



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

INFORME VISITA FISCAL  
CARCEL DISTRITAL, OCUPACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO - SDG

VIGENCIA 2012 -2013

Elaborado por:

LUZ AMERICA DIAZ GONZALEZ  
MARINA REYES VIVAS

Aprobó:

PATRICIA BENITEZ PEÑALOSA  
Directora Sector Gobierno (E)

JUNIO 2013





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

## TABLA DE CONTENIDO

CONTEXTO	3
MARCO JURÍDICO	4
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	6
1.1. Ocupación	7
1.1.1. Clase de Delitos	9
1.1.2. Deshacinamiento	11
1.1.3. Ingreso de sindicatos de las URIS Bogotá	12
1.2. Funcionamiento	14
1.2.1. Contratos de prestación de servicios	15
1.2.2. Alimentación	16
1.2.3. Gastos Generales	17
1.2.4. Proceso de Atención Integral Básica	17
1.2.5. Proceso Jurídico	20
1.2.6. Proceso de Custodia y Vigilancia	23
2. RESULTADOS OBTENIDOS	23
3. ANEXOS	24



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**CONTEXTO.**

La crisis humanitaria que padece la Nación y por supuesto la ciudad capital, por el hacinamiento carcelario, en aproximadamente el 54%, con ocupación de 117.015, Personas Privadas de la Libertad, en adelante PPL, frente a una capacidad instalada para 75.726, según datos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, a abril 30 de 2013, hacen necesario e importante por parte de este ente de control fiscal, analizar la gestión desarrollada por la administración distrital en la Cárcel de Varones y Anexo de Mujeres, creada mediante Acuerdo Distrital 19 de mayo de 1934; toda vez que es uno de los cuatro centros de reclusión que operan, sin hacinamiento en la capital, con recursos públicos distritales, incluida la infraestructura física.

Además, porque si bien, la Cárcel Distrital, no hace parte del INPEC, sino de la Secretaria de Gobierno Distrital, opera bajo políticas y parámetros de orden técnico y legal, definidos principalmente en el Código Nacional Penitenciario y Carcelario, Ley 65 de 1993 y el reglamento general del INPEC, circunstancia que hace común, propósitos, objetivos y fines.

Asimismo, porque ante tal criticidad, altas instancias gubernamentales y judiciales de orden nacional, han conminado en reiteradas oportunidades a la Administración Distrital -Cárcel Distrital, para que otorgue cupos, a fin de coadyuvar a aliviar la crisis humanitaria que padecen los demás centros que operan en el distrito capital, circunstancia que implica pactar costos, pues de no suministrarse recursos se pondría en riesgo la continuidad del plan de acción de atención integral que se adelanta en la cárcel distrital, entre otros, para dar cumplimiento a los requerimientos de la Corte Constitucional, relacionados con el respeto a los derechos humanos, los que incluyen programas de resocialización y rehabilitación, lo contrario, significaría trasladar el problema para generarlo en la cárcel distrital, a mayo 30 de 2013, se registró ocupación de 622 detenidos, lo cual representa el 60% frente a 1028 cupos disponibles.

De otra parte, si bien es cierto, se habla de un problema social carcelario y penitenciario, por el fenómeno del hacinamiento, no es dable desconocer que existen otras causas que lo originan y ellas tienen que ver con la política



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

social y la política criminal, definida en la ley 906 de 2004, “*Sistema Penal Acusatorio*”, el cual no ha terminado de implementarse, debido a las numerosas reformas, afectando la efectividad de la justicia y por ende, ocasionando el hacinamiento carcelario, lo cual no solo crea problemática al interior de estos centros, también en la seguridad ciudadana, por cuanto en algunos casos se continua delinquiendo desde la cárcel, o el que queda en libertad, sale sin haberse resocializado.

Así las cosas, para la solución de este problema social y de las demás que se derivan de ello, como el de la seguridad y convivencia ciudadana, se requieren acciones de Estado, definidas integralmente, entendidas por las tres ramas del poder, legislativo, judicial y ejecutivo, más allá de infraestructura física y dotación, es decir, de una política criminal, en coherencia con la política social, para hacer de ello una estrategia más preventiva que restrictiva.

En virtud de lo anterior, la Dirección Gobierno, a través de la Subdirección de Fiscalización Gobierno Seguridad y Convivencia, programó la realización de una visita fiscal, con el objeto de analizar la gestión realizada por la administración distrital en la Cárcel Distrital de Varones y Anexo d Mujeres, respecto de la ocupación y el funcionamiento.

### **MARCO JURÍDICO.**

A la luz de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, a la Cárcel Distrital -de Varones y Anexo de Mujeres-, deben llegar *personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad por orden de autoridad policiva*, buscando evitar que se les de el mismo tratamiento penitenciario a los sindicados, o condenados en procesos contravencionales, que a los procesados y condenados por delitos de alto impacto.

Esta orientación legal ha venido cambiando y por consiguiente incidiendo en el ingreso de personas privadas de la libertad a la Cárcel Distrital, en razón a las constantes modificaciones al Código Penal desde el 2000, la Ley 599 de 2000, ha sufrido 37 reformas y ninguna de ellas disminuye penas, por el contrario, se han creado nuevos tipos penales, endurecimiento de penas, el



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

cambio del carácter de querellables conciliables y desistibles, a delitos con pena privativa de la libertad, exclusión de beneficios y subrogados penales; leyes como la 890 de 2004, que incrementó penas para algunos delitos, 1153 de 2007 “*Ley de pequeñas causas*”, que representó el ingreso de nuevos internos, la 1453 de 2011, identificada como “*Ley de Seguridad Ciudadana*” incrementó las penas de algunos delitos y modificó sustancialmente la tendencia de crecimiento de la población carcelaria, así mismo, la inasistencia alimentaria y la violencia intrafamiliar previstos en el artículo 74 de la ley 906 de 2004, como querellables fueron reformados por el artículo 3º de la Ley 1542 de 2012, elevados a delito con pena privativa de la libertad y exclusión de beneficios y subrogados penales, conllevando incremento de penas y por consiguiente aumento de la población carcelaria, que a su vez, no conllevaron simultáneamente la necesidad de disponer de la infraestructura física acorde con las nuevas realidades, lo cual hubiere evitado el hacinamiento.

De otra parte, en el año 2005 entró a regir el nuevo Sistema Penal Acusatorio, Ley 906 de 2004, que traía consigo la garantía de los principios de celeridad, eficacia, pronta justicia, e igualdad de las partes involucradas en el conflicto, por el contrario, ha demostrado ha concurrido a incrementar la pena privativa de la libertad.

Ha existido entonces, un incremento significativo de la severidad punitiva y la privación de la libertad, sin concurrir en Colombia con una política criminal estructural, reflexiva, integral y consistente, para enfrentar desafíos criminales complejos, sino que es, una expresión de lo que algunos autores conocen como “*populismo punitivo*”, que pretende que la solución a los problemas de impunidad o de incremento de ciertos crímenes, debe ser siempre el aumento drástico de las penas, medidas que suelen ser bastante populares a nivel de la opinión pública, por la conmoción que se causa en la sociedad y que es fácilmente acogida por la población y las fuentes de comunicación, logrando impacto mediático y altos niveles de legitimidad<sup>1</sup>.

Actualmente esta aprobada en segundo debate en plenaria de la Cámara Representantes, el Proyecto Ley que reforma algunos artículos de la Ley 65 de 1993, actual Código Nacional Penitenciario, que contiene aspectos como: la inclusión del principio de un enfoque diferencial que genere condiciones

<sup>1</sup> Sentencia C-936/10 LARRAURI, E., “Populismo punitivo”, Revista Jueces para la democracia, Información y debate, núm. 55, marzo 2006. Silvio Ciappi. La nueva Penalidad



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

especiales de reclusión para poblaciones especiales; la diferenciación de personas reclusas en detención preventiva y los condenados; la construcción de centros especializados de atención médica y psiquiátrica; la consideración de las penas intramurales, como último recurso con el fin de asegurar la descongestión del sistema; la realización de audiencias virtuales para agilizar el trabajo de los jueces de ejecución de penas; la creación del Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario, Sisipec; la creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, que deberá garantizar las condiciones mínimas de reclusión; el establecimiento de medidas de resocialización de los presos; la posibilidad de declarar el Estado de emergencia Penitenciaria y Carcelaria en casos de sobrepoblación carcelaria, entre otros.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Tomado de la revista Universidad de los Andes -Congreso Visible de junio de 2013.

## 1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.

Leído y analizado el informe de diagnóstico realizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, en la Cárcel Distrital, acerca de la problemática derivada del consumo de sustancias psicoactivas SPA, en relación con la acción delictiva, se observó, según información de Manuel Iturralde A<sup>3</sup>, que da cuenta del incremento de la población carcelaria el siguiente panorama:

Entre 1989 y 1999 la población reclusa en Colombia aumento más del 40%; entre 1994 y 2008, en un 129, 48%. El promedio de personas encarceladas durante los ochenta fue de 28.000, en los noventa 38.391, mientras que entre 2000 y 2008, el incremento fue 59.977 y a abril 30 de 2013 según datos del INPEC, la población reclusa ascendió a 117. 015, situación que demanda mayor cobertura en la estructura física, acorde con las nuevas disposiciones, lo cual no ha sido dispuesto, agudizando el problema humanitario en los establecimientos carcelarios y penitenciarios por el hacinamiento.

### 1.1 OCUPACIÓN.

Examinadas las causas del descenso en la ocupación de la Cárcel Distrital, según la información del promedio anual, de los últimos cuatro años, ver cuadro 1, se estableció:

**CUADRO 1  
CARCEL DISTRITAL**

Año	PPL Promedio anual
2010	1047
2011	967
2012	603
2013 <sup>4</sup>	551

Fuente: información Cárcel Distrital

Obedece principalmente a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, y sus posteriores modificaciones, igualmente a la aplicación del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, que le asigna competencia específica a las cárceles así: “*CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.*”

<sup>3</sup> Prisiones y Castigo en Colombia

<sup>4</sup> A mayo de 2013



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*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.** Dirección general de prisiones.”. Negrilla fuera de texto.*

Vale aclarar, que la ley penal ha cambiado sistemáticamente, determinando que las contravenciones, son delitos, los cuales ha tipificado como querellables<sup>5</sup>, y no querellables, los delitos querellables se adecuan a las contravenciones; por consiguiente este tipo de delitos son los de menor impacto, los que son de competencia de las cárceles, para este caso la Distrital, la que esta sujeta a la recepción de personas privadas de la libertad, por delitos querellables y no por delitos de impacto que implican altas condenas, entre otros, homicidios, terrorismo, abuso sexual, de lo contrario se incurriría en trasgresión de las leyes 906, de 2004 y 65 de 1993.

De otra parte, es preciso señalar que, la ocupación de las cárceles depende de la orden judicial proferida por los jueces de ejecución de penas y de medidas de seguridad, por tanto, no es facultad de los directores de las cárceles definir el traslado e ingreso de las personas privadas de la libertad, a estos centros carcelarios. Además, por cuanto este centro carcelario, no cuenta con un cuerpo especializado de custodia y vigilancia para garantizar la seguridad de las personas privadas de la libertad, por delitos de alto impacto (más de 60 meses)

Sin embargo, ante el apremio de altas instancias judiciales y administrativas, para aliviar la emergencia humanitaria que padecen los centros de reclusión de orden Nacional, bajo la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, que operan en Bogotá, D.C, con ocasión del hacinamiento, (ver cuadros, 2 y 3), se ha demandado la disponibilidad de cupos en la Cárcel Distrital, ante lo cual la administración distrital ha realizado gestión para que se celebre un convenio Ínteradministrativo, a fin de definir la contraprestación económica, tal como lo dispone el artículo 19 de la Ley 65 de 1993.

<sup>5</sup> Denuncia de la víctima o afectado.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CUADRO 2  
CENTROS PENITENCIARIOS EN BOGOTA D.C.

Millones

INSTITUCIÓN	CAPACIDAD	OCUPACIÓN	% HACINAMIENTO	SOSTENIMIENTO POR PRESO AL AÑO
Buen pastor	1275	2216	73	\$11.969.8
Modelo	2907	5955	105	11.969.8
Distrital	623	1028	0	13.251.1
Picota	4931	8298	68	11.969.8

Fuente: Inpec, Cárcel Distrital Secretaria de Gobierno. Publicación diario el Tiempo 6 de junio de 2013

CUADRO 3  
UNIDADES DE REACCIÓN INMEDIATA URI

Localidad	Capacidad	Ocupación <sup>6</sup>	%Hacinamiento
Engativa	20	200	1000
Kennedy	20	200	1000
UPJ	452	200	0
Centro	91	200	119
Ciudad Bolívar	25	200	800
Usaquen	30	200	566

Fuente: Seccional de Fiscalías de Bogotá. Publicación diario el Tiempo 6 de junio de 2013

No obstante, analizada la gestión realizada por la Dirección de la Cárcel, para atender la solicitud de asignación de cupos, se estableció que desde mayo de 2012 se han realizado actividades para la celebración de un convenio interadministrativo, con el INPEC, tal como consta en registros vía correo electrónico, sin que ello se haya concretado por falta de acuerdo en la contraprestación económica, para sufragar los costos, pues si bien, debe darse la colaboración armónica, también es cierto que, presupuestalmente la administración distrital no cuenta con recursos para atender los costos para la atención de personas trasladadas de otros centros carcelarios, los que son responsabilidad de la Nación, pues pese a que no se ha presentado ocupación total, los recursos derivados de ello han permitido apalancar los programas de rehabilitación y resocialización, los que se pondrían en riesgo de tener que aplicarlos a prioridades como la alimentación y dotación, pues entre marzo y junio de 2013, se han trasladado 371<sup>7</sup>, PPL de las URI, en detención preventiva, sin contraprestación económica.

<sup>6</sup> Personas máximo promedio diario

<sup>7</sup> Ver cuadro 4 de ingresos de las URIS



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Así las cosas, el Director de la Cárcel Distrital, previó que a junio de 2013, la ocupación podría llegar a 800, PPL, de las cuales, 500 deberían ser atendidas por la Nación, debido a que cumplen penas que pasan de 60 meses, o están por delitos como: hurto agravado y calificado, por estupefacientes y por porte ilegal de armas, escenario que es contrario a la competencia que le ha otorgado el artículo 17 de la ley 65 de 1993. Ver cuadro 4

1.1.1 Clase de Delitos.

Examinados los tipos de delitos que alberga la Cárcel Distrital a mayo 30 de 2013, se encontró la siguiente situación:

En razón al cambio normativo del Código Penal, y leyes que lo modifican, conductas como la inasistencia alimentaria, lesiones personales sin importar su calificación o gravedad y otras contempladas en la Ley 23 de 1991 y en la Ley 228 de 1995 como contravenciones, ahora son calificadas como delitos con pena privativa de la libertad. Esta penalización de las contravenciones como delitos ocasionó incremento desmesurado de PPL y por ende aumentó de la población carcelaria, la Cárcel Distrital de Bogotá alberga este tipo de delitos (contravenciones convertidas en infracciones penales).

Las PPL, por delitos fuera del ámbito de competencia, en contradicción a lo taxativamente previsto en el artículo 74 del Código de Procedimiento Penal y artículo 17 de la Ley 65 e 1993.

**CUADRO 4**

**CLASE DE DELITOS Y NÚMERO DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN LA CARCEL DISTRITAL**

<b>TIPO DE DELITO</b>	<b>INGRESOS</b>
Uso de menores de edad para la comisión de delitos	2
Abuso de confianza	1
Concierto para delinquir	4
Constreñimiento para delinquir	2
Daño en bien ajeno	3
Destinación ilícita de muebles o inmuebles	3
Enriquecimiento ilícito	1



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

<b>TIPO DE DELITO</b>	<b>INGRESOS</b>
Estafa	4
Extorsión	2
Fabricación tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas	20
Fabricación tráfico y porte de armas de fuego o municiones	35
Falsedad en documento privado	1
Falsedad marcaría	5
Falsedad material de particular en documento público	2
Falsedad material en documento público	5
Falsedad personal	1
Falsificación de moneda nacional o extranjera	3
Falso testimonio	1
Fraude procesal	2
Fuga de presos	4
Homicidio	7
Hurto	517
Inasistencia alimentaria	53
Lesiones culposas	1
Lesiones personales	27
Obtención de documento público falso	1
Receptación	11
Simulación de investidura o cargo	1
Soborno	1
Tenencia fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos	1
Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos	1
Tráfico fabricación o porte de estupefacientes	74
Utilización ilegal de uniformes e insignias	4
Violación a los derechos morales de autor	1
Violación de datos personales	1
Violencia contra servidor público	2
Violencia intrafamiliar	34

Información suministrada por la Dirección de la Cárcel Distrital, enviada vía mail, 26-06-2013

1.1.2 Deshacinamiento.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Con ocasión del hacinamiento, la Cárcel Distrital ha contribuido a aliviar la crisis, mediante el ingreso de personas privadas de la libertad así:

En enero de 2013, nueve (9) mujeres y en abril, seis (6), trasladadas del Buen Pastor, por delitos de fabricación tráfico y porte de armas de fuego o municiones, destinación ilícita de inmuebles porte y tráfico de estupefacientes, aplicando condiciones del convenio de colaboración con el INPEC.

De la Cárcel Nacional La Picota, el 22 de marzo de 2013 ingresaron 32 hombres por tráfico fabricación y porte de armas de fuego o municiones, hurtos, concierto para delinquir, personas con el pago de condenas avanzadas.

La Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres desplegó y concretó acciones tendientes a minimizar el hacinamiento, a través de acuerdos de colaboración<sup>8</sup> para disminuir la sobrepoblación en las URIS de Bogotá, por consiguiente, recibió en marzo y junio de 2013 personas sindicadas y arrestadas por conductas que están por fuera del ámbito de su competencia, con los costos que implica, entre ellos alimentación, implementos de aseo, gastos de remisiones a diligencias judiciales, entre otros, asumidos por la Cárcel Distrital sin que medie convenio o acuerdo económico con el INPEC o autoridad Nacional correspondiente.

No obstante, las varias reuniones y correos entre la Secretaria de Gobierno, Subsecretaria de Seguridad y Convivencia-Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, con el INPEC donde la Secretaría de Gobierno ha presentado propuestas con los cálculos de costos generales ( proyecto de inversión, nomina y gastos generales) y costos variables (alimentación, dotación, servicios públicos, papelería, mantenimiento de vehículos, gasolina, insumos de aseo) para 250 personas privadas de la libertad.

Al no existir acuerdo que convenga el reconocimiento por parte del Instituto Nacional Penitenciario INPEC, a la Cárcel Distrital, del pago por los servicios y remuneraciones que conlleva la reclusión de cada persona privada de la

<sup>8</sup> Acuerdo según reunión del 13/03/2013 entre la Subsecretaria de Seguridad y Convivencia de la Secretaria de Gobierno de Bogotá D.C., el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, el Director de la Cárcel Distrital, Director Regional INPEC, Juez Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales de Paloquemao, Personería de Bogotá y Defensoría del Pueblo.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

libertad, en los términos del artículo 19 de la Ley 65 de 1993, se acarrearía un déficit presupuestal, y por ende desmejora en la calidad del tratamiento penitenciario.

1.1.3. Ingreso de Sindicados de las URI Bogotá, D.C.

Según acuerdo interinstitucional<sup>9</sup>, realizado entre la Subsecretaria de Seguridad y Convivencia de la Secretaria Distrital de Gobierno, el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, el Director de la Cárcel Distrital, el Director Regional INPEC, Juez Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales de Paloqueñado, Representantes de la Personería de Bogotá y de la Defensoría del Pueblo para tomar medidas de contingencia de hacinamiento en la URI de Bogotá la Secretaria Distrital de Gobierno se comprometió a recibir 212 PPL, aceptando otro tipo de conductas no contempladas en la competencia de la Cárcel Distrital

**CUADRO 5  
TRALADO DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD DE LAS URIS Y OTRAS  
SEDES DE RECLUSION**

TIPOS DE DELITO	No. Ingresos		URI
	MARZO	JUNIO	
Hurto		14	Ciudad Bolívar
		12	CTI
	25	11	Engativá
	18	14	Kennedy
		30	Paloquemao
		41	Puente Aranda
	43	11	SIJIN
	33		Policia Nacional
	5	Usaquén	
<b>Subtotales</b>	<b>124</b>	<b>133</b>	
Falsedad material en documento publico		2	CTI
	1		SIJIN
<b>Subtotales</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	
Receptación		2	CTI
		2	Paloquemao
	1		Engativá
	2		Kennedy
	1		Policia Nacional
	2		SIJIN
<b>Subtotales</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	

<sup>9</sup> Informe gestión Dirección Cárcel Distrital mayo 2013



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

TIPOS DE DELITO	No. Ingresos		URI
	MARZO	JUNIO	
Fabricación trafico y porte de armas de fuego o municiones	6		Engativá
	6		Policía Nacional
	3	1	Kennedy
	8		SIJIN
<b>Subtotales</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	
Fabricación trafico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas.	5		Engativá
	4		Kennedy
	1		Policía Nacional
	7		SIJIN
	1		Usaquén
<b>Subtotales</b>	<b>18</b>		
Violencia intrafamiliar		3	Kennedy
		3	Paloquemao
		4	Puente Aranda
	2		Policía Nacional
	4		SIJIN
	1		Usaquén
<b>Subtotales</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	
Lesiones personales	1		Engativá
	4		SIJIN
<b>Subtotales</b>	<b>5</b>		
Trafico fabricación o porte de estupefacientes	11		Engativá
	3		Kennedy
	7		Policía Nacional
	12		SIJIN
<b>Subtotales</b>	<b>33</b>		
Falsedad marcaría	1		Kennedy
Constreñimiento para delinquir	2		Policía Nacional
Fuga de presos	1		Policía Nacional
Homicidio	2		Policía Nacional
	4		SIJIN
<b>Subtotales</b>	<b>6</b>		
Violencia contra servidor público	1		Policía Nacional
Concierto para delinquir	2		SIJIN descongestion de URIS
Daño en bien ajeno	1		Boletas de juzgados del capturado
Enriquecimiento ilícito	1		SIJIN
Estafa	3		SIJIN
Falsedad en documento privado	1		SIJIN
Fraude procesal	1		SIJIN
Utilización ilegal de uniformes e insignias	3		SIJIN
Uso de menores de edad para la comisión de delitos	2		Usaquen
Abuso de confianza	1		Usaquén
Inasistencia alimentaria	1		Usaquén

Fuente: Cárcel Distrital Informe gestión Dirección Cárcel Distrital mayo 2013



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En las salas de retenidos de la Policía y Órganos de Seguridad del Estado (CTI, DAS, SIJIN, DIJIN) y en las URIS de Bogotá, D.C., se encuentran personas sindicadas, condenadas y arrestadas por más de 36 horas, contrario a las funciones de estas autoridades administrativas, en trasgresión a lo estatuido por el artículo 121 de la Constitución Política que establece: *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”*. Sin que las personas detenidas puedan acceder a las garantías y derechos que le ofrece la Constitución y la Ley, en desacato a las sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas la T-153/1998). T-847/2000, T-213/2011, en especial, lo que corresponde al caso de las personas sindicadas y condenadas para las cuales la Corte ha expresado que deben estar separadas, en Centros Carcelarios y Penitenciarios y no en URIS o salas de detenidos como Estaciones de Policía u otros.

## 1.2. FUNCIONAMIENTO.

Analizado el funcionamiento de la Cárcel Distrital, dependencia de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia, de la Secretaría Distrital de Gobierno, se estableció:

La gestión es realizada por 241 trabajadores; 176 servidores públicos de planta; 23 administrativos; 153 guardianes y 65 contratistas, según datos de la administración de la Cárcel a junio 30 de 2013.

Los costos para el funcionamiento se imputan al presupuesto de la Secretaría Distrital de Gobierno, por gastos de funcionamiento y de inversión, los gastos de inversión según proyecto de inversión 838, correspondientes al Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2008-2016.

**CUADRO 6**  
**COSTOS FIJOS Y VARIABLES PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD 2012**

DESCRIPCIÓN	COSTO
Proyectos de inversión 605 y 838	\$6.383.454.841
Nómina cuerpo de custodia y Vigilancia y personal administrativo de la	\$5.985.047.599



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

cárcel	
Gastos Generales de la Dirección Administrativa en la Cárcel Distrital	\$1.253.541.770
<b>TOTAL COSTO GENERAL</b>	<b>\$13.622.044.210</b>
Costo anual de una persona privada de la libertad	\$ 13.251.016
Costo Mensual de una persona privada de la libertad	\$ 1.104.251
Costo diario de una persona privada de la libertad	\$ 36.808

Fuente: Dirección Cárcel Distrital Informe gestión Dirección mayo 2013

### 1.2.1 Contratos de Prestación de Servicios.

El funcionamiento de la cárcel distrital ha estado apoyado por trabajadores contratados por prestación de servicios, en los siguientes cuadros 7 A 9 se evidencia el valor, los procesos a los cuales han estado involucrados y el costo de los mismos.

Vale señalar, que funciones administrativas propias de la esencia de la Cárcel Distrital, han sido desarrolladas por contratación de servicios, situación que afecta la continuidad y consolidación de los procesos, por la interinidad de los contratistas, dado que la experiencia se pierde cuando son reemplazados por otro para las mismas actividades.

**CUADRO 7  
CONTRATISTAS VIGENCIA 2011**

CONTRATOS/ PRESUPUESTO	ATENCIÓN INTEGRAL BÁSICA	TRAMITE JURÍDICO	GESTIÓN Y ADQUISICIÓN DE RECURSOS	CUSTODIA Y VIGILANCIA PARA LA SEGURIDAD
Número de contratistas 61	28	13	19	1
Presupuesto	\$829.783.330	\$489.666.665.	\$440.749.909	\$47.333.333

Fuente: información Cárcel Distrital

**CUADRO 8  
CONTRATISTAS VIAGENCIA 2012**

CONTRATOS/ PRESUPUESTO	ATENCIÓN INTEGRAL BÁSICA	TRAMITE JURÍDICO	GESTIÓN Y ADQUISICIÓN DE RECURSOS	CUSTODIA Y VIGILANCIA PARA LA SEGURIDAD
Número de contratistas 71	34	15	21	1
Presupuesto	\$714.206.667	\$467.716.666	\$420.000.000	\$ 8.000.000

Fuente: información Cárcel Distrital

**CUADRO 9  
CONTRATISTAS VIGENCIA 2013**

CONTRATOS/ PRESUPUESTO	ATENCIÓN INTEGRAL	TRAMITE JURÍDICO	GESTIÓN Y ADQUISICIÓN DE	PLANEACIÓN ESTRATEGIA Y
---------------------------	----------------------	---------------------	-----------------------------	----------------------------



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

	BÁSICA		RECURSOS	COMUNICACIONES
Número de contratistas 65	28	14	22	1
Presupuesto	\$503.990.001	\$290.753.332	\$251.483.334	\$15.500.000

Fuente: información suministrada por la Dirección de la Cárcel Distrital

### 1.2.2. Alimentación.

La alimentación a las PPL, es suministrada por contratación de prestación de servicio, elaborada en las instalaciones de la Cárcel Distrital, con apoyo de internos, a quienes les pagan una bonificación por su labor, actividad que es tenida en cuenta para la redención de penas, la que a su vez es rotada entre los internos, En el cuadro 10 se evidencia el costo por concepto de alimentación en las últimas tres vigencias:

**CUADRO 10**  
**COSTO DE ALIMENTACIÓN**

VIGENCIA	CONTRATISTA	VALOR
2011	Cto. 1235 de 2010 Javier Ignacio Pulido Solano, con dos adiciones Cto. 585 de 2011 FUNDEAL	\$3.203.481.684
2012	Cto. 0708 de 2011 Unión Temporal ALISOCIAL, con cuatro adiciones	\$2.186.139.375
2013	Cto. 1227 de 2012 Unión Temporal DISTRISOCIAL, el valor del contrato \$2.080.000.000	\$795.356.634*

Fuente: información Cárcel Distrital. el valor de la vigencia 2013, corresponde a lo ejecutado a mayo 2013

### 1.2.3 Gastos Generales.

**CUADRO 11**  
**COSTO GASTO GENERALES**

CONCEPTO	VIGENCIAS		
	2010	2011	2012
Energía	\$147.418.137	161.496.138	142.909.358
Gas natural	157.881.900	525.990.070	143.218.730
EAAB	265.212.260	369.382.711	317.938.501
Aseo	29.536.970	22.923.670	25.924.100
Teléfonos	3.228.682	4.969.533	
Celulares	1.062.536	1.474.293	1.543.192
Papelería	43.920.127	6.932.269	6.077.016
Mantenimiento locativo interventora	448.298.543	336.678.129	
Mantenimiento vehículos	26.713.583	30.584.373	37.991.291
Gasolina	21.698.771	19.945.674	20.632.215
Mantenimiento equipos		2.204.000	
Operación Aseo y cafetería	60.051.890	41.313.950	63.169.488



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Elementos de cafetería y aseo.	11.858.396	36.824.794	
vigilancia	68.051.425	47.060.446	
varios aviso de prensa	623.616	642.408	
residuos peligrosos			123.500
<b>TOTAL</b>	<b>1.285.555.836</b>	<b>1.607.322.457</b>	<b>759.529.403</b>

Fuente: información Cárcel Distrital

El funcionamiento de la cárcel, respecto de su objeto misional se lleva a cabo a través de tres procesos, implementados bajo el Sistema de Gestión de Calidad, desarrollados con presupuesto de la Secretaria de Gobierno Distrital, en el cual se incluyen recursos para el proyecto, principalmente con los recursos asignados a los proyectos de inversión de los planes de desarrollo de la Administración Distrital, actualmente “Bogotá Humana 2012-2016, proyecto de inversión 838 Dignificación de las PPL, reclusión, redención de pena y reinserción”.

Las actividades y procedimientos desarrollados por cada proceso son las siguientes:

1.2.4. Proceso de Atención Integral Básica.

- Consejo de evaluación y tratamiento CET: actúa como un cuerpo colegiado integrado por un equipo de profesionales interdisciplinarios, psicólogo, trabajo social, terapia ocupacional, vigilancia, jurídico, a fin de determinar la fase de seguridad, a la que pueden acceder, la que puede ser alta, media, baja o mínima, para el proceso de ubicación en fase, el CET se reúne una vez a la semana para evaluar y decidir el plan de trabajo a realizar a los internos. En el primer trimestre del 2013, en atención psicológica atendieron 422 PPL. En programas terapéuticos a 24, en atención psicológica brindada por estudiantes a 306. trabajo social, se asesoraron a 306, terapia ocupacional 187.
- Capacitación y ocupación: es una estrategia para lograr resocialización y reeducación, validos para la redención de penas, en el primer trimestre de 2013, se inscribieron 361 PPL, equivalente al 77% de la población, la capacitación se realiza a través del SENA, los cursos duran un trimestre, con excepción de los de validación.
- Alimentación: la preparación de las raciones alimenticias (tres raciones diarias y dos refrigerios ) y el suministro se realiza en la Cárcel Distrital



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

bajo la orientación del contratista, con la participan de 12 PPL, por semestre, quienes toman un curso especial taller productivo Servicio de alimentos, dictado por el SENA, en desarrollo del plan ocupacional denominado Rancho, a quines se les paga una bonificación por parte del contratista, tiene control de sanidad, de acuerdo con las normas.

- Salud y tratamiento, la atención de salud y tratamiento es brindada a todos y cada uno de los reclusos, cubierta a través de la EPS, Capital Salud, procedimiento paso a paso según instructivo, atención en la unidad básica de atención del hospital san Cristóbal, UBA, el suministro de medicamentos a través de enfermería. En el primer trimestre de 2013, se brindó el servicio a través de centros de nivel I, al 100% de las PPL, igual en atención de urgencias, en los niveles II, III, según la complejidad requerida, igual en odontología.
- Emisora tallerística con asesora, con el objeto de ayudar a la convivencia.
- CAMAD<sup>10</sup>. Programa denominado Centro de Atención Móvil a Drogodependientes CAMAD, a través del cual en la Cárcel Distrital se viene aplicando desde marzo de 2013, el alistamiento del proceso desde el 1 de febrero de 2013, orientado a internos con consumo problemático, para la prevención de riesgos y reducción de daños, es un proyecto de la Alcaldía Mayor, en el marco de la política pública para la atención y la prevención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá D.C.

Para el desarrollo del programa se cuenta con un equipo humano multidisciplinario, conformado por trabajador social, psicólogo, médico psiquiatra terapia ocupacional, cultura física, enfermería y técnico en sistemas.

Para definir la población usuaria del CAMAD, se practicó una encuesta, a 235 PPL, sugeridas para participar en el proyecto CAMAD, realizada por profesionales del CET, de lo cual se preseleccionaron 75 internos, a

<sup>10</sup> Centro de Atención Móvil a Drogodependientes



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

quienes se le aplicó el VESPA Vigilancia Epidemiológica, del Consumo de Sustancias Sicoactivas y valoración psiquiátrica.

TAMIZAJE y se inició el programa con 40 reclusos, interdisciplinario.

Prevención y reducción del consumo de SPA, implementado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el Bronx, en el barrio el Amparo en el Suroccidente de la capital y en la Cárcel Distrital.

- En la Cárcel Distrital, cerca del 70% de las personas privadas de la libertad son drogodependientes. Este programa se adelanta en cooperación con el Hospital San Cristóbal, a través de un equipo interdisciplinario de 11 profesionales de tiempo completo, incluido médico psiquiatra, y metodologías implementadas para el desarrollo del tratamiento, inicialmente está dirigido a un grupo base, de 40 PPL para poner en marcha el plan piloto, durante los meses de marzo, abril y mayo, de 2013. La sostenibilidad y efectividad del programa de Atención a Drogodependientes CAMAD, en la Cárcel Distrital para la rehabilitación de los consumidores, dependerá de circunstancias adicionales al control de ingreso, tales como: población carcelaria sin sobrecupo, formalización interinstitucional del programa CAMAD, como parte de la política pública, con la Secretaría de Salud, para garantizar los recursos necesarios.

- Las características de esta población así:

Jóvenes en su mayoría entre 20 y 30 años.

Oriundos de Bogotá, solo el 10% provienen de provincia

Lo dominante familias disfuncionales.

El 60% abandonaron los hogares antes de los 14 años.

La formación académica básica secundaria, un 5% ha logrado la primaria y el mismo porcentaje ha logrado terminar el bachillerato.

El inicio del consumo en edad temprana, entre 10 y 14 años

La entrada en la delincuencia es paralela con el escalonamiento en el consumo de SPA.

El delito dominante es el hurto.

#### 1.2.5. Proceso Jurídico.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

La Cárcel Distrital ha venido garantizando el cumplimiento de los Convenios y Tratados Internacionales suscritos y ratificados por Colombia de acuerdo con los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, la Ley 65 de 1993, los decretos y acuerdos, resoluciones y circulares para las PPL, en especial el tratamiento carcelario con el fin de lograr la resocialización y redención de penas, a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario. De tal forma que, desarrollan actividades y programas con cubrimiento a toda la población, ver cuadro 12:

**CUADRO 12  
PROGRAMAS PARA REHABILITACIÓN Y REDENCIÓN**

ACTIVIDAD	TIEMPO	CUPO
Confecciones	3 meses	25
Aseo Extrapabellon	3 meses	12
Aseo Intrapabellon	3 meses	120
Biblioteca	3 meses	25
Rancho	3 meses	12
Panadería	3 meses	25
Lavandería	3 meses	20
Screen	3 meses	30
Maderas	3 meses	25
Música	3 meses	25
Marroquinería	3 meses	45
Educativas	6 meses	248
Estuco	3 meses	40
Telares	3 meses	15
Teatro	3 meses	25
Libro al Patio	3 meses	25
Acondicionamiento Físico	3 meses	180
Alistamiento de Papelería	3 meses	60
<b>Total Población</b>		<b>957</b>

Fuente: Información suministrada por la Dirección Cárcel Distrital

Analizado el proceso jurídico, se estableció que se lleva a cabo a través de las siguientes actividades y procedimientos:

- **Ingreso.** Todas las actividades de ingreso y asignación de celda, pabellón y cama, están documentadas, el procedimiento inicia a partir del cumplimiento de una orden judicial, mediante verificación y valoración médica, condición sociofamiliar, tipo de delito y condena a fin de



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

determinar la competencia del establecimiento para asignar el patio, celda y cama, de lo cual se deja registro en el aplicativo SISIPPEC WEB, módulos “Interno, Reseña, Altas, Estadía y Jurídico” y hoja vida de la PPL, soportada en la boleta de detención o encarcelación. Igualmente, se protegen los documentos que dan cuenta de sanciones disciplinarias, cómputos, disposiciones y /o requerimientos por otra autoridad.

- **Certificado de Cómputo de Conducta.** Con el fin que las PPL, puedan redimir la pena, la administración distrital – cárcel distrital tiene implementadas acciones pedagógicas y ocupacionales, a las cuales tienen acceso todas las PPL, de lo cual expiden el correspondiente certificado en los términos de la Ley 65 de 1993, la información de horas de trabajo y enseñanza se registra en el aplicativo SISIPPEC WEB.
- **Sistematización hojas de vida.** Todas las Hojas de Vida de las personas privadas de la libertad deben cumplir con el procedimiento de sustanciación y ser incluidos en el aplicativo SISIPPEC WEB, con prioridad de aquellas por trámite de libertad y las que contengan penas cortas.
- **Remisiones judiciales, ingresos y egresos.** Por medio de este procedimiento el centro carcelario garantiza el traslado de la PPL, bajo estrictas medidas de seguridad, a los despachos judiciales para atender las diferentes etapas del proceso penal; al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para realizar examen físico y mental, o a la Registraduría Nacional para plena identidad y cedulaación, termina con el retorno de la PPL, a la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, lo cual se archivan documentos y se realizan los registros en el SISIPPEC WEB.
- **Procedimiento Disciplinario de las PPL.** Para establecer la responsabilidad disciplinaria de la persona privada de la libertad, a través de una actuación disciplinaria, para determinar faltas, o violación al régimen disciplinario, sancionando al culpable, o absolviendo al inocente, garantizando el debido proceso y con el cumplimiento y respeto a los derechos humanos.
- **Procedimiento calificación de conducta.** Por medio de este procedimiento la Cárcel Distrital realiza la evaluación de la conducta de la

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

PPL en la Cárcel Distrital, a través de un cuerpo colegiado que se reúne semanalmente quedando el registro en el Aplicativo SISIPPEC WEB, con el fin de expedir los cómputos y suministrar la información a las autoridades competentes, para que la PPL pueda acceder a beneficios judiciales y administrativos, tales como, prisión domiciliaria, libertad condicional o asignación a talleres.

La conducta de las PPL, es calificada como ejemplar, buena, regular o mala, de acuerdo con el Reglamento de Régimen Interno de la Cárcel Distrital, cumpliendo con las disposiciones internas disciplinarias y el Código Penitenciario y Carcelario.

- **Procedimiento Egreso de las PPL.** Inicia con el recibo de las boletas de libertad, expedida por el notificador de la Autoridad Judicial competente y termina entregando la Hoja de Vida para archivar al auxiliar de Hojas de Vida. La Cárcel Distrital garantiza el cumplimiento de la orden de libertad expedida por autoridad competente, una vez notificada el Grupo Jurídico debe legalizar la situación jurídica de la PPL dentro de las 36 horas siguientes.

#### 1.2.6. Proceso de Custodia y Vigilancia.

El proceso de custodia y vigilancia es realizado por 153 guardianes que pertenecen a la planta de personal de la Secretaria de Gobierno Distrital, los cuales laboran por turnos bajo parámetros definidos en el reglamento interno y los procedimientos del sistema de gestión de calidad. Los guardianes se distribuyen por turnos para cubrir los 6 pabellones.

1.2.6.1 Infraestructura: La planta física de la Cárcel Distrital, cuenta con un edificio remodelado en 1999, dotado de un moderno sistema de seguridad y control, para albergar y vigilar a 124 mujeres y 904 varones, para un total de 1028 internos, distribuidos en seis pabellones, uno para mujeres, y cinco para varones, cada uno de éstos con 286 celdas<sup>11</sup>.

Además, las instalaciones cuentan con circuitos de televisión, control de humo, de calor, de golpes, y cable sensor.

<sup>11</sup> Tomado del informe de política pública de la vigencia 2010



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Los controles se realizan principalmente para las siguientes actividades, a las cuales se les practica el protocolo, establecido respecto de horarios y cumplimiento de órdenes judiciales, necesidades de traslados:

- Visitas abogados o apoderados
- Administración
- Traslado internos de celda
- Control de visitas
- Evasión o fuga.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

## **2. RESULTADOS OBTENIDOS.**

### **2.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO.**

El alto consumo de sustancias psicoactivas por parte de las PPL, en la Cárcel Distrital, en aproximadamente el 70%, es un indicador de la ineffectividad de los mecanismos de control interno utilizados en los procedimientos de ingreso, custodia y vigilancia; circunstancia que permite establecer que no se encuentran implementados acorde con lo dispuesto en los literales b, c, y f del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, pues no garantizan la detección de estas sustancias para evitar su entrada, no obstante cumplirse lo definido por la Corte Constitucional, en la Sentencia T 848, de 2005, a fin de no transgredir el derecho a la dignidad humana, respecto de que la requisa debe ser Razonable y Proporcionada, proferida a raíz, de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

### **ANALISIS DE LA RESPUESTA.**

Analizada la respuesta presentada por la administración de la Cárcel Distrital al informe preliminar, incluidos los informes adicionales, se hace necesario aclarar que la observación no cuestiona la eficacia de todo el proceso de Custodia y Vigilancia, solo hace referencia a la actividad de control para el ingreso de personas, entendiendo que el mecanismo utilizado esta limitado por el ordenamiento de la Corte Constitucional, y por tanto eliminar el riesgo de ingreso de sustancias psicoactivas requiere implementar otro procedimiento. También vale señalar que la Contraloría no desconoce la gestión que se adelanta para la consecución del equipo necesario, máxime que para el éxito del programa CAMAD, y la seguridad de la Personas Privadas de la Libertad se hace necesario eliminar el riesgo de ingreso de estas sustancias. Por tanto el hallazgo Administrativo se confirma para ser incluido en el Plan de Mejoramiento.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**3. ANEXOS**

**3.1. CUADRO DE HALLAZGOS**

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVO	1	N/A	2.1