, adiciona con el artículo 23A la ley 65 de 1993, creando los denominados centros de arraigo transitorio, con el fin de atender a aquellas personas a las que se les hubiere proferido medida de detención preventiva y que no cuenten con domicilio definido o con arraigo familiar social, para que desde dichos centros puedan lograr la reinserción laboral contribuyendo a que, en el evento de proferirse la condena, se le pueda otorgar algún mecanismo sustitutivo de prisión. También se busca con dichos centros, que las personas allí detenidas puedan tener atención psicosocial y orientación laboral o vocacional durante el tiempo que allí permanezcan.

Que para efecto de lo anteriormente señalado se ha dispuesto que la Nación y las entidades territoriales podrán realizar acuerdos para la creación, fusión, supresión dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los centros de arraigo transitorio, en los mismos términos del artículo 17 de la ley 65 de 1993, debiendo, en todo caso, su creación ser progresiva y depender de la cantidad de internos que cumplan con los criterios para ingresar a estos establecimientos.

Que el artículo 76 de la ley 715 de 2001, asignó a los municipios la competencia para que, en materia de centros de reclusión, su creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia se pueda adelantar en coordinación con el Inpec.

Que la sentencia de tutela T-153 de 1998, por medio de la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria, señaló en su momento que: *“las cárceles de las entidades territoriales se encuentran abandonadas y, en muchos casos, fueron clausuradas. Esta situación ha impedido el traslado de reclusos en detención preventiva o condenados por contravenciones a estas cárceles. De esta manera, la Nación ha tenido que asumir todo el peso de la crisis carcelaria. La actitud asumida por los departamentos y municipios contribuye a la vulneración de los derechos fundamentales de los internos, pues conduce al desarraigo de los presos locales o regionales y al*



*hacinamiento de los establecimientos del orden nacional. Por esta razón, la Corte ordenará a los gobernadores y los alcaldes, y a los miembros de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales que den cumplimiento estricto a lo establecido por el artículo 17 del mencionado Código Penitenciario y Carcelario.*

Que no obstante dicha orden judicial, la realidad actual muestra que las cárceles municipales y/o departamentales mantienen su situación de precariedad al punto que muchas de ellas permanecen cerradas, situación que de alguna manera contribuye a los niveles de hacinamiento registrado en la mayoría de establecimientos carcelarios y penitenciarios a cargo del INPEC.

Con base en las anteriores disposiciones y consideraciones, el Procurador General de la Nación, supremo director del Ministerio Público, defensor de los intereses de la sociedad, en especial de la población vulnerable como lo es la población reclusa

#### DISPONE

Recomendar a las autoridades que gobiernan las entidades territoriales, que adopten medidas precisas y pertinentes, con el propósito de poner en marcha el correcto y adecuado funcionamiento de los establecimientos carcelarios de su jurisdicción, de tal manera que allí puedan permanecer aquellos internos con detención preventiva y la implementación de los centros de arraigo transitorios que fueren necesarios, para lo cual se recomienda que ante la grave problemática carcelaria se priorice el desarrollo de esta política, para superar especialmente lo relativo al hacinamiento carcelario.

Como una forma de implementar lo anterior, se recomienda a los municipios y departamentos, propender por generar acciones que contribuyan al cumplimiento de sus competencias en materia carcelaria; velar por la unificación de esfuerzos, en los términos establecidos por la ley, para convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión; elaboración y aprobación de un programa para la generación de capacidades y de acompañamiento que las entidades

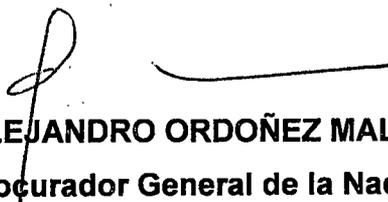


territoriales puedan hacer a las personas sindicadas privadas de la libertad; reglamentación del fondo de seguridad y convivencia y los fondos de seguridad; gestionar recursos a través de la cooperación internacional; presentación de proyectos de inversión de carácter regional, para creación, organización, administración y sostenimientos y vigilancia de cárceles regionales.

Invitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que en lo posible asigne de manera prioritaria los recursos suficientes a los departamentos y municipios para la creación, organización y mantenimiento de los establecimientos de reclusión, entre ellos los de carácter municipal o departamental.

Recomendarle al Ministerio de Justicia y del Derecho, a fin de que, en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1709 de 2014, promueva la aprobación del documento CONPES que garantice la financiación de las obligaciones que estará a cargo de las entidades territoriales, en materia de creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles departamentales y municipales, para alojar a aquellas personas con detención preventiva. De igual modo, para que de inicio al proceso de formación y apoyo en las entidades territoriales de las instituciones que en esas regiones atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios.

La Procuraduría Delegada para la Prevención en Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, en coordinación con las Procuradurías Regionales, Distritales y Provinciales, así como las Personerías Municipales, efectuará el correspondiente seguimiento a la política pública en esta materia, para garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

  
**ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO**  
Procurador General de la Nación

Ana Ma.