



Bogotá D.C., 12 de abril de 2021

Honorable Magistrada  
**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
Sala Especial de Seguimiento ECI Corte Constitucional  
Calle 12 No. 7 - 65  
secretaria1@corteconstitucional.gov.co  
Ciudad



Contraseña:KtOY4ymxCH

Asunto: Respuesta Numeral 16° - Auto 486 de 2020

Honorable Magistrada Ortiz:

Reciba un cordial saludo. En atención al auto del asunto, proferido por la Sala Especial de Seguimiento a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional, luego de recopilar la información del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), procedemos a dar respuesta a los interrogantes planteados, en los siguientes términos:

**(i) ¿Cómo se regula el máximo del sobresueldo a pagarse al cuerpo de custodia y vigilancia?**

De acuerdo al Decreto 446 de 1994 por el cual se establece el régimen prestacional de los servidores públicos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), se entiende por sobresueldo:

*Artículo 17: "...SOBRESUELDO: Los Directores, Subdirectores y los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, deberán laborar y estar disponibles durante todo el tiempo que lo requieran las necesidades propias del servicio. Como contra prestación tendrán una asignación mensual fija denominada sobresueldo que constituye factor de salario y que se pagará de acuerdo con lo establecido en los Decretos 1302 de 1978 y 447 de 1984, o en los que modifiquen o sustituyan..."*

Para la vigencia de 2020, el sobresueldo fue reglamentado por el Decreto 304 del 27 de febrero de 2020, así:

**ARTÍCULO 27. Sobresueldo.** A partir del 1° de enero de 2020, los sobresueldos mensuales para el personal carcelario y penitenciario, cuyos empleos se relacionan a continuación serán los siguientes:



DENOMINACION	CODIGO	GRADO	SOBRE SUELDO
Mayor de Prisiones	4158	21	738.824
Capitán de Prisiones	4078	18	738.357
Teniente de Prisiones	4222	16	779.954
Inspector Jefe	4152	14	773.168
Inspector	4137	13	766.982
Distinguido	4112	12	756.641
Dragoneante	4114	11	755.292

Fuente: GRUNO 02/03/2021

- (ii) ***¿Es posible que el sobresueldo a pagar pueda superar ampliamente el salario base de los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia en aquellos establecimientos con mayor número de personas detenidas preventivamente?***

Es preciso informar que no es posible que el sobresueldo supere el salario base puesto que el mismo está reglamentado por la Presidencia de la República por un decreto del orden nacional por el cual se fijan las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

Por último, se aclara que respecto del pago de sobresueldos que las alcaldías pagan a los funcionarios por los convenios que ellos suscriben el INPEC no tiene injerencia con ese tema.

- (iii) ***¿Cuál es el papel de la USPEC respecto de la alimentación de las personas sindicadas en los establecimientos de reclusión al considerar que los convenios deben realizarse con el INPEC?***

En estricto sentido, la Ley 65 de 1993 diferenció las competencias estatales en relación con las personas privadas de la libertad, dependiendo de su situación jurídica. Así, el Código Penitenciario y Carcelario estableció desde su origen que, las “personas detenidas preventivamente” deben estar reclusas, y por lo tanto, a cargo, de las Entidades Territoriales, en la categoría de establecimientos denominados “cárceles”. Esto se encuentra establecido expresamente en el artículo 17 ibidem, según el cual, “Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, 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”. (Subrayado fuera del texto)

Por su parte, el artículo 14 de la misma codificación, asignó al Gobierno Nacional la atención de los sentenciados, competencia que recae de manera concreta en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), al cual le corresponde “la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, el control de las medidas de



*aseguramiento, del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado”.*

Por su parte, la Ley 1709 de 2014, que reformó el Código antes referido, desarrolló estos mandatos, los afianzó, y consolidó la diferenciación de competencias con base en la situación jurídica de las personas privadas de la libertad, mediante la clasificación de los establecimientos según este criterio. El artículo 8° definió los Centros de Reclusión del Orden Nacional o ERON, para personas condenadas, respecto de los cuales corresponde al INPEC su creación, fusión, supresión, dirección, y vigilancia, y cuya provisión de servicios, incluido el de alimentación, también por mandato legal, está a cargo de la USPEC.

Por su parte, el artículo 20 ibídem diferenció las cárceles de detención preventiva, y el artículo 21 delimitó que *“[e]stos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, los cuales están a cargo de las entidades territoriales”.*

Sin embargo, las reglas antes descritas, tienen dos excepciones que se manifiestan en la realidad carcelaria de país. De un lado, el artículo 21 dispone que *“[p]odrán existir pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo [sic] ameriten razones de seguridad, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas”.* Es decir, los ERON pueden tener secciones dispuesta para albergar personas en situación de procesados.

De otro lado, con motivo de la crisis, las penitenciarias y los ERON han debido recibir personas detenidas preventivamente, no obstante que ésto escapa a las competencias legalmente asignadas.

En estos casos, es decir, siempre que las personas se encuentren privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios a cargo del INPEC, sin importar su condición jurídica, el servicio de alimentación será competencia de la USPEC, por virtud del criterio expuesto que obedece a la clasificación del establecimiento.

Además de lo anterior, el Código previó en su artículo 17, que las entidades territoriales podrán celebrar con el Gobierno Nacional *“convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario”.* Esta es una fórmula legal, que permitiría prestar los servicios penitenciarios y carcelarios de manera conjunta sin distinción de la clasificación de los establecimientos. En el mismo sentido *“[l]as entidades territoriales, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura podrán realizar las gestiones pertinentes para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexos a sus instalaciones, así como articular todo lo necesario para la construcción y el mantenimiento de estos complejos judiciales”.*

#### **(iv) ¿Cómo y a partir de qué variables se calcula el costo por sindicado?**

No hay una diferenciación de costos entre el detenido preventivamente y el condenado; sin embargo, el costo anual de una persona privada de la libertad - PPL, se estima con base en los recursos apropiados al Sistema Penitenciario y Carcelario (INPEC y USPEC) en la Ley de



Presupuesto General de la Nación, en el cual todos los gastos se cruzan con la población carcelaria, con el objeto de estimar un costo per cápita; para la vigencia fiscal 2021 se detallan así:

Concepto	Presupuesto Apropriado Sistema Penitenciario y Carcelario	Costo Promedio Anual por PPL	Costo Mensual por PPL
<b>1. Funcionamiento:</b>	<b>2.424.696.010.000</b>	<b>25.054.983</b>	<b>2.087.915</b>
1.1 Gastos de Personal (Nómina personal Administrativo, de Tratamiento, de Custodia y Vigilancia, Bonificación Serv. Militar Auxiliares Bachilleres; Bonificación por trabajo y servicio Internos, entre otros)	1.097.129.500.000	11.336.910	944.743
1.2 Adquisición de Bienes y Servicios: Adquisición de Bienes (compra de equipo, muebles y enseres, materiales y suministros, etc.), de Servicios (mantenimiento, servicios públicos, seguros, transporte de internos, Escuela Penitenciaria, etc.), gastos logístico-operativos ERON y sedes administrativas.	281.711.400.000	2.910.994	242.583
1.3 Transferencias Corrientes (Alimentación, Salud de la población reclusa, Tratamiento al Interno, Sentencias y conciliaciones, entre otros)	914.020.100.000	9.444.796	787.066
1.5 Gastos de Comercialización y Producción: Recursos generados en actividades agrícolas, industriales y comerciales y se utilizan para atender programas de ocupación laboral y atención directa a la población reclusa.	105.467.400.000	1.089.821	90.818
1.8 Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de mora: Pago de Impuesto predial, impuesto de vehículos, impuesto de valorización y multas y sanciones.	26.367.610.000	272.463	22.705
<b>2. Inversión</b> (Proyectos de fortalecimiento institucional en Mantenimiento y normalización infraestructura física, solución de problemáticas en Tecnología informática, Gestión documental, así como programas de atención a la población reclusa, entre otros)	<b>353.534.727.818</b>	<b>3.653.162</b>	<b>304.430</b>
<b>Total</b>	<b>2.778.230.737.818</b>	<b>28.708.145</b>	<b>2.392.345</b>
<b>Población Intramuros - promedio /enero 31-2021</b>	<b>96.775</b>		
<b>Costo Global Anual por Persona Privada de la Libertad - PPL</b>	<b>28.708.145</b>		

Fuente: GUPRO 26/02/2021

(v) **¿Cómo se actualiza el costo de los sindicados anualmente?**

El costo por PPL se asigna anualmente de acuerdo con los recursos apropiados al Sistema Penitenciario y Carcelario (INPEC y USPEC) en la Ley de Presupuesto General de la Nación, en el cual todos los gastos se cruzan con la población carcelaria, con el objeto de estimar un costo per cápita. No hay una distinción de costos entre los procesados y los condenados.



**(vi) ¿El cálculo del costo por sindicado depende del presupuesto asignado al INPEC y a la USPEC o de una estimación de las necesidades concretas de las personas privadas de la libertad?**

Dentro de los costos están incluidos los gastos que apoyan los procesos que apalancan el cumplimiento de la misión institucional y los servicios que demanda la población carcelaria, como lo son: infraestructura carcelaria, seguridad y vigilancia, atención y tratamiento, salud, alimentación, entre otros; así mismo, los gastos de funcionamiento (Gastos de personal. Adquisición de Bienes y Servicios. Transferencias. Gastos por Tributos Multas y Sanciones e Inversión) para la operación de los 132 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional - ERON y sedes administrativas del Sistema Penitenciario y Carcelario a nivel nacional.

El costo no está categorizado por ningún concepto (tipo de detención sindicado/condenado, tipo delito, origen, sexo, religión, niveles de seguridad, etc.), es un valor global de referencia de gastos en que incurre el Estado para atender las necesidades que demanda la población privada de la libertad.

**(vii) ¿El costo por sindicado que deberían asumir los municipios o departamentos podría variar según el presupuesto asignado al INPEC o a la USPEC?**

Como ya se mencionó en los numerales anteriores, cuando se asignan los recursos anualmente apropiados al Sistema Penitenciario y Carcelario (INPEC y USPEC) en la Ley de Presupuesto General de la Nación, el costo se determina por PPL, sin hacer distinción entre el detenido preventivamente y el condenado. No obstante, de acuerdo a lo consagrado en los artículos 17 a 21 de la Ley 65 de 1993, en el artículo 76 de la Ley 715 de 2015, en el artículo 133 de la Ley 1955 de 2019, en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015, así como en las directivas de la Procuraduría General de la Nación y las resoluciones de la Defensoría de Pueblo, las entidades territoriales son quienes deberían asumir la asignación de las respectivas partidas presupuestales frente a la población detenida preventivamente, y con ello, todos los servicios que requiera dicha población.

**(viii) ¿Cuál es el costo que deben ser asumir los establecimientos respecto de las personas detenidas preventivamente en su domicilio?**

No hay un costo promedio sobre lo que deben asumir los establecimientos carcelarios o penitenciarios respecto de las personas detenidas preventivamente en su domicilio.

**(ix) ¿Cuál es la forma en que se establece la responsabilidad de cada municipio y departamento respecto de las personas detenidas preventivamente?**

De conformidad con el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, los entes territoriales son autónomos en el manejo de sus presupuestos, sin embargo, a falta de cárceles en estas jurisdicciones, la Ley 65 faculta al INPEC a celebrar convenios con los municipios o gobernaciones para el recibo de las personas infractores de la ley penal; por restricciones de las normas presupuestales, el Instituto no puede recaudar ni ejecutar recursos no presupuestados, es decir, no cobra valor alguno a los entes territoriales, a cambio se suscriben convenios de integración de servicios en el cual el municipio determina un presupuesto distribuido y ponderado en ciertos rubros, y entrega al INPEC los bienes/servicios (elementos de consumo, kit de aseo para PPL, mantenimiento, entre otros) acordados según las necesidades planteadas por el establecimiento de reclusión.



Con lo expuesto, esperamos resolver las preguntas formuladas, quedando atentos a cualquier aclaración u observación requerida.

Cordialmente,

**MARÍA ALEJANDRA TRONCOSO TORRES**  
Directora de Política Criminal y Penitenciaria (E)

Elaboró : Jorge Andrés Rodríguez González  
Revisó : Mireya del Pilar Martín Martínez  
Aprobó : María Alejandra Troncoso Torres  
Radicado : SIN