



Bogotá D.C, 10 de febrero de 2021

Honorable Magistrada  
**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
Sala Especial de Seguimiento ECI  
Corte Constitucional

**Asunto:** Respuesta al numeral decimo séptimo del Auto 486 de 2020.

Respetada Magistrada Gloria Stella:

Reciba un cordial saludo.

Dando cumplimiento al término concedido a través del auto 486 de 2020, en lo referente al numeral decimo séptimo de la parte resolutive de dicha decisión judicial, y con el propósito de emitir una respuesta coordinada y articulada a la Corte Constitucional, las entidades requeridas, de forma conjunta absolvieron los interrogantes de la siguiente manera:

#### **Orden décimo séptima**

**A. ¿Cómo se define el reparto de competencias entre las entidades del orden nacional y territorial para efectos de garantizar condiciones dignas de reclusión de las personas privadas de la libertad en calidad de sindicatos?**

El reparto de competencias entre las entidades del orden nacional y territorial, respecto de la población sindicada, se define taxativamente en los artículos 17, 18, 19 y 21 de la Ley 65 de 1993 los cuales establecen que las personas detenidas preventivamente son de responsabilidad de los departamentos, municipios y distritos, donde se promueve la integración territorial para dar cumplimiento a dichas obligaciones. En ese sentido, la normativa actual define que la obligación de garantizar las condiciones mínimas en reclusión de las personas en calidad de sindicatos, es de los entes territoriales.

Además, en el artículo 76.6 de la Ley 715 de 2001 se enuncia la competencia articulada entre la nación y los municipios, expresando que *“los municipios en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, podrán apoyar 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”*. De igual manera, los artículos 22, 23 y 40 de la ley 1530 de 2012 y artículo 133 de la ley 1955 de 2019, establecen que los entes de control han reconocido estas competencias y, la misma Corte Constitucional se ha referido a estas competencias y a la necesidad de articulación en las sentencias ECI y en la sentencia T- 151 de 2016.

**B. ¿Cuáles son los obstáculos que se evidencian en las entidades del orden nacional y territorial para cumplir con las referidas obligaciones?**

Indiscutiblemente, la política penitenciaria y carcelaria del país implica hacer un despliegue de esfuerzos logísticos, económicos y técnicos, los cuales están en primera medida, en cabeza de las

Bogotá D.C., Colombia



entidades del orden nacional, específicamente en el Ministerio de Justicia y del Derecho, así como el INPEC y la USPEC, que deben dar solución a los múltiples problemas que se encuentran en los centros de reclusión para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, según lo ordenado por la Corte Constitucional desde el estado de cosas inconstitucional. Dentro de los obstáculos de las entidades del orden nacional está la difícil articulación interinstitucional, y la cuantiosa suma de recursos que implica invertir en este asunto tan complejo.

Los retos que enfrentan las entidades territoriales con relación a los problemas del sistema penitenciario, tienen que ver con el deber de asumir la responsabilidad de tener cárceles propias, pues implica asumir obligaciones en materia económica y técnica. Entre ellos, lo que respecta a las fuentes de financiación que por iniciativa del Gobierno Nacional se han adoptado y que requiere del traslado de recursos destinados a garantizar la seguridad de sus ciudadanos para dirigirlos a la construcción y sostenimiento de cárceles. Adicionalmente, siendo las alcaldías tan diferentes, inquieta saber si todas tienen la capacidad financiera para hacerlo.

**C. ¿Qué medidas, estrategias o mecanismos se podrían formular para superar los obstáculos que impiden el cumplimiento cabal de las obligaciones a cargo de las entidades del nivel central y local?**

En este punto, es importante precisar las estrategias que se han formulado para el cumplimiento de las obligaciones legales atribuidas a los entes territoriales en relación con la población sindicada. Y se ha propiciado también, la formulación de una política criminal coherente, leyes que utilicen el derecho penal como última ratio de la política criminal y utilización de medidas alternativas a la pena.

**1. Proyecto Tipo - Construcción cárceles para sindicados**

Colombia cuenta con una estrategia de estandarización de proyectos encaminados a mejorar la calidad y eficiencia de la inversión pública, contribuyendo a solucionar las debilidades en materia de estructuración de proyectos que enfrentan las entidades públicas nacionales y territoriales. Esta estrategia se desarrolla a través de los proyectos tipo <<https://proyectostipo.dnp.gov.co/>>, los cuales se conciben como soluciones estándar de alta calidad para que las entidades territoriales que requieran atender y solucionar determinada problemática, implementen en su territorio estos proyectos de manera ágil y eficiente.

Esta estrategia fue aprobada a través del documento CONPES 3856 de 2016, en el cual se definió que en el sector justicia era pertinente y necesario contar con unos lineamientos estándar para el diseño de cárceles para sindicados, atendiendo al alto grado de hacinamiento y la falta de cárceles para detención preventiva. Es así como, se cuenta con un proyecto tipo para el diseño de cárceles para sindicados que *busca disminuir los niveles de hacinamiento en las cárceles del país y bajar el gasto público para el sostenimiento de personas detenidas preventivamente (o sindicados) en las cárceles de la nación*

Para las diferentes etapas del proyecto; pre-inversión, ejecución y operación, y mantenimiento, se cuenta con unos lineamientos estándar que cumplen con las condiciones de habitabilidad que ha desarrollado el Comité Internacional de la Cruz Roja; es así como, este proyecto tipo en la etapa de ejecución expone las características que deben cumplirse respecto a: i) espacios, ii) alojamiento, iii) ventilación e iluminación, iv) agua disponible, v) higiene personal y vi) características del predio.

Lo anterior, fue diseñado con el fin de brindar una alternativa para la superación del ECI declarado desde la Sentencia T-153 de 1998 y reiterado en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.



## 2. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

Atendiendo a que, el Departamento Nacional de Planeación tiene la función de desarrollar los lineamientos de planeación impartidos por el Presidente de la República con los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades territoriales, así como de coordinar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), desde el mes de octubre de 2018 se inició un trabajo de coordinación y articulación con las diferentes entidades del Gobierno para la elaboración tanto de las bases como del articulado del *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*<sup>1</sup>, el cual fue aprobado por el Congreso de la República el 2 de mayo mediante la Ley 1955 de 2019 y sancionado por el Presidente de la República el pasado 25 de mayo.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, las cuales hacen parte integral de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, se encuentra el Pacto estructural **Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia**, el cual busca consolidar el estado social de derecho, para garantizar la protección a la vida, honra y bienes de todos los colombianos, así como, garantizar una justicia eficaz, eficiente y efectiva.

Una de las líneas estratégicas del Pacto por la legalidad es **Imperio de la Ley y convivencia: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos** orientada, entre otros, a garantizar una política criminal integral coherente con la realidad nacional, garante de la libertad y respetuosa de los derechos humanos, esto como un lineamiento de política pública para superar el ECI en el sistema penitenciario y carcelario.

En ese sentido, el PND 2018-2022 contempla el objetivo 6. Política criminal integral coherente con la realidad nacional, garante de la libertad y respetuosa de los derechos humanos, dentro del cual, en materia de política criminal<sup>2</sup>, se plantean las siguientes estrategias: i) Simplificación y racionalización del ordenamiento jurídico penal a través de la correcta determinación de las conductas sancionables penalmente y la racionalidad de las penas aplicables; ii) Fortalecimiento de la capacidad investigativa y de judicialización del Estado para enfrentar de manera efectiva el ciclo criminal; iii) Desarrollo de la Justicia Restaurativa en el sistema penal para impulsar la resocialización de las PPL y la reinserción del pospenado al mercado laboral; iv) Ampliación de la capacidad instalada que permita superar el ECI.

Estas estrategias buscan brindar soluciones integrales a las diferentes problemáticas que tiene el sistema penitenciario y carcelario en el país, con la finalidad de establecer lineamientos básicos tanto para la racionalización del ingreso al sistema (despenalización de ciertas conductas punibles, penas alternativas para delitos leves y penas proporcionales en delitos de menor gravedad) y capacidad investigativa y judicialización, como en la generación de cupos penitenciarios y carcelarios, todo ello con el fin de garantizar el cumplimiento de los estándares constitucionales de dignidad humana y reducir el hacinamiento.

Por otro lado, es importante señalar que, con la Ley 1955 de 2019, se incluyó en el artículo 133 una estrategia de construcción de cárceles del orden nacional, la cual busca gestionar desde la Nación la construcción de cárceles atendiendo las dificultades de los entes territoriales para dar

<sup>1</sup> El documento bases del PND 2018-2022 y La ley 1955 de 2019 se pueden consultar y descargar del portal Web del DNP: <[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)>.

<sup>2</sup> El objetivo 6. Política criminal integral coherente con la realidad nacional, garante de la libertad y respetuosa de los derechos humanos corresponde *Implementar una política criminal integral que priorice la prevención, fortalezca los procedimientos de investigación y judicialización, garantice las condiciones dignas para la ejecución de la sanción y la inclusión del pospenado al mercado laboral, y fortalezca la justicia restaurativa; de tal forma que se contrarreste de manera efectiva el fenómeno del crimen organizado y las demás conductas delictivas que se prioricen.*



cumplimiento al artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993)<sup>3</sup>. Esta estrategia busca ampliar las opciones de adquisición de terrenos y facilitar la construcción de establecimientos carcelarios, el precitado artículo refiere lo siguiente:

**ARTÍCULO 133°. ESTRATEGIA DE CÁRCELES DEL ORDEN NACIONAL.** *La Nación podrá adelantar gestiones para la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de cárceles para personas detenidas preventivamente; sin perjuicio de la responsabilidad que hoy le asiste a las entidades territoriales, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 65 de 1993. Lo anterior, teniendo en cuenta las siguientes disposiciones:*

*a. Las entidades territoriales identificarán predios para la localización de las cárceles, sobre los cuales la USPEC y el INPEC realizarán una evaluación a fin de establecer la viabilidad operativa de los mismos. Los predios identificados como viables deberán ser incorporados a los instrumentos de planeación territorial que correspondan con el uso del suelo requerido para la localización del equipamiento.*

*b. Las entidades territoriales podrán identificar, adquirir, habilitar y ceder a título gratuito al INPEC, el suelo con urbanismo y servicios públicos para la construcción de los establecimientos de reclusión nacionales, sin perjuicio de la facultad que les asiste para construir, administrar y operar cárceles del orden territorial.*

*c. Las entidades territoriales podrán convenir entre ellas la habilitación de suelo para la construcción de establecimientos de reclusión, así como su operación y mantenimiento conjunto. Igualmente, podrán celebrar convenios con la USPEC para la construcción, operación y mantenimiento de centros de reclusión.*

*d. Habilítese a la USPEC a realizar gestiones para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales, establecidas en el artículo 21 de la Ley 65 de 1993.*

**Parágrafo primero.** *Las disposiciones establecidas en el presente artículo podrán desarrollarse mediante el esquema de asociación público privado, concesión u otras formas de contratación establecidas en la ley.*

**Parágrafo segundo.** *El Gobierno nacional tendrá en cuenta el análisis de impacto fiscal que se genera con la implementación de la medida y señalará la correspondiente fuente sustitutiva.*

**Parágrafo tercero.** *Con el fin de garantizar la financiación de la política carcelaria para personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, las entidades territoriales podrán crear un fondo de infraestructura carcelaria con ingresos provenientes de las siguientes fuentes:*

- 1. Contribución especial de obra pública establecida en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006.*
- 2. Las tasas y sobretasas de seguridad de que trata el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010.*

<sup>3</sup> Artículo 17. Cárceles departamentales y municipales. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, y 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.(...) El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.



Es así como, desde el marco de competencias del DNP se ha buscado promover una política pública que desde el enfoque de política criminal atienda a las necesidades de la población privada de la libertad (PPL) y garantice sus derechos.

### 3. Capacitación a entes territoriales

El Ministerio de Justicia y del Derecho, desde la vigencia 2020 ha solicitado el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación - DNP para brindar capacitaciones a los entes territoriales, respecto de los instrumentos de planeación del Sistema Penitenciario y Carcelario, especialmente aquellos relacionados con la construcción de cárceles; así mismo, de las fuentes de financiación disponibles para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 17, 19 y 21 de la Ley 65 de 1993.

En estas capacitaciones, el DNP ha expuesto el proyecto tipo para cárceles, la estrategia contemplada en el artículo 133 de la Ley 1955 de 2019, las competencias asignadas a las entidades del orden nacional y a los entes territoriales en relación con la población sindicada, así como también, las fuentes de financiación del orden nacional y territorial.

A la fecha, se han realizado más de 8 capacitaciones donde se ha contado con la participación de diferentes funcionarios, inclusive con algunos alcaldes de Municipios.

#### D. ¿Cuáles son las fuentes de financiación disponibles, a nivel nacional y territorial, para el cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 17, 19 y 21 de la Ley 65 de 1993?

Los artículos 17, 19 y 21 de la Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, establecen que la construcción de cárceles, es decir, establecimientos de detención para personas con medida de aseguramiento preventiva (sindicados), es de competencia y responsabilidad de las entidades territoriales, las cuales cuentan con diferentes fuentes de financiación del orden territorial y nacional.

Tabla 1. Identificación de fuentes de financiación

Tipo de fuente	Nombre de la fuente
Del orden territorial	Presupuesto anual ordinario de las entidades territoriales - recursos de libre destinación
	Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset)
	Sistema General de Regalías (SGR)
Del orden nacional	Presupuesto General de la Nación (PGN)
	Recursos de destinación específica para infraestructura
	Fondos adscritos a Ministerios: Frisco y Fonsecon
Con participación de privados y cooperación internacional	Asociaciones Público Privadas (APP)
	Cooperación internacional

Fuente: elaboración propia DJSJG-SJG.

#### 1. Fuentes de financiación del orden territorial

Bogotá D.C., Colombia

## 1.1 Presupuesto anual ordinario de las entidades territoriales - recursos de libre destinación

De acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, contenido en el Decreto 111 de 1996<sup>4</sup>, las entidades territoriales cuentan con un presupuesto propio e independiente del Presupuesto General de la Nación (PGN). Este presupuesto se financia con las diferentes fuentes de recursos del orden territorial (v. g. el impuesto predial de carácter municipal) y con las transferencias de la nación del Sistema General de Participaciones (SGP).

Una parte del presupuesto de las entidades territoriales es de libre destinación, lo que permite asignar recursos para cubrir las necesidades del Sistema Carcelario siguiendo el trámite presupuestal anual (incluyendo su aprobación por el Concejo Municipal o Distrital o la Asamblea Departamental respectiva) y lo contemplado en sus respectivos planes de desarrollo.

## 1.2 Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset)

Existen unos recursos de destinación específica para la seguridad y la convivencia ciudadana, algunos de estos se asignan a los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset) y su destinación debe estar definida e incluida previamente en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). Estos planes deben aprobarse durante los primeros seis (6) meses del respectivo periodo de gobierno territorial.

Los Fonset se financian con recursos establecidos en el artículo 106 de la Ley 418 de 1997<sup>5</sup>, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999<sup>6</sup>, 782 de 2002<sup>7</sup>, 1106 de 2006<sup>8</sup>, 1421 de 2010<sup>9</sup> y 1738 de 2014<sup>10</sup> y el Decreto 1066 de 2015<sup>11</sup>. Estos fondos son una cuenta especial sin personería jurídica presentes en todas las entidades territoriales del país, su finalidad es canalizar recursos con destinación específica para la financiación y cofinanciación de inversiones relacionadas con la gestión territorial de la seguridad ciudadana y preservación del orden público. Bajo este concepto, los asuntos del Sistema Carcelario pueden ser incluidos y financiados por estos fondos.

Los Fonset se nutren de contribuciones especiales de carácter permanente provenientes de los contratos de obra pública y las concesiones de construcción, mantenimiento y operación de vías terrestres o fluviales y puertos aéreos, marítimos o fluviales. Así mismo, de aportes y donaciones de gremios y personas jurídicas, y del recaudo de tasas y sobretasas en materia de seguridad ciudadana.

En el artículo 133 de la Ley 1955 de 2019<sup>12</sup> (PND 2018 - 2022) se estableció una estrategia de construcción de cárceles del orden nacional, para lo cual los municipios pueden crear un fondo de infraestructura carcelaria cuyas fuentes de financiamiento provengan de la contribución especial de obra pública y de las tasas y sobretasas de seguridad, es decir, estos fondos carcelarios se financian con la misma fuente señalada para los Fonset.

<sup>4</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

<sup>5</sup> Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones.

<sup>8</sup> Por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.

<sup>9</sup> Por medio de la cual se proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

<sup>10</sup> Por medio de la cual se proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

<sup>11</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

<sup>12</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

### 1.3 Sistema General de Regalías

Actualmente, el Sistema General de Regalías (SGR) se rige por la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020<sup>13</sup> y los Acuerdos de la Comisión Rectora del SGR. Para acceder a los recursos del SGR se requiere que las entidades territoriales formulen proyectos de inversión en la metodología definida por el DNP y con el lleno de los requisitos establecidos por la Comisión Rectora del SGR. El proyecto debe radicarse para su viabilización, aprobación y priorización ante las secretarías técnicas y/o de planeación de los municipios, distritos, departamentos, o la secretaría técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) de las regiones, según sea el caso<sup>14</sup>.

El proyecto de inversión con recursos del SGR puede ser cofinanciado con cualquiera de las fuentes nacionales o territoriales y para su ejecución es necesario designar una entidad ejecutora, que puede ser la entidad territorial involucrada, un estructurador público de proyectos (v. g. ENTerritorio o inclusive la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - Uspec) en caso de que así se decida. Si se trata de recursos del OCAD regional, éstos tienen que contar con el voto de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).

Es importante tener en cuenta que los recursos del SGR se destinan únicamente para inversión y por lo general no financian ni la operación ni el funcionamiento de los diferentes servicios a cargo de las entidades territoriales.

## 2. Fuentes de financiación del orden nacional

### 2.1 Presupuesto General de la Nación

De acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, contenido en el Decreto 111 de 1996, la Nación cuenta con un presupuesto propio e independiente, esto es, el Presupuesto General de la Nación (PGN) que se financia con las diferentes fuentes de recursos del orden nacional. Estos recursos del PGN, para el caso particular del Sistema Penitenciario y Carcelario son asignados al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Uspec y al Inpec, tanto en sus rubros de funcionamiento como de inversión.

En el caso de los recursos de inversión estos deben asignarse a un proyecto de inversión, los cuales son formulados por las entidades públicas nacionales atendiendo a la metodología y criterios dispuestos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas relacionadas.

Dentro del procedimiento que establece la ley para la planeación del presupuesto de inversión nacional, de conformidad con el Decreto 1082 de 2015, título 6, sección 1, capítulo 3, artículo 2.2.6.3.7, frente a los proyectos de inversión formulados por las entidades ejecutoras, le corresponde al DNP realizar el control posterior de viabilidad técnica, esto es, emitir concepto técnico para registrar los proyectos de inversión en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) a través del Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIFP - PGN). En caso de no cumplir con los requisitos técnicos de formulación se emite concepto con la leyenda “Previo concepto DNP” o no procede el registro del proyecto.

Con cargo a los recursos asignados a los proyectos de inversión se pueden ejecutar diferentes actividades relacionadas con el Sistema Penitenciario y Carcelario, es así como, actualmente la

<sup>13</sup> Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

<sup>14</sup> De conformidad con lo establecido en la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020, los OCAD municipales y departamentales estarán funcionando hasta el 31 de diciembre de 2020 y a partir de 2021 estas entidades territoriales tendrán la gobernanza de los recursos presupuestados cada bienio de las asignaciones directas, asignación para la inversión local y asignación para la inversión regional en cabeza de los departamentos.

Uspec como entidad competente para adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de infraestructura que sean necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria, tiene registrado dos proyectos de inversión orientados a dicho propósito<sup>15</sup>, siendo importante mencionar que le corresponde a la entidad formuladora, ejecutar los recursos, dar cumplimiento a las actividades y lograr los fines, propósitos y objetivos del proyecto.

También, se debe mencionar que es posible establecer convenios interadministrativos entre la Nación y los territorios para realizar obras u otro tipo de intervenciones financiadas o cofinanciadas entre los distintos niveles de gobierno.

## 2.2 Recursos de destinación específica para infraestructura

Se trata de recursos provenientes de los artículos 13 y 13A de la Ley 55 de 1985<sup>16</sup>, modificados por la Ley 1709 de 2014<sup>17</sup> y la Ley 1753 de 2015<sup>18</sup>. Estos artículos establecen que un porcentaje de los recursos que recauda la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), por los servicios que presta esta entidad, se destinarán para el financiamiento de inversiones de construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios.

Estos recursos se incorporan dentro del presupuesto ordinario de las entidades del orden nacional encargadas de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, esto es la Uspec, atendiendo las funciones que le han sido asignadas y, dichos recursos pueden ser complementarios a los recursos que el PGN le asigne con cargo a otras fuentes del tesoro.

## 2.3 Fondos adscritos a los Ministerios: Fonsecon y Frisco

Se trata de proyectos que se ejecutan a partir de un “fondo” que se encuentra adscrito a algún Ministerio y cuyos recursos se generan a lo largo de la vigencia en un rubro de inversión a manera de proyecto. Hay dos fondos que podrían aportar recursos para el Sistema Penitenciario y Carcelario: el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon) adscrito al Ministerio del Interior y el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho.

El Fonsecon es una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuenta<sup>19</sup>. Este fondo tiene como objeto recaudar recursos orientados a garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, el orden público y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local, atendiendo a la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

El Fonsecon cuenta con recursos para funcionamiento e inversión. Los recursos de inversión requieren de la aprobación del proyecto por parte del Comité Técnico del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES), presidido por el Ministro del Interior. Cuenta con un protocolo para la aprobación de proyectos y, si bien no es usual, este fondo podría aportar recursos para el

<sup>15</sup> Los proyectos son: i) Construcción ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional (BPIN 2018011000329) y ii) Fortalecimiento de la infraestructura física de los ERON a cargo del Inpec (BPIN 2018011000336). Sobre estos en la respuesta a la pregunta del literal B se presenta más información.

<sup>16</sup> Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones.

<sup>17</sup> Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

<sup>18</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

<sup>19</sup> Artículo 1°, Decreto 399 de 2011. Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones.



Sistema Penitenciario y Carcelario, considerando la relación que existe entre población privada de la libertad, delincuencia y la seguridad y convivencia ciudadana.

De otra parte, el artículo 90 del Código de Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014)<sup>20</sup> dispone que el Frisco es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), cuyo propósito es fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo lo necesario para tal finalidad.

El artículo 91 de la citada norma define que los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio y los recursos provenientes de la enajenación temprana se utilizarán a favor del Estado y se destinarán a unas entidades con porcentajes específicos: a la Rama Judicial se asigna un 25%, a la Fiscalía General de la Nación otro 25%, a la Policía Judicial de la Policía Nacional se asigna un 10% para el fortalecimiento de su función investigativa y, el 40% restante al Gobierno nacional, donde una parte se debe destinar a la infraestructura penitenciaria y carcelaria.

Posteriormente, el Decreto 1787 de 2017<sup>21</sup> reglamentó la distribución del 40% del Frisco a favor del Gobierno nacional, señalando que el 5% será destinado para infraestructura penitenciaria y carcelaria, el 15% para sufragar los gastos requeridos para la recepción, administración, saneamiento, alistamiento, sostenimiento y disposición de los bienes inventariados por las FARC-EP y el veinte por ciento 20% será destinado a los programas especiales que el Gobierno determine. Este último porcentaje fue asignado al Departamento Administrativo de la Presidencia mediante el Decreto 1055 del 19 de julio de 2020<sup>22</sup>.

### **3. Fuentes con participación de privados y cooperación internacional**

#### **3.1 Asociaciones Público Privadas (APP)**

Las APP se regulan en la Ley 1508 de 2012, donde se establece que estas son un mecanismo que permite alcanzar la competitividad que requiere el país, son un medio para financiar, diseñar, construir y operar infraestructura y servicios, contribuyendo a mejorar la inversión y la calidad de los servicios.

Las APP permiten ejecutar proyectos de inversión en condiciones de baja disponibilidad presupuestal en el corto plazo, y mejorar el valor por dinero del proyecto mediante la distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado, asignándolos a quién esté en mejor condición para manejarlos. La remuneración al privado se sujeta a la disponibilidad de la infraestructura, el desempeño del servicio u otros que se definan y, de acuerdo con la naturaleza de cada proyecto, es posible realizar explotación comercial de la infraestructura, que ayudaría a reducir los aportes del Estado

Este mecanismo supone la participación de inversionistas institucionales y financieros, y permite suscribir contratos de construcción, operación y mantenimiento a largo plazo. Es importante señalar que, las APP sólo pueden desarrollarse para proyectos superiores a 7.000 SMLMV y, la autorización para el cupo APP se otorga considerando la priorización de los sectores respecto de este tipo de proyectos, la inclusión en el Marco de Gasto y la aprobación del Confis.

<sup>20</sup> Ley 1708 de 2014. Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.

<sup>21</sup> Por medio del cual se adiciona el Título 7 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, se modifica el artículo 2.5.1.10. del Decreto 1081 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

<sup>22</sup> Por medio del cual se adiciona un artículo al Título 7 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

### 3.2 Cooperación internacional

Es posible financiar con recursos de cooperación internacional o recursos no reembolsables de la Banca Multilateral (por ejemplo: el BID y el BM) proyectos relacionados con el Sistema Carcelario. Sin embargo, por lo general, los cooperantes no financian proyectos de infraestructura ni la administración u operación de los mismos, sino principalmente servicios, dotación, financiación de eventos o publicaciones, así mismo, capacitación o asistencia técnica.

#### E. ¿Cuál es el presupuesto nacional y territorial disponible para la construcción, mantenimiento, adecuación y funcionamiento de los establecimientos de reclusión para la población sindicada privada de la libertad?

##### 1. Presupuesto nacional

La asignación del presupuesto se hace conforme a la disponibilidad presupuestal que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público determine. El DNP con relación al presupuesto de inversión realiza el análisis técnico de los proyectos de inversión que las entidades del orden nacional presentan, siendo importante resaltar que son las mismas entidades las que priorizan los proyectos a financiar con la cuota de inversión. El DNP no tiene injerencia en la ejecución de los proyectos, así como tampoco, puede modificar las actividades, productos, objetivos, metas o presupuesto de un proyecto, pues esto solamente le corresponde a la entidad formuladora del proyecto de inversión.

En relación con el presupuesto de inversión de las entidades que conforman el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario (SNPC), como es el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Inpec y la Uspec, el DNP tiene la competencia en el control posterior de viabilidad técnico de los proyectos de inversión que formulen dichas entidades, las cuales gozan de personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa. En ese sentido, son las entidades las encargadas de ejecutar los recursos, dar cumplimiento a las actividades y lograr los fines, propósitos y objetivos de los proyectos de inversión.

La Uspec es la entidad encargada de la construcción, mantenimiento de la infraestructura y la prestación de bienes y servicios al Sistema Penitenciario y Carcelario, para lo cual cuenta con cinco (5) proyectos de inversión registrados para la vigencia 2021 con una apropiación total de \$ 351.418.800.000, de los cuales dos (2) proyectos se orientan a la construcción y mantenimiento de la infraestructura física de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON).

En este punto, es importante señalar que la Uspec atiende los servicios e infraestructura de los ERON que están a cargo del Inpec, es decir, centros de reclusión que principalmente son penitenciarias para la población condenada, y no cárceles, las cuales son para la población sindicada. Sin embargo, en la mayoría de los ERON hay pabellones para población sindicada, por lo tanto, los recursos ejecutados por la Uspec atienden también las necesidades de los sindicados.

El presupuesto de inversión asignado a la Uspec en la vigencia 2021, para la ejecución de los proyectos de inversión relacionados con infraestructura es el siguiente:

*Tabla 2. Proyectos de inversión de la USPEC relacionados con infraestructura*

BPIN	Nombre del proyecto	Apropiación vigente 2021
------	---------------------	--------------------------



2018011000329	Construcción ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional.	\$ 260.221.745.652
2018011000336	Fortalecimiento de la infraestructura física de los ERON a cargo del Inpec.	\$ 83.281.301.734
<b>Total</b>		\$ 351.418.800.000

Fuente: elaboración propia DJSG-SJG con base en el SUIFP.

El proyecto de inversión *Construcción ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional* tiene como propósito la construcción de nuevos ERON o la ampliación de los ya existentes. El desarrollo de este proyecto contempla desde los estudios y diagnósticos de las obras hasta la dotación de los establecimientos. En la siguiente tabla se identifica la distribución de recursos por departamento y de obras nuevas o de ampliación que contempla el proyecto.

Tabla 3. Distribución de recursos por departamento e identificación de obras

Departamento	ERON ampliados	ERON nuevos	Distribución de recursos 2021
Atlántico	EPMSC Barranquilla	Colonia Agrícola Yarumal y ERON Candelaria	\$ 71.046.051.505
Antioquia	EPMSC Bellavista – Patio 2, 4, 5 y EPMSC Itagüí		\$ 12.211.878.061
Bogotá	COMEB Bogotá y RM Bogotá		\$ 2.984.225.000
Bolívar	EPMSC Cartagena		\$ 38.081.672
Cesar		ERON Valledupar	\$ 6.031.962
Cauca	EPMSC Popayán	Colonia Agrícola Silvia	\$ 22.509.089.672
La Guajira		ERON Rihacha	\$ 53.554.124.656
Magdalena	EPMSC Santa Marta	ERON Renacimiento	\$ 59.960.458.517
Nariño	EPMSC Ipiales		\$ 584.418.418
Putumayo		ERON Mocoa	\$ 4.021.308
Risaralda		ERON La Concordia-Pereira	\$ 30.051.803.962
Santander	EPAMS Girón y EPMSC Barrancabermeja	ERON Socorro	\$ 15.967.848
Valle	EPMSC Tuluá, EPMSC Buga, EPMSC Cali y EPMSC Buenaventura		\$ 2.732.746.101
Por Regionalizar*			\$ 7.522.846.970
<b>Total</b>			\$ 260.221.745.652

Fuente: elaboración propia DJSG-SJG con base en información registrada en el SUIFP.

\* Estos recursos se disponen para atender imprevistos, situaciones de urgencia o requerimientos judiciales.

El proyecto de inversión *Fortalecimiento de la infraestructura física de los ERON a cargo del INPEC* se orienta al mantenimiento de la infraestructura física, lo que implica reparaciones generales, mantenimiento de sistemas de tratamiento de agua, de plantas eléctricas y, de calderas y lavanderías. Para la vigencia 2021, este proyecto cuenta con la siguiente distribución de recursos

Bogotá D.C., Colombia



por departamento, siendo importante mencionar que en todos los 132 ERON se dispone algún tipo de intervención:

Tabla 4. Distribución de recursos por departamento proyecto mantenimiento

Departamento	Distribución de recursos 2021
Amazonas	\$ 822.869.286
Antioquia	\$ 7.782.891.440
Arauca	\$ 710.426.383
Atlántico	\$ 1.960.690.608
Bogotá, D.C	\$ 5.370.339.825
Bolívar	\$ 1.478.740.470
Boyacá	\$ 4.649.794.596
Caldas	\$ 2.908.888.537
Caquetá	\$ 1.607.899.369
Casanare	\$ 1.288.899.841
Cauca	\$ 4.478.279.528
Cesar	\$ 1.721.791.488
Chocó	\$ 1.404.813.134
Córdoba	\$ 1.296.533.420
Cundinamarca	\$ 2.805.631.476
Guajira	\$ 706.002.614
Huila	\$ 2.491.591.115
Magdalena	\$ 1.092.536.947
Meta	\$ 5.336.686.768
Nariño	\$ 4.247.173.650
Norte de Santander	\$ 1.643.857.837
Quindío	\$ 1.605.532.095
Risaralda	\$ 1.922.408.287
San Andrés y Providencia	\$ 1.046.651.415
Santander	\$ 5.041.313.194
Sucre	\$ 622.004.456
Tolima	\$ 3.282.563.183
Valle	\$ 6.955.441.998
Por regionalizar*	\$ 3.012.850.000
Total	\$ 83.281.301.734

Fuente: elaboración propia DJSG-SJG con base en información registrada en el SUIFP.

\* Estos recursos se disponen para atender imprevistos, situaciones de urgencia o requerimientos judiciales.

## 2. Presupuesto territorial<sup>23</sup>

Con el Decreto 3402 de 2007<sup>24</sup> se adoptó el Formulario Único Territorial (FUT), el cual recolecta información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos de las entidades territoriales, con el fin de mejorar las estrategias de monitoreo, seguimiento, evaluación y control de los recursos de los territorios. La información contenida en el FUT es reportada por los diferentes entes territoriales.

<sup>23</sup>Esta sección se elaboró con los importantes aportes del Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional - Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal del DNP.

<sup>24</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.



El FUT contempla diferentes categorías de inversiones, entre las que incluye las categorías:

- **A.11** correspondiente al sector centros de reclusión, cuyos recursos se orientan a la construcción, mantenimiento y funcionamiento de lugares destinados a la reclusión de personas privadas de la libertad.
- **A.18** correspondiente a los sectores Justicia y Seguridad, que hace referencia a la inversión para el desarrollo de programas que garanticen el cumplimiento, protección y restablecimiento de los derechos establecidos en la Constitución Política.

Considerando lo anterior, y teniendo en cuenta la información registrada en el FUT, -facilitada por la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP- se presenta la información de las inversiones realizadas por las entidades territoriales tanto por fuentes de financiamiento como por concepto de gasto para las vigencias 2016 - 2019. Es importante precisar que, las entidades territoriales en este momento se encuentran en etapa de reporte de la información FUT de la vigencia 2020, de esta forma, solo hasta finales del mes de marzo se podrá obtener el consolidado de dicha vigencia.

## 2.1 Sector centros de reclusión - categoría A.11.

### a. Análisis de inversiones realizadas por las entidades territoriales por fuentes de financiamiento vigencias 2016 - 2019

De acuerdo con la tabla 5 se puede observar que la inversión total en esta categoría en ambos niveles de entidad territorial (departamento y municipio) aumentó un 24 % en promedio, pasando de aproximadamente \$ 47 mil millones en 2016 a un valor aproximado a los \$ 60 mil millones en 2019.

*Tabla 5. Inversión total en el sector centros de reclusión periodo 2016 - 2019*  
Datos en millones de pesos

Entidad territorial	2016	2017	2018	2019
Municipios	\$ 41.696.902.000	\$ 48.605.040.349	\$ 43.385.813.333	\$ 58.354.889.071
Departamentos	\$ 6.178.350.000	\$ 1.692.443.099	\$ 4.933.239.067	\$ 1.677.146.428
<b>Total</b>	<b>\$ 47.875.252.000</b>	<b>\$ 50.297.483.448</b>	<b>\$ 48.319.052.400</b>	<b>\$ 60.032.035.499</b>

Fuente: elaboración propia SDFP.

Al analizar las principales fuentes de financiamiento en términos de inversión realizadas en el sector centros de reclusión a nivel departamental y municipal en cada uno de los años del periodo de análisis, se tienen los siguientes resultados (ver tablas 6 y 7).

*Tabla 6. Fuentes de financiación de los gastos departamentales sector centros de reclusión periodo 2016-2019*

Datos en millones de pesos

Fuente gastos departamentales	2016	2017	2018	2019	Total
Cofinanciación nacional	\$ 4.587	-	\$ 1.214	-	\$ 1.218
Contribución sobre contratos de obras públicas		\$ 82			\$ 82
Ingresos corrientes de libre destinación*	\$ 1.191	\$ 1.364	\$ 835	\$ 1.677	\$ 3.878
Otras fuentes diferentes a las anteriores	\$ 300	\$ 246	\$ 137	-	\$ 383
Otros recursos de capital**	\$ 100	-	\$ 917	-	\$ 917

Bogotá D.C., Colombia



Regalías y compensaciones***			\$ 1750		\$ 1750
Retiro FONPET para inversión sectorial			\$ 80		\$ 80
Tasas o sobretasas especiales para financiar los fondos de seguridad	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	\$ 6.178	\$ 1.692	\$ 4.933	\$ 1.677	\$ 8.309

Fuente: elaboración propia SDFE.

\* Se exceptúa el 42% de libre destinación de propósito general de municipios de categoría 4, 5 y 6.

\*\* Rendimientos financieros, venta de activos, donaciones, recursos de balance de ingresos corrientes de libre destinación o de ingresos corrientes con destinación específica.

\*\*\* Se incluye impuesto de transporte de oleoductos y gasoductos. Régimen anterior Ley 141/94 y Ley 756/02.

A nivel departamental, la fuente más recurrente para las intervenciones en este sector ha sido ingresos corrientes de libre destinación, excepto el 42% de libre destinación de propósito general de municipios de categoría 4, 5 y 6. En promedio el 47% de los recursos gastados en las inversiones del sector centros de reclusión han sido en esta fuente, le siguen regalías y compensaciones que, en promedio, en los últimos cuatro (4) años, ha representado el 21 % de los gastos en este sector.

*Tabla 7. Fuentes de financiación de los gastos municipales sector centros de reclusión periodo 2016-2019*

Datos en millones de pesos

Fuente gastos municipales	2016	2017	2018	2019
Cofinanciación departamental	\$ 161	\$ 279	\$ 148	\$ 480
Cofinanciación municipal	\$ 797	\$ 1.064	\$ 523	\$ 496
Contribución sobre contratos de obras públicas	-	\$ 357	\$ 3	\$ 8
Desahorro FAEP	-	-	-	\$ 150
Impuesto de transporte a gasoductos y oleoductos	-	-	\$ 2	\$ 19
Ingresos corrientes con destinación específica	\$ 3.763	\$ 3.458	\$ 2.643	\$ 4.344
Ingresos corrientes de libre destinación*	\$ 23.815	\$ 30.659	\$ 28.344	\$ 35.394
Otras fuentes diferentes a las anteriores	\$ 244	\$ 71	\$ 2.033	\$ 391
Otros aportes o transferencias departamentales	-	\$ 25	\$ 20	\$ 509
Otros aportes o transferencias municipales	\$ 80	\$ 44	\$ 63	\$ 167
Otros aportes o transferencias nacionales	\$ 22	-	\$ 1	-
Otros recursos de capital**	\$ 4.332	\$ 2.571	\$ 1.092	\$ 1.535
Recursos del sector eléctrico	\$ 15	\$ 42	\$ 2	-
Regalías y compensaciones	-	\$ 18	-	\$ 3
Retiro FONPET para inversión sectorial	-	\$ 3	\$ 43	\$ 115
SGP propósito general municipios de categoría 4, 5 y 6 saldos no ejecutados ni incorporados vigencias anteriores y reintegros	\$ 68	\$ 82	\$ 33	\$ 47
SGP propósito general 42% recursos libres destinación - municipios categoría 4, 5 y 6 - once doceavas vigencia actual más última doceava vigencia anterior.	\$ 524	\$ 645	\$ 921	\$ 3.015

Bogotá D.C., Colombia



SGP propósito general forzosa inversión cultura - once doceavas vigencia actual más ultima doceava vigencia anterior.	-	\$ 26	-	\$ 4
SGP propósito general forzosa inversión deporte saldos no ejecutados ni incorporados vigencias anteriores y reintegros.	\$ 2	\$ 4	-	-
SGP propósito general forzosa inversión deporte- once doceavas vigencia actual más ultima doceava vigencia anterior	\$ 16	\$ 31	\$ 9	\$ 48
SGP propósito general forzosa inversión libre inversión saldos no ejecutados ni incorporados vigencias anteriores y reintegros	\$ 155	\$ 748	\$ 744	\$ 1.139
SGP propósito general forzosa inversión libre inversión - once doceavas vigencia actual más ultima doceava vigencia anterior	\$ 7.198	\$ 8.475	\$ 6.761	\$ 10.323
SGP propósito general rendimientos financieros	\$ 502	\$ 3	-	-
SGP recursos por crecimiento de la economía superior al 4 % rendimientos financieros	-	-	-	\$ 169
SGP salud once doceavas vigencias actual más ultima doceava vigencia anterior	\$ 4	-	-	-
<b>Total</b>	\$ 41.697	\$ 48.605	\$ 43.386	\$ 58.355

Fuente: elaboración propia SDFE.

\*Se exceptúa el 42% de libre destinación de propósito general de municipios de categoría 4, 5 y 6.

\*\* Rendimientos financieros, venta de activos, donaciones, recursos de balance de ingresos corrientes de libre destinación o de ingresos corrientes con destinación específica.

A nivel municipal, la fuente más recurrente para las intervenciones en este sector ha sido ingresos corrientes de libre destinación, excepto el 42 % de libre destinación de propósito general de municipios de categoría 4, 5 y 6, en promedio corresponde al 63 % de los recursos invertidos en el sector centros de reclusión en los últimos cuatro (4) años, le siguen el SGP Propósito General forzosa inversión libre inversión que representa el 17 % del total de recursos ejecutados en este sector y solo el 7 % de los recursos propios han sido invertidos por los municipios en este sector.

#### b. Análisis de inversiones realizadas por las entidades territoriales por conceptos de gasto vigencias 2016-2019

A nivel departamental, las mayores inversiones realizadas en los últimos cuatro (4) años han sido en construcción de infraestructura carcelaria, lo que representa en promedio el 37% de la inversión total realizada en este sector. En segundo lugar, se encuentran las inversiones realizadas en la educación para la rehabilitación social que en promedio han representado el 31% de las intervenciones.

Tabla 8. Inversión desagregada por conceptos de gasto del sector a nivel departamental  
Datos en millones de pesos

Inversiones por concepto de gasto departamental	2016	2017	2018	2019	Total
Alimentación para las personas detenidas	-	-	\$416	\$350	\$766

Bogotá D.C., Colombia



construcción de infraestructura carcelaria	\$4.587	-	\$728	-	\$5.315
Dotación de centros carcelarios	\$520	\$778	\$412	\$318	\$2.028
Educación para la rehabilitación social	\$771	\$160	\$3.021	\$572	\$4.524
Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura carcelaria	\$300	\$715	\$357	\$437	\$1.809
Transportes internos	-	\$40	-	-	40
<b>Total</b>	<b>\$6.178</b>	<b>\$1.692</b>	<b>\$4.933</b>	<b>\$1.677</b>	<b>\$14.481</b>

Fuente: elaboración propia SDFE.

En cuanto a las inversiones de los municipios, las mayores inversiones están en los conceptos de alimentación para las personas detenidas y dotación de centros carcelarios. Para el periodo 2016 - 2019 han representado, en promedio, el 25% y 21% respectivamente. También, en promedio el 20% del gasto en este sector se destina al pago del personal de la guardia penitenciaria.

*Tabla 9. Inversión desagregada por conceptos de gasto del sector a nivel municipal*  
Datos en millones de pesos

<b>Inversiones por concepto de gasto municipal</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Total</b>
Alimentación para las personas detenidas	\$8.743	\$11.359	\$10.732	\$17.014	\$47.848
Construcción de infraestructura carcelaria	\$3.742	\$158	\$41	\$619	\$4.561
Dotación de centros carcelarios	\$8.462	\$10.235	\$9.511	\$11.972	\$40.179
Educación para la rehabilitación social	\$4.889	\$7.088	\$8.248	\$8.846	\$29.071
Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura carcelaria	\$3.244	\$5.386	\$3.127	\$5.672	\$17.430
Pago de déficit de inversión en centros de reclusión	\$48	\$125	\$766	\$100	\$1.039
Pago del personal de la guardia penitenciaria	\$10.473	\$9.826	\$8.588	\$10.022	\$38.909
Pre-inversión infraestructura	\$1.019	\$2.186	\$374	\$371	\$3.949
Transporte internos	\$1.076	\$2.243	\$1.998	\$3.739	\$9.055
<b>Total</b>	<b>\$41.697</b>	<b>\$48.605</b>	<b>\$43.386</b>	<b>\$58.355</b>	<b>\$192.043</b>

Fuente: elaboración propia SDFE.

## 2.2 Sector Justicia y Seguridad - categoría A.18.

### a. Análisis de inversiones realizadas por las entidades territoriales por fuentes de financiamiento vigencias 2016 - 2019

De acuerdo con la siguiente tabla, se puede observar que la inversión total en ambos niveles de entidad territorial (municipio y departamento) aumentó un 33%, pasando de aproximadamente 1,5 billones de pesos en 2016 a un valor aproximado a los 2 billones de pesos en 2019. Este impulso se ve representado en mayor medida a un incremento en las inversiones realizadas por los municipios, que subieron de 1,2 billones a 1,6 billones. Por su parte, los departamentos realizaron mayor inversión en el 2017 con casi 399.000 millones de pesos.

Bogotá D.C., Colombia



*Tabla 10. Inversión total en el sector justicia y seguridad periodo 2016-2019*  
Datos en millones de pesos

Entidad territorial	2016	2017	2018	2019
Municipios	\$1.242.013	\$1.358.627	\$1.623.295	\$1.619.347
Departamentos	\$250.417	\$398.801	\$258.466	\$359.995
<b>Total inversión</b>	<b>\$1.492.430</b>	<b>\$1.757.429</b>	<b>\$1.881.760</b>	<b>\$1.979.342</b>

Fuente: elaboración propia SDFE.

Al analizar las principales fuentes de financiamiento en términos de inversión realizadas en el sector de Justicia y Seguridad a nivel departamental y municipal en cada uno de los años del periodo de análisis, se tienen los siguientes resultados tal como se muestra en las tablas 11 y 12.

*Tabla 11. Fuentes de financiación de los gastos departamentales sector justicia y seguridad periodo 2016-2019*  
Datos en millones de pesos

Fuentes gastos departamentales	2016	2017	2018	2019	Total
FONSET	\$237.876	\$350.826	\$227.857	\$305.932	\$1.122.492
Ingresos corrientes de libre destinación	\$9.357	\$7.811	\$11.223	\$19.071	\$47.462
Otros recursos de capital	\$1.970	\$19.687	\$6.116	\$5.996	\$33.769
Tasas o sobretasas para fondos de seguridad	-	\$18.678	\$12.459	-	\$31.137
Recursos propios destinación específica	\$260	\$1.274	\$281	\$25.336	\$27.150
Contribución sobre contratos de obras públicas	-	-	-	\$3.390	\$3.390
Otras fuentes	\$953	\$325	\$30	\$120	\$1.429
Desahorro FAEP	-	\$200	\$150	\$150	\$500
Cofinanciación nacional	-	-	\$264	-	\$264
SGP propósito general	-	-	\$87	-	\$87
<b>Total</b>	<b>\$250.417</b>	<b>\$398.801</b>	<b>\$258.466</b>	<b>\$359.995</b>	<b>\$1.267.679</b>

Fuente: elaboración propia SDFE.

Se observa que a nivel departamental los gastos de inversión por concepto del Fonset son muy representativos, aunque son recursos que no entran al presupuesto del ente territorial. Por su parte, las fuentes más recurrentes de financiación en este sector corresponden a: i) los ingresos propios corrientes de libre destinación, ii) los recursos de capital, iii) las tasas o sobretasas establecidas para este fin y, iv) los recursos propios de destinación específica. Los demás rubros financian menos de un 10% respecto de las fuentes anteriores.

*Tabla 12. Fuentes de financiación de los gastos municipales sector justicia y seguridad periodo 2016-2019*

Datos en millones de pesos

Bogotá D.C., Colombia



Fuentes gastos municipales	2016	2017	2018	2019	Total
FONSET	\$780.129	\$1.054.190	\$1.276.192	\$1.258.055	\$4.368.567
SGP	\$229.230	\$120.607	\$127.802	\$133.036	\$610.675
Ingresos corrientes de libre destinación	\$80.099	\$106.200	\$153.580	\$168.143	\$508.021
Sectores diferentes a educación y salud	\$102.002	-	-	-	\$102.002
Recursos propios destinación específica	\$19.746	\$28.870	\$27.550	\$19.746	\$95.913
Otros recursos de capital	\$16.678	\$22.341	\$13.053	\$21.816	\$73.888
Cofinanciación nacional	\$11.269	\$11.595	\$14.620	\$9.618	\$47.102
Otras fuentes diferentes a las anteriores	\$1.384	\$1.257	\$6.429	\$1.230	\$10.299
Contribución sobre contratos de obras públicas	-	\$6.117	\$674	\$2.966	\$9.557
Cofinanciación departamental	\$67	\$2.144	\$54	\$2.147	\$4.412
Otros aportes o transferencias nacionales	\$187	\$1.862	\$1.075	\$224	\$3.348
Retiro FONPET para inversión sectorial	-	\$1.631	\$696	\$326	\$2.653
Crédito interno y externo	-	\$806	\$912	\$589	\$2.308
Cofinanciación municipal	\$574	\$709	\$237	\$296	\$1.816
Recursos del sector eléctrico	\$48	\$112	\$157	\$259	\$575
Impuesto de transporte a gasoductos y oleoductos	\$32	\$72	\$177	\$245	\$526
Tasas o sobretasas para fondos de seguridad	-	-	\$1	\$469	\$470
Regalías y compensaciones	\$257	\$9	\$48	\$95	\$409
Otros aportes o transferencias municipales	\$176	-	-	\$3	\$179
Desahorro FAEP	-	-	\$166	-	\$166
Ingresos por recaudo de multas	-	-	\$71	\$76	\$147
FOSYGA	\$78	-	-	-	\$78
Otros aportes o transferencias departamentales	\$13	\$56	-	-	\$76
Rentas cedidas	-	\$49	-	-	\$49
FAEP	\$38	-	-	-	\$38
Fondo Nacional de Regalías	\$6	-	-	-	\$6
<b>Total</b>	<b>\$1.242.013</b>	<b>\$1.358.627</b>	<b>\$1.623.295</b>	<b>\$1.619.347</b>	<b>\$5.843.281</b>

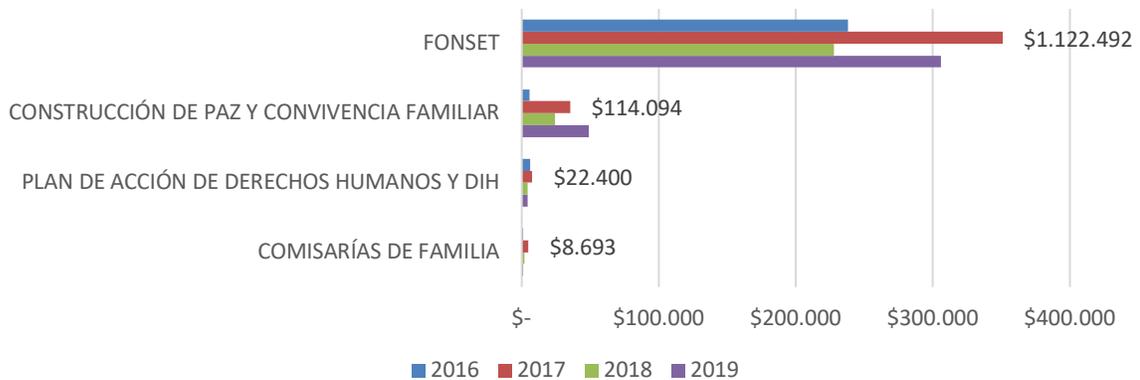
Fuente: elaboración propia SDDF.

En el caso municipal el listado de fuentes es más amplio, destacándose de igual manera los recursos invertidos en el Fonset, seguido por las transferencias nacionales del SGP, los ingresos corrientes de libre destinación y el rubro denominado "Sectores diferentes a educación y salud". Las otras fuentes usan menos de los \$100.000 millones.

**b. Análisis de inversiones realizadas por las entidades territoriales por conceptos de gasto vigencias 2016 - 2019**

Es importante aclarar que, las cifras expuestas en el numeral anterior corresponden a las inversiones totales o generales en el sector Justicia y Seguridad entre el periodo 2016 y 2019. Sin embargo, existen diferentes conceptos de gasto, tanto a nivel departamental como municipal, los cuales se relacionan en los siguientes gráficos.

*Gráfico 1: inversión desagregada por conceptos de gasto del sector a nivel departamental*



Fuente: elaboración propia SDFP.

Los valores numéricos indican la inversión total entre 2016-2019, datos en millones de pesos.

*Gráfico 2: inversión desagregada por conceptos de gasto del sector a nivel municipal*



Fuente: elaboración propia SDFP.

Los valores numéricos indican la inversión total entre 2016-2019, datos en millones de pesos.

Los gráficos anteriores muestran que, los municipios tienen gastos en tres conceptos adicionales en comparación con las entidades departamentales. En ambos casos la mayor parte de la inversión se realiza en el Fonset, siendo el 89% de las inversiones en los departamentos y el 75 % en los municipios. Este concepto, en el nivel departamental, es seguido por la construcción de paz y convivencia familiar, con más de \$ 100.000 millones; \$ 22.000 millones en el caso del plan de acción de Derechos Humanos y DIH, y algo más de \$ 8.600 millones para las Comisarías de Familia.



Por su parte, en los municipios, las Comisarías de Familia constituyen el segundo concepto de inversión más importante del sector con más de \$ 500.000 millones, seguido por la construcción de paz y convivencia familiar con \$ 450.000 millones, aproximadamente; los inspectores de policía, con \$280.000 millones; el plan de acción de Derechos Humanos y DIH, con más de \$140.000 millones y; por último, están los servicios especiales de policía y el déficit de inversión en justicia con \$50.000 y \$14.500 millones, respectivamente.

Con lo expuesto, se espera resolver las preguntas realizadas por la Corte Constitucional, siendo importante mencionar que, desde el ámbito de nuestras competencias, se han realizado diferentes acciones y estrategias orientadas a promover una política criminal coherente y garante de los derechos humanos de todas las personas privadas de la libertad, atendiendo al Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

Atentamente,

**CARLOS ARTURO RAMIREZ HINCAPIÉ**  
Director de Política Criminal y Penitenciaria  
Ministerio de Justicia y del Derecho