

Proceso: GESTIÓN DE LAS FINANCIAS PÚBLICAS	No. Consecutivo 2-S-SdHM-202507-00060821
Subproceso: Despacho Secretaría / Subsecretaría Código Subproceso: 3000	SERIE/Subserie: ACTAS DEL CONFIS Código Serie/Subserie (TRD) 3000.2.18 / CONVOCATORIA

Bucaramanga, 10 de julio de 2025

ASUNTO: CITACIÓN CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL CONFIS No. 29 DEL 2025 – EXTRAORDINARIO¹

MIEMBROS DEL CONFIS:

RICHARD ALEXANDER CAICEDO RICO	Delegado Alcalde – Presidente
MANUEL EDUARDO PARADA RUEDA	Delegado del Alcalde en Materia Económica
LYDA XIMENA RODRIGUEZ ACEVEDO	Secretaría de Planeación
REYNALDO JOSE D'SILVA URIBE	Secretario de Hacienda
LINA MARÍA MANRIQUE DUARTE	Subsecretaria de Hacienda coordinadora Impuestos.
EDNA LILIANA DIAZ MURILLO	Tesorera General
MYRIAM LAYTON SANCHEZ	Profesional Especializado de Contabilidad
ALFONSO MORA CARREÑO	Profesional Especializado de Presupuesto

INVITADOS:

NOMBRE	CARGO	HORA DE INTERVENCIÓN
MARÍA DEL ROSARIO TORRES V.	Secretaría de Infraestructura	11:00 am
GILDARDO RAYO RINCÓN	Secretario del Interior	11:00 am
MARTHA CECILIA GUARÍN LIZCANO	Secretaría de Educación	11:20 am
SANDRA MILENA RODRÍGUEZ DÍAZ	Directora General INDERBU	11:30 am
JAHIR ANDRÉS MANRIQUE B.	Director General DTB	11:40 am
JENNY PATRICIA CARREÑO GARCIA	CPS – Oficina de Gobernanza.	
ANA DORIS CHINCHILLA PABÓN	CPS Secretaría de Hacienda	
FRANCISCO JAVIER GÓMEZ MUÑOZ	CPS Secretaría de Hacienda	

Fecha de la reunión: **Jueves 10 de julio de 2025**
 Hora de inicio: **11:00 am**
 Modalidad: **Presencial – Salón Santurbán, quinto piso.**

ORDEN DEL DÍA:

1. Llamado a lista y verificación de quórum.
2. Lectura y aprobación del orden del día.
3. Presentación y concepto traslado presupuestal Secretaría del Interior – Secretaría de Infraestructura.
4. Presentación y concepto traslado presupuestal Secretaría de Infraestructura.
5. Concepto por parte del Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS para la presentación ante el Concejo Municipal de la decisión administrativa que implica variación en los ingresos o gastos del Municipio contenida en el proyecto de acuerdo: **"POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL**

¹ Esta citación se emite en concordancia con el cronograma y las disposiciones establecidas en la Circular Conjunta No. 01 de 2025.

Proceso: GESTION DE LAS FINANCIAS PUBLICAS	No. Consecutivo 2-S-SdHM-202507-00060821
Subproceso: Despacho Secretaria / Subsecretaria Código Subproceso:3000	SERIE/Subserie: ACTAS DEL CONFIS Código Serie/Subserie (TRD) 3000.2.18 / CONVOCATORIA

**DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL PARA LA VIGENCIA 2025"**

6. Presentación y concepto actualización Plan Financiero 2025-2035 del Municipio de Bucaramanga.
7. Proposiciones y varios

Cordialmente invitados, agradecemos su puntual asistencia.

Atentamente,



REYNALDO JOSE D'SILVA URIBE
Secretario de Hacienda Municipal

Revisó: Francisco Javier Gómez Muñoz – Abg. CPS Secretaría de Hacienda. 

 Alcaldía de Bucaramanga	ACTA DE COMITÉ	Código: F-MC-1000-238,37-015 Versión: 0.0 Fecha: Enero-16-2019 Página 1 de 10
---	-----------------------	--

No. 29 - 2025

ACTA DE CONSEJO SUPERIOR DE POLITICA FISCAL CONFIS MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

En Bucaramanga, siendo las 11:00 am del jueves 10 de julio de 2025, de manera presencial en el Salón Santurbán, previa convocatoria realizada por el Dr. REYNALDO JOSÉ D'SILVA URIBE - Secretario de Hacienda conforme al cronograma establecido en la Circular Conjunta No. 01 de 2025, se reunieron: RICHARD ALEXANDER CAICEDO RICO Delegado Alcalde – Presidente; MANUEL EDUARDO PARADA RUEDA, delegado del alcalde en materia económica; LYDA XIMENA RODRIGUEZ ACEVEDO, Secretaria de Planeación; REYNALDO JOSÉ D'SILVA URIBE – Secretario de Hacienda; EDNA LILIANA DIAZ MURILLO, Tesorera General; LINA MARÍA MANRIQUE DUARTE, Subsecretaria de Hacienda – Coordinadora grupo Impuestos; ALFONSO MORA CARREÑO – Profesional especializado (Presupuesto) y; MYRIAM LAYTON SANCHEZ, Profesional especializado (Contabilidad); miembros del CONSEJO SUPERIOR DE POLITICA FISCAL - CONFIS quienes dieron inicio al presente consejo con el fin de deliberar los puntos señalados en el siguiente orden del día:

Orden Del Día

1. Llamado a lista y verificación de quórum.
2. Lectura y aprobación del orden del día.
3. Presentación y concepto traslado presupuestal Secretaría del Interior – Secretaría de Infraestructura.
4. Presentación y concepto traslado presupuestal Secretaría de Infraestructura.
5. Concepto por parte del Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS para la presentación ante el Concejo Municipal de la decisión administrativa que implica variación en los ingresos o gastos del Municipio contenida en el proyecto de acuerdo: **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA ADMINISTRACIÓN CENTRAL PARA LA VIGENCIA 2025”**
6. Presentación y concepto actualización Plan Financiero 2025-2035 del Municipio de Bucaramanga.
7. Proposiciones y varios

ASISTEN A LA REUNIÓN LOS SIGUIENTES MIEMBROS DEL CONFIS

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA
RICHARD ALEXANDER CAICEDO RICO	Delegado Alcalde Presidente ¹	Despacho Alcalde
MANUEL EDUARDO PARADA RUEDA	Delegado del Alcalde en Materia Económica	Despacho Alcalde
LYDA XIMENA RODRIGUEZ ACEVEDO	Secretario de Despacho	Secretaría de Planeación
REYNALDO JOSE D'SILVA URIBE	Secretario de Despacho	Secretaría de Hacienda
EDNA LILIANA DIAZ MURILLO	Tesorera General	Secretaría de Hacienda

¹ De acuerdo con la Resolución de Delegación No. 0252 del 11 de septiembre de 2024 suscrita por el señor alcalde Jaime Andrés Beltrán Martínez.

 Alcaldía de Bucaramanga	ACTA DE COMITÉ	Código: F-MC-1000-238,37-015 Versión: 0.0 Fecha: Enero-16-2019 Página 2 de 10
---	-----------------------	--

LINA MARÍA MANRIQUE DUARTE	Subsecretaria de Hacienda – Coordinadora Impuestos	Secretaría de Hacienda
MYRIAM LAYTON SANCHEZ	Profesional Especializado - Contabilidad	Secretaría de Hacienda
ALFONSO MORA CARREÑO	Profesional Especializado - Presupuesto	Secretaría de Hacienda

ASISTEN A LA REUNIÓN COMO INVITADOS

NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA
MARÍA DEL ROSARIO TORRES V.	Secretaria de Despacho	Secretaría de Infraestructura
GILDARDO RAYO RINCÓN	Secretario de Despacho	Secretaría del Interior
MARTHA CECILIA GUARÍN LIZCANO	Secretaria de Despacho	Secretaría de Educación
SANDRA MILENA RODRÍGUEZ DÍAZ	Directora General	INDERBU
JAHIR ANDRÉS MANRIQUE B.	Director General	Director de Tránsito de Bucaramanga
JENNY PATRICIA CARREÑO GARCIA	Contratista	Oficina de Gobernanza
ANA DORIS CHINCHILLA PABÓN	Contratista	Secretaría de Hacienda
FRANCISCO JAVIER GÓMEZ MUÑOZ	Contratista	Secretaría de Hacienda

1. LLAMADO A LISTA Y VERIFICACIÓN DEL QUORUM

Después del llamado a lista se establece quorum con participación de los ocho (08) miembros permanentes del CONFIS, por lo tanto, se puede realizar la presente sesión.

2. LECTURA Y APROBACIÓN DEL ORDEN DEL DÍA

Efectuada la lectura del orden del día, el mismo es aprobado por unanimidad de los miembros asistentes a esta reunión.

3. PRESENTACIÓN Y CONCEPTO TRASLADO PRESUPUESTAL SECRETARÍA DEL INTERIOR – SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA.

Toma la palabra la doctora **MARÍA DEL ROSARIO TORRES VARGAS** Secretaria de Infraestructura, quien manifiesta que, mediante oficio del 09 de julio de 2025, solicitó a la Secretaría de Hacienda la asignación de recursos para la realización del Estudio Técnico de Referencia – ETR en la oficina de alumbrado público, el cual no puede ser financiado con el recaudo proveniente de este tributo por cuando no hace parte de su destinación específica.

Señala el doctor **REYNALDO JOSÉ D'SILVA URIBE** Secretario de Hacienda que efectivamente es necesaria la asignación de ICLD para esta finalidad por cuanto pone de presente que fue recibida por parte de la Secretaría del Interior comunicación de fecha 09 de julio del año en curso en la que se señala:

“(...) Me permito informar que de acuerdo con la Sentencia CSU-122 de 2022 de la Corte Constitucional referente al asunto, se solicitaron a la Secretaría de Hacienda en su momento recursos por valor de \$ \$ 3.735.625.800 con



Alcaldía de
Bucaramanga

ACTA DE COMITÉ

Código: F-MC-1000-238,37-015

Versión: 0.0

Fecha: Enero-16-2019

Página 3 de 10

destino a cubrir la necesidad de Alimentación de la Población Privada de la Libertad PPL, recursos que fueron aprobados e incorporados al presupuesto de la Secretaría del Interior para el proyecto de inversión mencionado anteriormente.

En Auto 897 del 19 de junio de 2025 la Corte Constitucional ordena a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, continuar con la prestación del servicio de alimentación de los PPL en los centros de detención transitoria y estaciones de policía.

Por lo anterior, se informa a la Secretaría de Hacienda que estos recursos no serán utilizados para tal fin (...)"

Teniendo en cuenta lo anterior, se presenta el movimiento presupuestal así:

TRASLADO TRANSPORTE PUBLICO		JAIME ANDRES BELTRAN MARTINEZ	
Código BPIN: 202500000020278	Tipo de trámite: traslado	Código BPIN: 202500000028264	Tipo de trámite:
Línea Estratégica 1: Territorio Seguro, que Protege Sector 12: Justicia y del derecho	Código CCPET: 2.3.2.02.02.008 Nombre de la Cuenta CCPET: Servicios prestados a las empresas y servicios de producción Código Programático MGA: 1206007 Detalle MGA: Servicio de bienestar a la población privada de libertad CPC DANE: 83990 Detalle CPC DANE: Otros servicios profesionales, técnicos y empresariales n.c.p. Fuente Financiación: Recursos SGP Libre Inversión 21 Rubro Presupuestal: 2.3.2.02.02.008.202500000020278.1.1206007.83990, 213 VALOR TOTAL CONTRACREDITO	LÍNEA ESTRATÉGICA: TERRITORIO SEGURO QUE PROTEGE SECTOR: MINAS Y ENERGIA CÓDIGO CCPET: 2.3.2.02.02.008 NOMBRE DE LA CUENTA CCPET: SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS Y SERVICIOS DE PRODUCCIÓN CÓDIGO PROGRAMÁTICO MGA: 2102008 DETALLE MGA: DOCUMENTOS DE LINEAMIENTOS TÉCNICOS CPC DANE: 83324 DETALLE CPC DANE: SERVICIOS DE INGENIERÍA EN PROYECTOS ENERGÉTICOS FUENTE FINANCIACIÓN: Recursos SGP Libre Inversión 21 Rubro: 2.3.2.02.02.008.202500000028264.2.2102008.83324.213 VALOR TOTAL FRENTO	\$2.500.000.000,00 \$2.500.000.000,00

Tabla 1. Movimiento presupuestal – Secretaría del Interior - Infraestructura.

JUSTIFICACIÓN DEL MOVIMIENTO

"(...) Atendiendo a la necesidad que presenta la Secretaría de Infraestructura para lo cual requieren de recursos para el proyecto ELABORACION DEL ESTUDIO TECNICO DE REFERENCIA PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, por valor de \$2.500.000.000, se solicitan teniendo en cuenta que estos recursos se dirige a la formulación del Estudio Técnico de Referencia (ETR) del sistema de alumbrado público de Bucaramanga, actividad prioritaria que se enmarca dentro del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 2.2.3.6.1.3 del Decreto 1073 de 2015, así como en la Resolución CREG 101 013 de 2022, que exige a los municipios estructurar dicho estudio como base para determinar los costos del servicio y actualizar la estructura tarifaria del impuesto.

Adicionalmente, el ETR debe ajustarse a los lineamientos técnicos del RETILAP (Resolución 40150 de 2024), el cual establece requisitos normativos y de calidad para la modernización, eficiencia energética y sostenibilidad del sistema de alumbrado público. La formulación del ETR permitirá garantizar la correcta



Alcaldía de
Bucaramanga

ACTA DE COMITÉ

Código: F-MC-1000-238,37-015
Versión: 0.0
Fecha: Enero-16-2019
Página 4 de 10

planeación, sostenibilidad y cobertura del servicio, dando cumplimiento a los principios de eficiencia, racionalidad energética y legalidad. (...)"

El doctor **GILDARDO RAYO RINCÓN** Secretario del Interior deja constancia que con este movimiento presupuestal no se está afectando el cumplimiento de meta alguna de Plan de Desarrollo ni se está dejando desfinanciado el rubro que se contracredita.

Así las cosas, el **Dr. ALFONSO MORA CARREÑO** Profesional Especializado – Área de Presupuesto, se pronuncia manifestando que recibió por parte de las Secretarías del Interior e Infraestructura efectivamente las comunicaciones referidas que contienen los detalles del movimiento presupuestal, las cuales fueron verificadas por el Área de Presupuesto en la correcta codificación de los rubros, la disponibilidad de saldos para la realización de los respectivos traslados y demás aspectos necesarios para la consecución de tal fin por lo que emite su correspondiente aprobación.

En el mismo sentido, la **Dra. LYDA XIMENA RODRIGUEZ ACEVEDO** Secretaria de Planeación manifiesta que dentro de su competencia constató que el presente movimiento presupuestal se ajusta a los lineamientos establecidos en la circular No. 7 del 26 de septiembre de 2024 "condiciones y requisitos para la revisión de los traslados presupuestales por parte de la Secretaría de Planeación".

De esta manera, se pone en consideración del Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, este movimiento presupuestal.

CONCEPTO.

Escuchadas las razones expuestas, los miembros del CONFIS otorgan concepto **FAVORABLE** al traslado presupuestal expuesto por las Secretarías del Interior e Infraestructura por valor total de **DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$2.500.000.000)**

4. PRESENTACIÓN Y CONCEPTO TRASLADOS PRESUPUESTALES SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA.

Toma la palabra la doctora **MARÍA DEL ROSARIO TORRES VARGAS** Secretaria de Infraestructura, quien junto con su enlace presupuestal manifiestan que, mediante oficio del 09 de julio de 2025, junto con todos sus anexos que hacen parte integral de la presente acta, la Secretaría de Infraestructura como ordenadora de gasto solicitó el siguiente movimiento presupuestal de inversión:

TRASLADO PRESUPUESTALES REQUERIDOS		JAIME ANDRÉS BELTRÁN MARTÍNEZ ALCALDE 2024 - 2027	
RUBRO CONTRACREDITO	VALOR CONTRA CREDITO	RUBRO CREDITO	VALOR CREDITO
ACUEDUCTOS CONSTRUIDOS 2.3.2.02.02.005.2024680010249.2.4003015.53 231.251	\$15.969.850,00	SEDES ADECUADAS 2.3.2.02.02.005.202500000018145.2.4599011.5 3129.251	\$15.969.850,00

Tabla 2. Movimiento presupuestal – Secretaría de Infraestructura

ACTA DE COMITÉ

Código: F-MC-1000-238,37-015
Versión: 0.0
Fecha: Enero-16-2019
Página 5 de 10

JUSTIFICACIÓN DEL MOVIMIENTO.

"(...) Contracrédito

Código del Rubro	Descripción del Rubro	Valor Aprobado	Credito	Contracreditos	Ppto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Presupuesto Disponible	Valor a Trasladar	Saldo después de traslado
23.2.02.02.005 2024680070249 2 400301 5.53231 251	ACUEDUCTOS CONSTRUIDOS	12.183.386.530,00	\$ -	5.051.528.781,49	7.131.857.748,51	0,00	7.131.857.748,51	15.969.850,00	\$ 7.115.887.898,51

El proyecto de acueducto en mención cuenta con la totalidad de los recursos necesarios para su financiación con apropiaciones de la vigencia 2025. Sin embargo, debido a su plazo de ejecución de 18 meses, su programación se estima su finalización para el año 2027, con inicios del contrato en el mes de noviembre o diciembre de 2025. En consecuencia, para optimizar la programación financiera y alinearla con el flujo efectivo de inversión del proyecto, se propone constituir vigencias futuras ordinarias, comprometiendo nuevos recursos de la vigencia 2026, que permitan asignar recursos disponibles como SGP Agua Potable, que permitirá garantizar su ejecución sin afectar su desarrollo. La nueva programación financiera posibilita la liberación de recursos de la vigencia 2025, los cuales, en atención a criterios de eficiencia en la asignación presupuestal, serán destinados a cubrir otras necesidades y proyectos prioritarios de la Secretaría de Infraestructura. Dado que los bienes y servicios asociados al proyecto de acueducto se entregarán en la próxima anualidad, esta reprogramación no compromete su ejecución ni su alcance previsto.

Crédito

Código del Rubro	Descripción del Rubro	Valor Aprobado	Credito	Contracreditos	Ppto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Presupuesto Disponible	Valor a Trasladar	Saldo después de traslado
23.2.02.02.005 202500000718145 2.4599 011.53129 251	SEDES ADECUADAS	0,00	\$ -	0,00	0,00	0,00	0,00	15.969.850,00	\$ 15.969.850,00

Los recursos que llegan a este numeral se trasladan teniendo en cuenta que durante la ejecución del contrato de obra No. 082 de 2025, y tras una revisión detallada de las cantidades de obra, se identificaron mayores cantidades en la placa de cubierta. Se evidenció que los problemas de filtración de aguas lluvias no solo se presentaban en los bajantes, sino también en la cubierta tipo sándwich, lo cual hizo necesario el desmontaje de las unidades de aire acondicionado para realizar trabajos de impermeabilización y su posterior reinstalación. Adicionalmente, se detectaron humedades a nivel del segundo piso, específicamente en el baño para personas con discapacidad, lo que también requirió intervención. En el componente eléctrico, fue necesario realizar ajustes debido a las dimensiones del tablero general y a la capacidad de los interruptores automáticos. Igualmente, se presentaron ítems no contemplados inicialmente relacionados con pintura, cielos rasos, frisos y red eléctrica, lo cual demandó recursos adicionales. El valor total de estos trabajos no previstos asciende a \$15.969.850 (...)"

La Dra. MARÍA DEL ROSARIO TORRES VARGAS deja constancia que con estos movimientos presupuestales no se está afectando el cumplimiento de meta alguna de Plan de Desarrollo ni se está dejando desfinanciado el rubro que se contracredita.

Así las cosas, el Dr. ALFONSO MORA CARREÑO Profesional Especializado – Área de Presupuesto, se pronuncia manifestando que recibió por parte de la Secretaría de Infraestructura efectivamente la solicitud del movimiento presupuestal requerido, el cual fue verificado por el Área de Presupuesto en la correcta codificación de los

 Alcaldía de Bucaramanga	ACTA DE COMITÉ	Código: F-MC-1000-238,37-015 Versión: 0.0 Fecha: Enero-16-2019 Página 6 de 10
--	-----------------------	--

rubros, la disponibilidad de saldos para la realización de los respectivos traslados y demás aspectos necesarios para la consecución de tal fin por lo que emite su correspondiente aprobación.

En el mismo sentido, la **Dra. LYDA XIMENA RODRIGUEZ ACEVEDO** Secretaria de Planeación manifiesta que dentro de su competencia constató que el presente movimiento presupuestal se ajusta a los lineamientos establecidos en la circular No. 7 del 26 de septiembre de 2024 “*condiciones y requisitos para la revisión de los traslados presupuestales por parte de la Secretaría de Planeación*”.

De esta manera, se pone en consideración del Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, este movimiento presupuestal.

CONCEPTO.

Escuchadas las razones expuestas, los miembros del CONFIS otorgan concepto **FAVORABLE** al traslado presupuestal expuesto por la Secretaría de Infraestructura por valor total de **QUINCE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS MCTE (\$15.969.850)**

5. CONCEPTO POR PARTE DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL

- CONFIS PARA LA PRESENTACIÓN ANTE EL CONCEJO MUNICIPAL DE LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA QUE IMPLICA VARIACIÓN EN LOS INGRESOS O GASTOS DEL MUNICIPIO CONTENIDA EN EL PROYECTO DE ACUERDO: “POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA ADMINISTRACIÓN CENTRAL PARA LA VIGENCIA 2025”

Hace uso de la palabra el doctor **REYNALDO JOSÉ D'SILVA URIBE**, Secretario de Hacienda, quien manifiesta que el presente proyecto de acuerdo tiene como objetivo la adición de recursos de balance al Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Municipio de Bucaramanga para la vigencia 2025 autorizado por el H. Concejo Municipal a través del acuerdo No. 036 del 04 de diciembre de 2024.

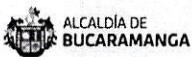
De esta manera fundamenta ante los H. Miembros de CONFIS la solicitud de la Secretaría de Hacienda, así:

**JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ**
ALCALDE 2024 - 2027



SECRETARÍA DE HACIENDA

**ADICIÓN DE RECURSOS DE BALANCE PRESUPUESTO GENERAL
DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL VIGENCIA 2025**



**Reynaldo José D'Silva Uribe
Secretario de Despacho**



Alcaldía de
Bucaramanga

ACTA DE COMITÉ

Código: F-MC-1000-238,37-

015

Versión: 0.0

Fecha: Enero-16-2019

Página 7 de 10

OBJETIVO

La decisión administrativa que hoy se pone a consideración de los H. Miembros de este Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS tiene como finalidad la adición de recursos al Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Municipio de Bucaramanga para la vigencia 2025, el cual, fue autorizado por el Concejo Municipal de la ciudad a través del acuerdo No. 036 del 04 de diciembre de 2024.

JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ



JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ



BASE LEGAL

El fundamento jurídico de las adiciones presupuestales como operaciones posteriores a la aprobación de los presupuestos de cada vigencia en las Entidades Territoriales y la competencia de los Concejos Municipales para conocer y aprobar esta decisión administrativa que altera los ingresos y gastos del Municipio de Bucaramanga, se encuentra contemplada en las siguientes disposiciones:

- Constitución Política de Colombia artículos 313 y 315
- Ley 1551 de 2012 artículo 18
- Decreto Ley 111 de 1996 -Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional - artículo 80
- Decreto Municipal No. 076 de 2005 – Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Bucaramanga- artículo 100
- Sentencia C-036 del 2023 proferida por la Corte Constitucional.

ADICIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS

JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ
ACTA DE 16-01-2019



FONDO	VALOR	SECCION
DIVIDENDOS ACUEDUCTOS 324	\$ 1.002.000.000,00	INVERSION
SGP PRESTACION DE SERVICIOS EDUCACION MAYOR ASIGNACION	\$ 66.636.709.251,00	INVERSION
RENDIMIENTOS FINANCIEROS SGP ALIMENTACION ESCOLAR	\$ 57.510.348,08	INVERSION
FONDO DEL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO- MAYOR RECAUDO	\$ 84.454.274,00	INVERSION
MAYOR VALOR IMPUESTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS CON DESTINO AL DEPORTE	\$ 752.903.575,00	INVERSION
RECURSOS DEL BALANCE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	\$ 623.428.953,00	INVERSION
TOTAL	\$ 69.157.006.401,08	



Alcaldía de
Bucaramanga

ACTA DE COMITÉ

Código: F-MC-1000-238,37-
015
Versión: 0.0
Fecha: Enero-16-2019
Página 8 de 10

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO

JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ



OFICINA GESTORA	VALOR
DIRECCIÓN DE TRÁNSITO	\$ 1.002.000.000,00
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	\$66.778.673.873,08
INDERBU	\$ 752.903.575,00
SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA	\$623.428.953,00
TOTAL	\$ 69.157.006.401,08

Nota. El detalle de la distribución interna de los recursos asignados será presentado a continuación por cada Oficina Gestora.

El total de la adición presupuestal aquí expuesta es de **SESENTA Y NUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y SIETE MILLONES SEIS MIL CUATROCIENTOS UN PESOS CON OCHO CENTAVOS MCTE (\$69.157.006.401,08)** suma que al ser adicionada al presupuesto de la vigencia, no compromete la sostenibilidad fiscal de la entidad según lo manifiesta el doctor **REYNALDO JOSÉ D'SILVA URIBE**.

En este punto de la sesión, se escucharon las intervenciones de las siguientes oficinas gestoras, quienes socializaron el detalle de la distribución interna de los recursos que se pretenden adicionar: i) Secretaría de Infraestructura; ii) Secretaría de Educación; iii) Dirección de Tránsito de Bucaramanga y; iv) INDERBU.

Las presentaciones entregadas por cada oficina hacen parte de los anexos de esta acta.

Así las cosas, el **Dr. ALFONSO MORA CARREÑO** Profesional Especializado – Área de Presupuesto, se pronuncia manifestando que una vez verificados los valores expuestos por parte de las oficinas gestoras anteriormente referidas y su coherencia con los mencionados por el Secretario de Hacienda, da el visto bueno correspondiente para la emisión del concepto respectivo por parte de este CONFIS.

En el mismo sentido, la **Dra. LYDA XIMENA RODRIGUEZ ACEVEDO** Secretaria de Planeación manifiesta que los proyectos presentados por parte de las oficinas gestoras a los que se adicionarán los recursos aquí expuestos, fueron verificados por la Oficina a su cargo, por lo que emite su correspondiente visto bueno.

De esta manera, se pone en consideración del Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, este punto del orden del día.

CONCEPTO.

Escuchadas las razones expuestas, los miembros del CONFIS otorgan concepto **FAVORABLE** para la presentación ante el Concejo Municipal de la decisión administrativa que implica variación en los ingresos o gastos del Municipio contenida en el proyecto de acuerdo: **"POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL**



Alcaldía de
Bucaramanga

ACTA DE COMITÉ

Código: F-MC-1000-238,37-

015

Versión: 0.0

Fecha: Enero-16-2019

Página 9 de 10

PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA ADMINISTRACIÓN CENTRAL PARA LA VIGENCIA 2025"

6. PRESENTACIÓN Y CONCEPTO ACTUALIZACIÓN PLAN FINANCIERO 2025-2035 DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

Continúa el Dr. REYNALDO JOSÉ D'SILVA URIBE, Secretario de Hacienda quien presenta la actualización al plan financiero 2025-2035² contenido en el capítulo V) del documento Marco Fiscal de Mediano Plazo del Municipio de Bucaramanga, así:

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO ACTUALIZADO RECURSOS DE BALANCE

PLAN FINANCIERO PERÍODO 2025-2035

Plan Financiero

		Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Bucaramanga Administración Central para la Vigencia 2025"												
		2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	
A	BF_1	INGRESOS TOTALES (sin financiación)	1.722.515	1.783.596	1.809.870	1.896.280	1.987.562	2.084.017	2.185.977	2.293.782	2.407.810	2.528.440	2.656.127	2.791.678
A	BF_1.1	INGRESOS CORRIENTES¹	1.648.128	1.724.735	1.765.610	1.851.253	1.941.760	2.037.404	2.138.543	2.245.508	2.358.678	2.478.438	2.605.216	2.739.459
A	BF_1.1.1	TRIBUTARIOS	736.706	739.066	818.503	874.233	933.818	997.525	1.068.642	1.138.475	1.216.354	1.299.631	1.388.680	1.483.906
C	BF_1.1.1.02	Impuesto predial unificado	225.352	229.346	288.170	308.342	329.926	353.021	377.732	404.173	432.465	462.738	495.130	529.789
C	BF_1.1.1.03	Impuesto de industria y comercio	254.190	254.026	262.876	281.277	300.967	322.034	344.577	368.667	394.506	422.121	451.670	483.287
C	BF_1.1.1.08	Sobretasa a la gasolina	37.186	39.514	37.278	36.396	35.548	40.735	41.957	43.215	44.512	45.847	47.223	48.639
C	BF_1.1.1.09	Estatuillas	25.673	19.696	21.021	22.399	23.891	25.485	27.188	29.009	30.953	33.034	35.254	37.629
C	BF_1.1.1.12	Impuesto de alumbrado público	77.624	78.241	82.162	87.913	94.067	100.652	107.698	115.236	123.303	131.934	141.170	151.051
C	BF_1.1.1.13	Resto ingresos tributarios	116.681	118.245	127.015	135.905	145.419	155.598	166.491	178.144	190.615	203.056	218.234	233.511
A	BF_1.1.2	NO TRIBUTARIOS	62.137	52.610	55.081	57.081	60.845	63.983	67.309	70.629	74.560	78.512	82.701	87.142
C	BF_1.1.2.1	Contribuciones	16.686	12.522	13.120	13.749	14.411	15.107	15.841	16.613	17.427	18.283	19.186	20.137
C	BF_1.1.2.2	Tasas y derechos administrativos	4.975	5.361	5.378	5.592	5.819	6.061	6.319	6.592	6.884	7.193	7.523	7.873
C	BF_1.1.2.3	Multas, sanciones e intereses de mora	27.875	21.236	22.673	24.206	25.845	27.595	29.464	31.460	33.592	35.870	38.302	40.901
C	BF_1.1.2.4	Venta de bienes y servicios	192	199	211	224	237	251	266	283	300	318	337	357
C	BF_1.1.2.5	Participación y derechos por monopolio	12.409	13.300	13.699	14.110	14.533	14.969	15.418	15.881	16.357	16.848	17.353	17.874
A	BF_1.1.3	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	849.285	933.249	892.026	919.140	947.087	975.896	1.005.592	1.036.204	1.067.763	1.100.296	1.138.055	1.168.411
A	BF_1.1.3.1	Sistema General de Participaciones	542.986	620.434	570.034	587.136	604.750	622.892	641.579	660.826	680.651	701.071	722.103	743.766
C	BF_1.1.3.1.1	Educación	355.065	395.163	338.382	348.533	358.989	369.759	380.852	392.277	404.046	416.167	428.652	441.512
C	BF_1.1.3.1.1.2	Salud	145.411	176.453	181.747	187.199	192.815	198.599	204.557	210.694	217.015	223.525	230.231	237.138
C	BF_1.1.3.1.1.3	Agua potable y saneamiento básico	11.008	12.588	12.588	13.556	13.755	14.168	14.593	15.031	15.482	15.946	16.424	16.424
A	BF_1.1.3.1.1.4	Propósito general	29.986	34.467	35.502	36.567	37.664	38.794	39.958	41.157	42.391	43.663	44.973	46.322
C	BF_1.1.3.1.1.4.1	Distintos de libre de destinación	29.986	34.467	35.502	36.567	37.664	38.794	39.958	41.157	42.391	43.663	44.973	46.322
C	BF_1.1.3.1.1.4.5	Asignaciones especiales	1.516	1.763	1.816	1.870	1.926	1.984	2.044	2.105	2.168	2.233	2.300	2.369
C	BF_1.1.3.2	Participación en impuestos	15.291	11.082	11.747	12.452	13.199	14.831	15.720	16.664	17.623	18.723	19.846	20.861
C	BF_1.1.3.3	Participación en contribuciones	217	159	164	169	174	179	184	190	196	201	208	214
C	BF_1.1.3.6	A entidades territoriales distintas de participaciones y compensaciones	44.647	46.276	47.330	48.743	50.212	51.719	53.270	54.886	56.514	58.210	59.956	61.755
C	BF_1.1.3.7	Resto transferencias corrientes	246.144	255.093	262.751	270.634	278.752	287.115	295.728	304.600	313.738	323.150	332.845	342.830
A	BF_2	GASTOS TOTALES	1.561.611	2.041.912	1.747.911	1.816.021	1.922.400	2.022.114	2.111.664	2.214.234	2.327.820	2.453.691	2.596.016	2.731.678
A	BF_2.1	GASTOS CORRIENTES	1.523.061	1.694.637	1.594.567	1.654.367	1.664.500	1.674.620	1.684.730	1.694.839	1.704.939	1.714.039	1.724.139	1.734.239
A	BF_2.1.1	GASTOS DE PERSONAL	52.005	64.130	69.574	105.231	116.855	120.540	141.394	155.533	171.087	186.195	207.013	228.013
C	BF_2.1.1.1	Costos de personal	52.005	64.130	69.574	105.231	116.855	120.540	141.394	155.533	171.087	186.195	207.013	228.013
C	BF_2.1.1.2	Adquisición de bienes y servicios	45.265	55.016	47.462	50.109	53.320	56.527	59.919	63.514	67.325	71.364	75.646	80.185
C	BF_2.1.1.3	Transferencias a entidades	145.740	162.000	180.421	194.015	208.406	223.133	240.616	256.100	270.711	299.166	322.355	347.446
C	BF_2.1.1.4	Sentencias y contradicciones	39	106	83	93	99	105	116	122	131	136	141	147
C	BF_2.1.1.5	Otras transferencias corrientes	145.729	182.491	186.649	193.942	208.307	223.814	236.672	256.672	276.203	299.320	322.139	346.297
C	BF_2.1.1.6	Gastos de personal, tasas, contribuciones, multas, sanciones e intereses de mora	19	46	142	166	162	174	186	196	204	214	224	239
A	BF_2.1.2	GASTOS DE CONTROL	25.442	27.866	28.885	30.810	32.909	35.120	37.502	40.044	42.795	45.455	48.788	52.293
C	BF_2.1.2.1	Gastos de personal	13.872	14.199	15.405	16.495	17.679	18.074	19.674	21.609	23.124	24.740	26.472	28.320
C	BF_2.1.2.2	Resto gastos de órganos de control	11.562	12.662	13.478	14.355	15.270	16.256	17.310	18.435	19.634	20.911	22.206	23.740
C	BF_2.1.2.3	PAUTAS DE BONO PENSIONAL	5.172	6.664	7.007	7.371	7.756	8.154	8.555	9.055	9.542	10.058	10.606	11.188
C	BF_2.1.2.4	APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS	6.342	7.030	7.618	8.245	8.822	9.429	10.027	10.624	11.221	11.818	12.415	13.013
C	BF_2.1.2.5	OTROS GASTOS DE CONTROL	2.335	2.600	2.745	2.875	2.995	3.115	3.235	3.355	3.475	3.595	3.715	3.835
A	BF_2.1.6	INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA	46.487	47.930	44.000	49.087	52.070	57.063	62.590	64.612	64.430	34.476	34.644	37.929
C	BF_2.1.6.1	Intereses	46.487	47.930	44.000	49.087	52.070	57.063	62.590	64.612	64.430	34.476	34.644	37.929
A	BF_3	DEFICIT O SUPERAVIT CORRIENTE	260.337	394.510	261.024	277.464	287.427	305.200	311.140	319.422	329.504	336.613	343.688	350.668
C	BF_3.1	Excedentes financieros, dividendos y utilidades	2.694	15.395	4.477	4.526	4.816	5.961	9.110	12.305	12.674	13.054	13.446	14.265
C	BF_3.1.1	Reservas y fondos de pensiones	49.422	55.375	61.245	67.114	73.181	79.145	85.176	91.133	97.120	103.107	109.202	115.296
C	BF_3.1.2	Salud y protección social	21.972	15.957	16.024	16.503	16.999	17.510	18.075	18.576	19.133	19.707	20.299	20.906
C	BF_3.1.3	Vivienda, agricultura y forestal	16.270	17.500	18.245	19.000	19.755	20.510	21.265	22.015	22.765	23.514	24.264	25.011
C	BF_3.1.4	Comercio, industria y minería	7.490	9.452	15.955	17.067								

 Alcaldía de Bucaramanga	ACTA DE COMITÉ	Código: F-MC-1000-238,37-015 Versión: 0.0 Fecha: Enero-16-2019 Página 10 de 10
--	-----------------------	---

anteriormente conceptuada, garantizando así la sostenibilidad y el equilibrio financiero de la Entidad con criterios de responsabilidad fiscal.

De esta manera, se pone en consideración del Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, la actualización al Plan Financiero 2025-2035 aquí presentada.

CONCEPTO.

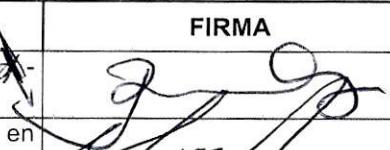
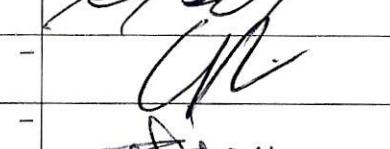
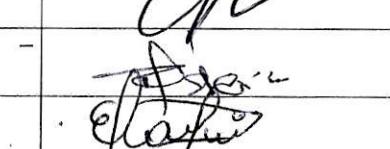
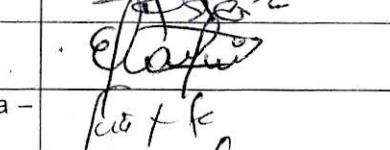
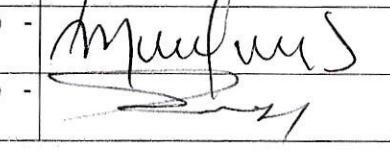
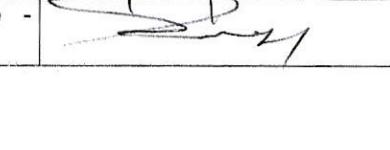
Escuchadas las razones expuestas, los miembros del CONFIS otorgan concepto **FAVORABLE** a la actualización del Plan Financiero 2025-2035 del Municipio de Bucaramanga contenido en el capítulo V) del documento Marco Fiscal de Mediano Plazo.

7. PROPOSICIONES Y VARIOS.

La Secretaría Técnica de este CONFIS pone de presente que fue recibida una proposición por parte de la Secretaría Administrativa para conocimiento de los H. Miembros de este Consejo.

Se concede el uso de la palabra a la doctora **ANA MARÍA VARGAS SEPÚLVEDA**, Secretaria Administrativa, quien manifiesta que, si bien mediante Acta CONFIS No. 27 del 07 de julio de 2025 se emitió concepto favorable para la presentación ante el Concejo Municipal de la decisión administrativa que implica una variación en los ingresos o gastos del Municipio, contenida en el proyecto de acuerdo denominado **"ACTUALIZACIÓN DEL DOCUMENTO METODOLÓGICO PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA ALCALDÍA DE BUCARAMANGA"**, lo cierto es que posteriormente se realizó una modificación a la estructura administrativa inicialmente propuesta, la cual no representa variaciones financieras ni afecta las proyecciones de costo presentadas en dicha sesión por lo que éstas se mantienen.

Agotado el orden del día se da por terminada esta sesión extraordinaria de **CONFIS No. 29-2025 hoy 10 de julio de 2025 siendo las 12:30 PM** y en constancia firman quienes en ella intervinieron.

NOMBRE	CARGO	FIRMA
RICHARD ALEXANDER CAICEDO RICO	Delegado Alcalde Presidente	
MANUEL EDUARDO PARADA RUEDA	Delegado del Alcalde en Materia Económica	
LYDA XIMENA RODRIGUEZ	Secretario de Despacho – Secretaría de Planeación	
REYNALDO JOSE D'SILVA URIBE	Secretario de Despacho – Secretaría de Hacienda	
EDNA LILIANA DIAZ MURILLO	Tesorera General	
LINA MARÍA MANRIQUE DUARTE	Subsecretaria de Hacienda – Coordinadora Impuestos	
MYRIAM LAYTON SANCHEZ	Profesional Especializado - Contabilidad	
ALFONSO MORA CARREÑO	Profesional Especializado - Presupuesto	

Revisó: Alfonso Mora Carreño - Profesional Especializado - Presupuesto
 Proyectó: Francisco Javier Gómez Muñoz – Abg. CPS Secretaría de Hacienda.

PROCESO: GESTIÓN Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA	No. Consecutivo 2-S-SdIB-202507-00060325
Subproceso: DESPACHO SECRETARIA / SUBSECRETARIA Código Subproceso: 5000	SERIE/Subserie: COMUNICACIONES / Comunicaciones Internas Código Serie/Subserie (TRD) 5000-73 / 5000-73,07

Bucaramanga, 09 de Julio de 2025

Doctor
REYNALDO JOSE D'SILVA URIBE
Secretario de Hacienda
Calle 35 # 10 - 43 Piso 2 CAM Fase II
Ciudad

Asunto: Solicitud de recursos para el proyecto (ETR)

Cordial saludo,

Atendiendo a la necesidad que presenta la Secretaría de Infraestructura para lo cual requieren de recursos para el proyecto ELABORACION DEL ESTUDIO TECNICO DE REFERENCIA PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, **por valor de \$2.500.000.000**, se solicitan teniendo en cuenta que estos recursos se dirige a la formulación del Estudio Técnico de Referencia (ETR) del sistema de alumbrado público de Bucaramanga, actividad prioritaria que se enmarca dentro del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 2.2.3.6.1.3 del Decreto 1073 de 2015, así como en la Resolución CREG 101 013 de 2022, que exige a los municipios estructurar dicho estudio como base para determinar los costos del servicio y actualizar la estructura tarifaria del impuesto. Adicionalmente, el ETR debe ajustarse a los lineamientos técnicos del RETILAP (Resolución 40150 de 2024), el cual establece requisitos normativos y de calidad para la modernización, eficiencia energética y sostenibilidad del sistema de alumbrado público. La formulación del ETR permitirá garantizar la correcta planeación, sostenibilidad y cobertura del servicio, dando cumplimiento a los principios de eficiencia, racionalidad energética y legalidad.

De acuerdo a lo anterior, de manera atenta me permito solicitar recursos, los cuales se deben acreditar, según la siguiente clasificación presupuestal:

PROCESO: GESTIÓN Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA	No. Consecutivo 2-S-SdIB-202507-00060325
Subproceso: DESPACHO SECRETARIA / SUBSECRETARIA Código Subproceso: 5000	SERIE/Subserie: COMUNICACIONES / Comunicaciones Internas Código Serie/Subserie (TRD) 5000-73 / 5000-73,07

ACREDITAR

LÍNEA ESTRATÉGICA: TERRITORIO SEGURO QUE PROTEGE

SECTOR: MINAS Y ENERGIA

Código BPIN: 202500000028264

TIPO DE TRAMITE: TRASLADO

CODIGO CCPET: 2.3.2.02.02.008

NOMBRE DE LA CUENTA CCPET: SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS Y SERVICIOS DE PRODUCCION

CODIGO PROGRAMATICO MGA: 2102008

DETALLE MGA: DOCUMENTOS DE LINEAMIENTOS TÉCNICOS

CPC DANE: 83324

DETALLE CPC DANE: SERVICIOS DE INGENIERIA EN PROYECTOS ENERGETICOS

FUENTE FINANCIACION: RECURSOS SGP LIBRE INVERSIÓN 213

Valor: \$ 2.500.000.000,00

Rubro: 2.3.2.02.02.008.202500000028264.2.2102008.83324.213

Agradezco la amable atención a la presente.

Atentamente,


MARIA DEL ROSARIO TORRES VARGAS
Secretaria de Infraestructura

Reviso/ Ing. Edgar Pinto Hernández – Profesional Especializado –Banco de proyectos

Proyecto/ Enelda Gómez Niño – Profesional CPS-190-2025 

DEPENDENCIA: SECRETARIA DEL INTERIOR	No. Consecutivo: 2-SID-202507-00060448
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA DEL INTERIOR Código TRD:2000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código SERIE/Subserie (TRD): 2000.27 /

Bucaramanga, 09 de julio de 2025

Doctor
REYNALDO JOSE D'SILVA URIBE
Secretario de Hacienda
Municipio de Bucaramanga

Asunto: Información Recursos Alimentación Población Privada de la Libertad PPL- Secretaria del Interior.

Me permito informar que de acuerdo con la Sentencia CSU-122 de 2022 de la Corte Constitucional referente al asunto, se solicitaron a la Secretaría de Hacienda en su momento recursos por valor de \$ \$ 3.735.625.800 con destino a cubrir la necesidad de Alimentación de la Población Privada de la Libertad PPL, recursos que fueron aprobados e incorporados al presupuesto de la Secretaría del Interior para el proyecto de inversión mencionado anteriormente.

En Auto 897 del 19 de junio de 2025 la Corte Constitucional ordena a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, continuar con la prestación del servicio de alimentación de los PPL en los centros de detención transitoria y estaciones de policía.

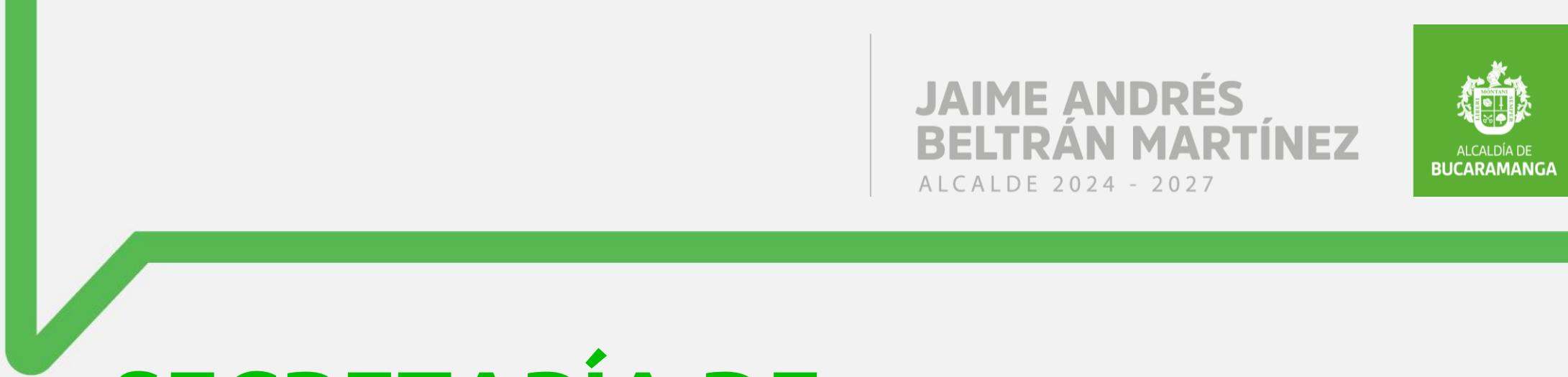
Por lo anterior, se informa a la Secretaría de Hacienda que estos recursos no serán utilizados para tal fin.

Atentamente,


GILDARDO RAYO RINCÓN
Secretario de Despacho
Secretaría del Interior Municipal

Proyectó: Miguel Antonio Borrero Arango – Contratista CPS
Revisó: Mónica Quintero Díaz - Contratista CPS
Revisó: Claudia Liliana López Castillo - Contratista CPS

**JAIIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ**
ALCALDE 2024 - 2027



SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA

MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES



Maria del Rosario Torres
Secretaria de Despacho

TRASLADO TRANSPORTE PUBLICO

**JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ**
ALCALDE 2024 - 2027



Rubro Contra crédito	Valor Contra crédito
<p>Código BPIN: 202500000020278 Tipo de trámite: traslado</p> <p>Línea Estratégica 1: Territorio Seguro que Protege Sector 12: Justicia y del derecho</p> <p>Código CCPET: 2.3.2.02.02.008 Nombre de la Cuenta CCPET: Servicios prestados a las empresas y servicios de producción</p> <p>Código Programático MGA: 1206007 Detalle MGA: Servicio de bienestar a la población privada de libertad</p> <p>CPC DANE: 83990 Detalle CPC DANE: Otros servicios profesionales, técnicos y empresariales n.c.p.</p> <p>Fuente Financiación: Recursos SGP Libre Inversión 21 Rubro Presupuestal: 2.3.2.02.02.008.20250000020278.1.1206007.83990.213</p>	\$2.500.000.000,00



Rubro Crédito	Valor Crédito
<p>Crear rubro Código BPIN: 20250000028264 Tipo de trámite: traslado LÍNEA ESTRATÉGICA: TERRITORIO SEGURO QUE PROTEGE SECTOR: MINAS Y ENERGIA</p> <p>CODIGO CCPET: 2.3.2.02.02.008 NOMBRE DE LA CUENTA CCPET: SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS Y SERVICIOS DE PRODUCCION CODIGO PROGRAMATICO MGA: 2102008 DETALLE MGA: DOCUMENTOS DE LINEAMIENTOS TÉCNICOS CPC DANE: 83324 DETALLE CPC DANE: SERVICIOS DE INGENIERIA EN PROYECTOS ENERGETICOS FUENTE FINANCIACION: Recursos SGP Libre Inversión 21 Rubro: 2.3.2.02.02.008.20250000028264.2.2102008.83324.213</p>	\$2.500.000.000,00

VALOR TOTAL CREDITO

\$2.500.000.000,00

JUSTIFICACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS

Traslado de \$ 2.500.000.000,00

Se requieren los recursos para elaborar el Estudio Técnico de Referencia (ETR) requerido para la planeación y estructuración de la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio de Bucaramanga. Los recursos llegan al proyecto ELABORACION DEL ESTUDIO TECNICO DE REFERENCIA PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, por valor de \$2.500.000.000, se solicitan teniendo en cuenta que el traslado de recursos se dirige a la formulación del Estudio Técnico de Referencia (ETR) del sistema de alumbrado público de Bucaramanga, actividad prioritaria que se enmarca dentro del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 2.2.3.6.1.3 del Decreto 1073 de 2015, así como en la Resolución CREG 101 013 de 2022, que exige a los municipios estructurar dicho estudio como base para determinar los costos del servicio y actualizar la estructura tarifaria del impuesto. Adicionalmente, el ETR debe ajustarse a los lineamientos técnicos del RETILAP (Resolución 40150 de 2024), el cual establece requisitos normativos y de calidad para la modernización, eficiencia energética y sostenibilidad del sistema de alumbrado público. La formulación del ETR permitirá garantizar la correcta planeación, sostenibilidad y cobertura del servicio, dando cumplimiento a los principios de eficiencia, racionalidad energética y legalidad.



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

Gracias

EXTENSIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL POR HACINAMIENTO EN CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Carencia actual de objeto por daño consumado y vulneración sistemática de derechos fundamentales de la población privada de la libertad PPL

LIBERTAD COMO PRINCIPIO, COMO VALOR Y COMO DERECHO FUNDAMENTAL-Contenido/LIBERTAD-Triple carácter

(...), bajo el orden constitucional vigente la libertad adquirió una naturaleza polivalente pues se trata simultáneamente de un valor, un principio y muchos de sus ámbitos específicos son reconocidos como derechos fundamentales. En el caso de la garantía fundamental a la libertad personal, sus límites, excepciones y su cláusula general se encuentran en los artículos 6, 17 y 28 de la Constitución Política.

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL-Alcance y concepto

DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD PERSONAL-Jurisprudencia constitucional

MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO EN LA LEY 906 DE 2004-Aspectos fundamentales

DETENCION PREVENTIVA-Naturaleza cautelar/DETENCION PREVENTIVA-Finalidad/DETENCION PREVENTIVA-Carácter excepcional

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE RELACIONES DE ESPECIAL SUJECION ENTRE LOS INTERNOS Y EL ESTADO-Reiteración de jurisprudencia

(...), la jurisprudencia de la Corte Constitucional establece que el ingreso de un procesado o condenado a un establecimiento de reclusión trae como consecuencia el nacimiento de una relación de especial sujeción, entendida como un vínculo jurídico-administrativo en el que el interno se encuentra sometido a un régimen que se concreta en la potestad del Estado, representado por las autoridades penitenciarias y carcelarias, de establecer condiciones que conlleven la suspensión y restricción en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales. A su vez, la Corte ha reiterado que mientras la persona privada de la libertad se encuentra en situación de subordinación, en cabeza de la administración surgen deberes de preservar la eficacia de su poder punitivo, el cumplimiento de los protocolos de seguridad, garantizar las condiciones materiales de existencia y las necesarias para la resocialización, así como asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los internos que pueden limitarse dentro del marco impuesto por la Constitución, las leyes, los reglamentos y los principios de razonabilidad, utilidad, necesidad y proporcionalidad.

TRATO DIGNO PARA POBLACION CARCELARIA-Dignidad humana como fundamento constitucional

PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Suspensión y restricción de derechos fundamentales cuando medie detención preventiva o sentencia judicial

DERECHOS FUNDAMENTALES DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Deber del Estado de garantizar pleno ejercicio de derechos no restringidos y parcialmente los limitados legalmente

PROHIBICION ABSOLUTA DE LA TORTURA, TRATOS O PENAS CRUELES INHUMANOS O DEGRADANTES-Garantía elevada a derecho fundamental

(...), las condiciones indignas pueden configurar tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, si como consecuencia de ellas se infringe un nivel considerable de sufrimiento o de dolor que excede las limitaciones propias e inherentes de la privación de la libertad.

DERECHOS FUNDAMENTALES DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Mínimos estándares internacionales de protección cuando medie detención preventiva o sentencia judicial

MEDIDA DE ASEGURAMIENTO DE DETENCION PREVENTIVA-Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte IDH ha establecido que no pueden establecerse excepciones legales a los límites temporales de la detención preventiva, pues se trata de una medida de naturaleza cautelar y no punitiva, y al hacerlo, despoja a las personas de un derecho fundamental que se interrelaciona con el principio de presunción de inocencia; (...) también ha establecido que una vez se priva a una persona de la libertad por medio de la detención preventiva, deben garantizarse condiciones dignas mientras se encuentra en custodia de agentes estatales.

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Jurisprudencia constitucional

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Lineamientos para su seguimiento a partir de mínimos constitucionales asegurables

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Evolución histórica de política criminal en el Consejo Nacional de Política Económica y Social

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE HACINAMIENTO CARCELARIO-Seguimiento en materia penitenciaria y carcelaria

HACINAMIENTO EN ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Jurisprudencia constitucional

ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Garantía de enfoque diferencial

ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Garantía del derecho a la salud

ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Garantía de alimentación adecuada

ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Garantía de acceso al agua potable

ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Garantía de derecho al voto de personas privadas de la libertad no condenadas

ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Garantía de tratamiento penitenciario y redención de la pena de personas condenadas privadas de la libertad

ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Garantía del derecho al trabajo y a la educación

ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Garantía de régimen de visitas a las personas privadas de la libertad

ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Vulneración generalizada y sistematizada de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE HACINAMIENTO CARCELARIO-Aplicación de reglas de equilibrio y equilibrio decreciente

La aplicación de la regla de equilibrio de creciente sin la implementación de las medidas estructurales requeridas para superar el estado de cosas inconstitucional excedió la capacidad y las funciones de los jueces. La aplicación de la regla en los casos individuales y concretos dependía de la efectividad y eficacia de las políticas públicas que garantizaran que el Sistema Penitenciario y Carcelario y la política criminal, en sentido amplio, cumpliera los mínimos constitucionales exigibles, tanto en el ámbito nacional como en el territorial.

REGLA DE EQUILIBRIO DECRECIENTE-Naturaleza

(i) la regla de equilibrio decreciente fue uno de los mecanismos diseñados por dos salas de revisión en el marco del Estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, concebida para ser aplicada en conjunto con otras medidas de carácter estructural. (ii) Esta recogía la idea de no permitir el ingreso de más personas a cárceles y penitenciarías con altos niveles de hacinamiento, mientras no salieran más personas de las que ingresaban, pero no debería llevar al cierre de establecimientos penitenciarios y carcelarios, pues tal decisión (el cierre) solo procedería en ausencia de cualquier alternativa de protección de derechos, por ejemplo, ante fallas estructurales de las edificaciones. (iii) La regla en sí misma exigía una aplicación razonable, considerando que no se sacrifiquen otros bienes constitucionales, tales como los derechos de la población en los llamados centros de detención transitoria. Sin embargo, como se explicó antes, (iv) este remedio judicial no fue adecuado, en tanto que su aplicación e interpretación desplazó el hacinamiento a otras unidades fuera del Sistema Penitenciario y Carcelario, tales como estaciones de Policía y URI.

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE HACINAMIENTO CARCELARIO-Suspensión de la regla de equilibrio decreciente

IMPOSICION DE MEDIDA DE ASEGURAMIENTO DE DETENCION PREVENTIVA-Debe ser la excepción y no la regla

(...) las medidas de detención preventiva son excepcionales y deben sustentarse en las previsiones normativas del artículo 308 de la Ley 906 de 2004, esto es, cuando la adopción de la medida cautelar tenga como objetivo impedir que el procesado obstruya el debido funcionamiento de la justicia, constituya un peligro para la sociedad o no comparezca al trámite judicial. Esto quiere decir que ninguna persona puede permanecer privada de la libertad más allá del término legal establecido según la etapa procesal correspondiente.

PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD-Importancia/PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD-Finalidades

JUSTICIA RESTAURATIVA-Concepto/JUSTICIA RESTAURATIVA-Alcance y objetivos

JUSTICIA RESTAURATIVA O REPARADORA-Jurisprudencia constitucional

HACINAMIENTO EN ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Funciones administrativas del Inpec de hacer efectiva la libertad y disponer traslados de las personas privadas de la libertad

PRINCIPIO DE COORDINACION, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

PRINCIPIO DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD-Reparto de competencias entre la Nación y las Entidades territoriales en el contexto de la política criminal y del sistema penitenciario y carcelario

HACINAMIENTO EN ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Infraestructura, administración y custodia de las personas privadas de la libertad bajo detención preventiva, corresponde a las Entidades territoriales

HACINAMIENTO EN ESTACIONES DE POLICÍA Y CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA-Implementación de órdenes simples, complejas y estructurales para superar la vulneración de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Alcance/ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Factores que lo determinan

EXTENSIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA CARCELARIA-Hacinamiento de personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE HACINAMIENTO CARCELARIO-Seguimiento en materia penitenciaria y carcelaria

Referencia:

Expediente T-6.720.290: Procuradora 289 Judicial I Penal de Armenia en nombre de las personas privadas de la libertad en la Inspección Única Municipal de Policía de Calarcá (Quindío) contra el Municipio de Calarcá y otros.

Expediente T-6.846.084: Jorge Alberto Carmona Vélez como agente oficial de las personas privadas de la libertad en la estación de Policía Castilla (Carabineros) de Medellín contra el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías Ambulante de Antioquia.

Expediente T-6.870.627: Defensor del Pueblo Regional Urabá en nombre de las personas privadas de la libertad en las estaciones de Policía de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó (Antioquia) contra la Gobernación de Antioquia y otros.

Expediente T-6.966.821: Ferney Alberto Zuluaga Gallego contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí (Antioquia).

Expediente T-7.058.936: Edwar Robledo Baloyes contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, el municipio de Medellín, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín.

Expediente T-7.066.167: Procurador 86 Judicial II Penal y Procurador 90 Judicial II Penal de San José de Cúcuta en nombre de las personas privadas de la libertad en la estación de Policía del CAI Aeropuerto y en la estación de Policía de Belén de dicha ciudad contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y otros.

Expediente T-7.097.748: Jhan Carlos Sánchez Vega contra el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ocaña.

Expediente T-7.256.625: Defensora del Pueblo Regional Cesar en nombre de las personas privadas de la libertad en la estación de Policía de Curumaní (Cesar) contra el Director Nacional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y otro.

Expediente T-7.740.614: Germán Arturo Sosa Barrera contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Policía Nacional.

Magistrados ponentes:

DIANA FAJARDO RIVERA
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D. C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha aprobado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos que se relacionan, organizados por expediente, a continuación:

(i) Expediente T-6.720.290: Sentencia proferida el 4 de diciembre de 2017 por el Juzgado de Familia de Calarcá (Quindío), dentro de la acción de tutela que presentó la Procuradora 289 Judicial I Penal de Armenia en nombre de las personas privadas de la libertad en la Inspección Única Municipal de Policía de Calarcá (Quindío) contra el Municipio de Calarcá y otros.

(ii) Expediente T-6.846.084: Sentencia proferida el 9 de abril de 2018 por el Juzgado Veinticinco Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento, dentro de la acción de tutela que presentó Jorge Alberto Carmona Vélez como agente oficial de las personas privadas de la libertad en la estación de Policía Castilla (Carabineros) de Medellín contra el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías Ambulante de Antioquia.

(iii) Expediente T-6.870.627: Sentencia proferida el 6 de abril de 2018 por la Sala de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Antioquia, en segunda instancia, que confirmó el fallo proferido el 13 de febrero de 2018 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Apartadó (Antioquia), en primera instancia, dentro de la acción de tutela que presentó el Defensor del Pueblo Regional Urabá en nombre de las personas privadas de la libertad en las estaciones de Policía de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó (Antioquia) contra la Gobernación de Antioquia y otros.

(iv) Expediente T-6.966.821: Sentencia proferida el 18 de mayo de 2018 por el Juzgado Veinte Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín (Antioquia), dentro de la acción de tutela que presentó Ferney Alberto Zuluaga Gallego contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz.

(v) Expediente T-7.058.936: Sentencia proferida el 15 de agosto de 2018 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Itagüí (Antioquia), dentro de la acción de tutela que presentó Edwar Robledo Baloyes contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, el municipio de Medellín, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante Inpec) y el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín.

(vi) Expediente T-7.066.167: Sentencia proferida el 30 de agosto de 2018 por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cúcuta (Norte de Santander), dentro de la acción de tutela que presentaron el Procurador 86 Judicial II Penal y el Procurador 90 Judicial II Penal de San José de Cúcuta en nombre de las personas privadas de la libertad en la estación de Policía del CAI Aeropuerto y en la estación de Policía de Belén de dicha ciudad contra el Inpec y otros.

(vii) Expediente T-7.097.748: Sentencia proferida el 17 de julio de 2018 por el Juzgado Segundo Promiscuo de familia de Oralidad de Ocaña (Norte de Santander), dentro de la acción de tutela que presentó Jhan Carlos Sánchez Vega contra el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ocaña.

(viii) Expediente T-7.256.625: Sentencia proferida el 30 de noviembre de 2018 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito Mixto de Valledupar (Cesar), dentro de la acción de tutela que presentó la Defensora del Pueblo Regional Cesar en nombre de las personas privadas de la libertad en la estación de Policía de Curumaní (Cesar) contra el Director Nacional del Inpec y otro.

(ix) Expediente T-7.740.614: Sentencia proferida el 20 de septiembre de 2019 por el Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Medellín (Antioquia), dentro de la acción de tutela que presentó Germán Arturo Sosa Barrera contra el Inpec y la Policía Nacional.

I. ANTECEDENTES

1. Resumen de los antecedentes de los expedientes acumulados

1. Los nueve expedientes acumulados se refieren a la situación de personas privadas de la libertad en inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía. Cuatro de las acciones de tutela fueron presentadas directamente por las personas afectadas, otras cuatro por representantes del Ministerio Público (procuradores judiciales o defensores del pueblo regionales) y una por un agente oficial. Los peticionarios expusieron que, en tales lugares, entre otras circunstancias, existe hacinamiento, las construcciones tienen fallas de infraestructura, no hay buena ventilación, no es posible acceder a los servicios sanitarios y de salud, no se les permite entrevistarse con sus familiares o sus abogados, se presentan riñas, existen brotes que afectan la piel y no se les suministran alimentos e implementos de aseo.

2. En las acciones de tutela se solicita la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas. En consecuencia, entre otras pretensiones, se solicita que se emita orden a las autoridades competentes de trasladar a las personas a establecimientos penitenciarios y carcelarios. Las vulneraciones alegadas se dan, según las tutelas, porque las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva y condenadas permanecen en tales lugares durante períodos mayores a treinta y seis horas, en reiteradas ocasiones durante semanas y meses, a pesar de que tales lugares no ofrecen las condiciones necesarias para ello. A continuación, se resumirán los elementos en común que presentan los nueve casos. Los antecedentes específicos de cada expediente se detallan en el Anexo 2 de la presente sentencia.

3. En términos generales, al responder las acciones de tutela, las autoridades penitenciarias y carcelarias (Inpec y Uspec) sostienen que han cumplido la totalidad de sus obligaciones, por lo que no han vulnerado derecho alguno de las personas cuyas garantías son exigidas en las acciones de tutela. Argumentan que la sobre población generalizada del Sistema Penitenciario y Carcelario, sumado a órdenes de cierre de establecimientos de reclusión, lleva a que la institución no pueda recibir a la totalidad de personas con medida de aseguramiento de detención preventiva o incluso condenadas. Las correspondientes demoras en el traslado de las personas generan la situación encontrada en las estaciones, subestaciones e inspecciones de los expedientes.

4. En buena medida, según las autoridades penitenciarias y carcelarias, los cierres de las cárceles se derivan de la manera como determinados jueces de tutela han aplicado la regla de equilibrio decreciente establecida en la Sentencia T-388 de 2013, que implica, en resumen, que los establecimientos penitenciarios y carcelarios con hacinamiento no pueden recibir a más personas de las que

salen de ellos. Las autoridades agregan que esta situación se debe a un incumplimiento de las entidades territoriales de las obligaciones que el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) les asigna, específicamente, en relación con las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva. Dado que las entidades territoriales no cumplen las obligaciones de construcción y administración de cárceles de detención preventiva, las autoridades carcelarias del nivel central del Estado deben suplir tal incumplimiento y sus capacidades resultan excedidas.

5. Por su parte, la Policía Nacional sostiene que ha tenido que cumplir de manera forzosa una función que la normativa aplicable no le asigna: la custodia de personas procesadas y condenadas. En sus respuestas, la entidad indica que la reclusión de las personas privadas de la libertad en sus celdas no es una competencia suya, sino del Inpec y las demás autoridades carcelarias y penitenciarias. La situación a la que se debe enfrentar, por lo tanto, se deriva de un incumplimiento de las funciones y competencias de dichas entidades. Los informes de la Policía dan cuenta de los retrasos y las demoras a las que se deben enfrentar sus oficiales cuando toman medidas para solicitar el traslado de una persona a un establecimiento de reclusión.

6. Finalmente, en los casos en que existen respuestas de las entidades territoriales (gobernaciones y alcaldías), tales autoridades defienden su accionar y sostienen que la situación se da por un incumplimiento de las entidades que conforman el nivel central del Sistema Penitenciario y Carcelario (especialmente, Inpec y Uspec). Defienden que han cumplido las obligaciones que la Ley 65 de 1993 les asigna en relación con las personas procesadas (con medida de aseguramiento de detención preventiva). Las alcaldías y gobernaciones coinciden en afirmar que, en los casos en que no existen cárceles de detención preventiva departamentales o municipales, cumplen sus obligaciones a través de la inversión de recursos y la suscripción de convenios interadministrativos para que el Inpec reciba a las personas procesadas en sus establecimientos, tal y como el Código Penitenciario y Carcelario las habilita a hacer.

7. En los nueve casos, la tutela fue negada o declarada improcedente. Los jueces de instancia coincidieron en su mayoría en que los hechos alegados en las solicitudes se derivan de una situación estructural del Sistema Penitenciario y Carcelario, cubierta por la declaración que la Corte Constitucional hizo del estado de cosas inconstitucional, por lo que sus facultades se ven limitadas para intervenir en los casos concretos. Consideraron que no le corresponde al juez de tutela impartir órdenes que impliquen erogaciones presupuestales y que, en cuanto jueces constitucionales, carecen de facultades para resolver situaciones relativas a la coordinación entre las autoridades involucradas.

2. Actuaciones realizadas durante el trámite de revisión ante la Corte Constitucional

8. *Autos para solicitar pruebas proferidos por la magistrada Diana Fajardo Rivera y la Sala Segunda de Revisión.* Mediante Auto del 20 de junio de 2018, la magistrada Fajardo solicitó que se remitieran las respuestas de las autoridades accionadas en la tutela con radicado T-6.720.290 con respecto a unas solicitudes formuladas por la Inspectoría Única Municipal de Policía de Calarcá. También pidió la elaboración de informes conjuntos a autoridades carcelarias, de Gobierno y de Policía, y a los órganos de control, para conocer qué medidas han implementado de forma coordinada para responder a la situación de dicha Inspección.

9. Por medio de Auto del 14 de agosto de 2018 y de conformidad con el artículo 65 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, la magistrada Fajardo decidió insistir en la práctica de las pruebas decretadas en el Auto del 20 de junio de 2018.

10. El 29 de abril de 2019, la Sala Segunda de Revisión profirió un nuevo Auto de pruebas por medio del cual desarrolló el enfoque de solicitar informes conjuntos en los que los niveles central, regional y local se alinearan y, en virtud del principio de colaboración armónica, presentaran su diagnóstico sobre la problemática de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria tales como estaciones e inspecciones de Policía y propusieran medidas específicas para enfrentarla. Igualmente, pidió que se pronunciaran sobre los casos concretos.

11. *Autos para solicitar pruebas proferidos por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y la Sala Séptima de Revisión.* Mediante Auto del 19 de marzo de 2019, la magistrada Pardo vinculó a los entes territoriales de los casos que le fueron repartidos y les solicitó que remitieran un informe sobre las gestiones adelantadas para el cumplimiento de sus obligaciones frente al sistema carcelario (Art. 21 de la Ley 65 de 1993). Adicionalmente, ordenó al Inpec que informara si los accionantes ya habían sido trasladados de las estaciones y la subestación de Policía en las que se encontraban hacia algún establecimiento penitenciario o carcelario del país.

12. A través de Auto del 21 de mayo de 2019, la Sala Séptima de Revisión suspendió los términos para fallar, vinculó a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación y les ordenó que remitieran un informe respecto al hacinamiento de personas con medida de aseguramiento en estaciones y subestaciones de Policía del país y en las URI. Además, la Sala ofició a los comandantes de las estaciones de Policía de los casos para que remitieran información sobre las circunstancias en que se encuentran las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva. Específicamente se pidió información acerca del grado de hacinamiento, la seguridad de estos espacios, el acceso a agua potable, servicios sanitarios, de salud, alimentación, la posibilidad de recibir visitas, entre otras cosas.

13. *Decisión de Sala Plena de asumir el conocimiento de los procesos objeto de revisión.* La magistrada Cristina Pardo Schlesinger presentó un informe de acuerdo con el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015 para que la Sala Plena asumiera el conocimiento de los procesos de la referencia. Durante la sesión del 28 de agosto de 2019, la magistrada Diana Fajardo Rivera presentó un resumen de los cinco expedientes que se encontraban en ese momento a su cargo y de las actuaciones adelantadas por su despacho y por la Sala Segunda de Revisión. La Sala Plena avocó conocimiento de todos los asuntos y determinó que la decisión dentro del proceso de revisión se adoptaría a través de una ponencia conjunta de las magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger.

14. En consecuencia, mediante Auto del 3 de septiembre de 2019, las magistradas ponentes acumularon los expedientes T-6.720.290, T-6.846.084, T-6.870.627, T-6.966.821, T-7.058.936, T-7.066.167, T-7.097.748 y T-7.256.625 para que fueran fallados en una misma sentencia y suspendieron los términos para decidir, en aplicación del artículo 59 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento Interno de la Corte Constitucional).

15. En atención a las pruebas recaudadas y a que el problema de hacinamiento en centros de detención transitoria cubre estaciones de Policía y URI de todo el país, mediante Auto 545 de 2019, la Sala Plena vinculó al proceso constitucional al Consejo Superior de la Judicatura; y a las gobernaciones de los departamentos de Arauca, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Cesar, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle y Vichada. Asimismo, fueron vinculadas al trámite las alcaldías Mayor de Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Barranquilla, Santiago de Cali, Arauca, Cartagena de Indias, Valledupar, Riohacha, Santa Marta, Pasto, Armenia, Ibagué y Puerto Carreño.

16. Los entes territoriales fueron oficiados para que remitieran informes en los que se pronunciaran sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de custodia y vigilancia de la población con medida de aseguramiento de detención preventiva y la situación de hacinamiento en centros de detención transitoria. También fueron oficiados el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Uspec, el Departamento Nacional de Planeación, el Inpec y la Policía Nacional para que remitieran información acerca del hacinamiento al que son sometidas las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria y, en particular, si existen proyectos para el mejoramiento o la construcción de espacios para las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión.

17. La Sala Plena también solicitó información a la Fiscalía General de la Nación acerca de la existencia de directrices para solicitar la medida de aseguramiento de detención preventiva y a la Uspec sobre el programa de vigilancia electrónica (brazaletes). Finalmente, se pidieron informes conjuntos para determinar cuáles fueron las medidas adoptadas para acatar lo ordenado en las sentencias T-276 de 2016¹ y T-151 de 2016.² En la providencia se dejó claro que ello no implica que la Corte Constitucional esté asumiendo la verificación o monitoreo del cumplimiento de las sentencias.

18. Mediante Auto del 5 de diciembre de 2019, las magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger solicitaron información a varias entidades.³

19. *Acumulación del proceso T-7.760.301.* El expediente T-7.760.301 fue seleccionado y acumulado al proceso de la referencia mediante Auto del 31 de enero de 2020 de la Sala de Selección de Tutelas Número Uno de la Corte Constitucional.⁴

20. *Acumulación del proceso T-7.740.614.* El magistrado José Fernando Reyes Cuartas presentó un informe de conformidad con el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015 para que la Sala Plena asumiera el conocimiento del expediente T-7.740.614. Durante la sesión del 17 de febrero de 2020, la Sala Plena avocó conocimiento del asunto y determinó que la decisión dentro del proceso de revisión se adoptaría a través de una ponencia conjunta de los magistrados Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.

21. Posteriormente, mediante Auto 110 del 26 de marzo de 2020, en el marco del estado de emergencia sanitaria ocasionado por la pandemia de COVID-19, la Sala Plena resolvió ordenar medidas provisionales a favor de las personas detenidas en estaciones, subestaciones de policía y URI con efectos *inter communis*. La Corte observó que

¹ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

² M.P. Alberto Rojas Ríos. SV y AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

³ Específicamente, a la Fiscalía General de la Nación para que, con base en las bases de datos y estadísticas institucionales, informara cuál es el porcentaje de capturas y/o de medidas de aseguramiento intramurales en relación con el porcentaje de sentencias penales condenatorias ejecutoriadas; a la Uspec para que informara si presta servicios de alimentación y salud en las estaciones, subestaciones o URI; a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que, con sustento en los estudios e investigaciones que ha adelantado esta entidad, informara (a) las cifras de demandas y condenas contra el Estado por privación injusta de la libertad y (b) el monto de las pretensiones; a la Procuraduría General de la Nación para que informara si actualmente se adelanta alguna investigación preliminar en contra de entidades territoriales, en virtud del presunto incumplimiento de sus obligaciones legales respecto a las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria; a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que realicen un plan conjunto de visitas a un grupo de estaciones y/o subestaciones de Policía y URI con problemas de hacinamiento. Las entidades de control debían tomar imágenes fotográficas y videos de los lugares visitados, con el fin de conocer las condiciones de los centros de detención transitoria. Para ello se elaboró un documento con las preguntas a formular y con elementos que debían ser verificados por los funcionarios de dichas entidades. En cumplimiento de lo ordenado, los órganos de control remitieron a esta Corporación un informe sobre las visitas realizadas, en el que incluyeron sus apreciaciones y las conclusiones más relevantes, junto con el material fotográfico y de video recabado.

⁴ Dicha Sala de Selección estuvo conformada por los magistrados Carlos Bernal Pulido y José Fernando Reyes Cuartas.

"las determinaciones sanitarias adoptadas por el Gobierno nacional con la finalidad de proteger a la población del brote de coronavirus no incluyen a las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, tales como estaciones de Policía, subestaciones, URI, entre otras, las cuales están a cargo principalmente de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. Esto genera una situación de riesgo real que los medios de comunicación han alertado a través de noticias en el transcurso de los últimos días."

22. Acorde con ello, ordenó una serie de medidas urgentes que tuvieron por objeto, principalmente asegurar la atención en salud, el acceso al agua potable y el suministro de alimentos a las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria.⁵

23. El 19 de noviembre de 2020, la Sala Plena convocó a una audiencia técnica mediante el Auto 437, a través de la cual entidades del orden nacional como territorial dieron respuesta a varios interrogantes planteados por la Corte.⁶ Las preguntas giraron en torno a dos ejes temáticos: (i) la aplicación de la privación de la libertad como *última ratio* en la política criminal. Uso de la medida de aseguramiento privativa de la libertad en centro carcelario y otras no privativas de la libertad; y (ii) las competencias del orden nacional y territorial frente a las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria. Previsiones presupuestales y de ordenamiento territorial relacionadas con infraestructura carcelaria.

24. A través del Auto del 15 de marzo de 2021, los magistrados sustanciadores resolvieron oficiar al Inpec para que informara la situación jurídica actual de las personas relacionadas en la providencia. Del mismo modo, resolvieron oficiar a las gobernaciones de los departamentos de Quindío, Antioquia, Norte de Santander y Cesar y a las alcaldías de los municipios de Calarcá (Quindío), Medellín (Antioquia), Turbo (Antioquia), Carepa (Antioquia), Apartadó (Antioquia), Chigorodó (Antioquia), Itagüí (Antioquia), Ocaña (Santander), Cúcuta (Norte de Santander) y Curumaní (Cesar), para que respondieran algunas preguntas formuladas en la misma providencia. Finalmente, se solicitó información a la Dirección General de la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación.

25. Mediante Auto 198 del 19 de abril de 2021, la Sala Plena decretó la desacumulación del expediente T-7.760.301 de los demás casos acumulados al proceso de la referencia y declaró la falta de competencia para conocerlo de fondo.

26. Por medio de Auto del 12 de octubre de 2021, los magistrados sustanciadores oficiaron a la Personería de Bogotá para que remitiera un informe en el que se presentaran los hallazgos derivados de las visitas adelantadas en diecinueve estaciones de Policía de Bogotá y se refiriera a las medidas o acciones adelantadas en materia de protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en estos espacios.

27. La documentación allegada de todas las providencias antes referenciadas puede consultarse en el Anexo 3 como parte integral de la presente sentencia. Por su parte, la Sala hará referencia específica a conceptos y oficios de entidades en el análisis respectivo.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

28. La Sala Plena de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en los procesos de la referencia.

2. Las acciones de tutela son procedentes

29. Como se detalla a continuación, la Sala encuentra que las tutelas presentadas en los expedientes de la referencia cumplen los cuatro requisitos de procedencia establecidos en la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia sobre la materia.

2.1. Las personas que presentaron las acciones de tutela podían hacerlo; es decir, las tutelas cumplen el requisito de legitimación en la causa por activa

30. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que tiene toda persona para solicitar, de manera directa o por quien actúe legítimamente a su nombre, la protección de sus derechos fundamentales. Adicionalmente, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de amparo debe dirigirse "contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental".⁷

31. Se observa que en cada uno de los casos que se analiza, quien interpone la acción de tutela es una persona privada de la libertad que se encuentra bajo custodia de autoridades estatales. Del mismo modo, estas personas alegan la vulneración de sus derechos fundamentales dadas las condiciones de hacinamiento en las que se encuentran las estaciones o subestaciones de policía o unidades de reacción inmediata. Por su parte, en los expedientes T-6.720.290, T-6.870.627, T-7.066.167 y T-7.256.625, actúan representantes de la Procuraduría General y de la Defensoría del Pueblo, autoridades que en virtud de lo establecido en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, están legitimadas para hacerlo dentro de sus competencias constitucionales y legales.⁸

32. En el expediente T-6.846.084 el señor Jorge Alberto Carmona Vélez actúa como agente oficioso de las personas privadas de la libertad en la estación de Policía Castilla (Carabineros) de Medellín. La jurisprudencia ha establecido que la agencia oficiosa es un mecanismo a través del cual un tercero actúa en favor de otra u otras personas, sin necesidad de poder, con el fin de lograr la protección de los derechos fundamentales del agenciado. La Corte ha establecido que para que proceda la agencia oficiosa, deben cumplirse al menos las siguientes condiciones:

"(i) el agente oficioso manifieste que actúa como tal; (ii) del escrito de tutela se infiera que el titular del derecho está imposibilitado para ejercer dicha acción, ya sea por circunstancias físicas o mentales; (iii) el titular del derecho debe ratificar lo actuado dentro del proceso y (iv) la informalidad de la agencia, es decir, no requiere que exista relación formal entre el agente y el agenciado."⁹

33. No obstante, se ha sostenido que cuando en el escrito de la tutela no se pone de presente los aspectos antes referidos, le corresponde al juez examinar las circunstancias que determinaron la situación y decidir con base en ellas.¹⁰

⁵ "SEGUNDO.- Como medida provisional, ORDENAR a la USPEC y al Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad que, en el término de ocho (08) días calendario siguientes a la notificación de este Auto, en coordinación con la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación y bajo los lineamientos y apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social, diseñen y adopten un protocolo de atención en salud en los centros de detención transitoria, conforme a lo considerado en esta providencia. // El estándar mínimo para la implementación de esta disposición serán las directrices e instrucciones impartidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en relación con establecimientos penitenciarios y carcelarios en el marco de la pandemia de COVID-19, siempre y cuando su aplicación no resulte irrazonable o desproporcionada en las circunstancias en las que se encuentran las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria.// Este plan tendrá que incluir un protocolo de atención en salud que abarque una ruta de preventión, atención, detección, diagnóstico y tratamiento. Para el efecto, en primer lugar, las entidades mencionadas deberán adoptar medidas particulares a los grupos poblacionales que, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Gobierno nacional y los organismos sanitarios internacionales, tienen mayor riesgo de contagio del virus SRAS-CoV-2 y, por lo tanto, de la enfermedad COVID-19. Las entidades, por lo tanto, deberán tomar medidas para identificar a esta población en los centros de detención transitoria. En segundo lugar, el protocolo deberá prever medidas específicas y conducentes en relación con la detención de personas con sospecha de COVID-19, que no podrán ser conducidas a un centro en el que ya se encuentren recluidas personas que podrían resultar contagadas del virus. En tercer lugar, el protocolo deberá prever medidas claras, precisas y específicas de reacción ante casos confirmados de COVID-19 en centros de detención transitoria.// TERCERO.- ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción estaciones, subestaciones de policía, URI y otros espacios destinados a la detención preventiva que, dentro de los ocho (08) días calendario siguientes a la notificación de este Auto, garanticen que las personas privadas de la libertad que se encuentran en estos lugares (i) puedan acceder a servicios sanitarios, incluidos productos de aseo tales como jabón y gel antibacterial, para el lavado de sus manos como medida preventiva para el contagio del COVID-19; (ii) accedan al servicio de agua potable de manera permanente y (iii) se les suministre la alimentación diaria y permanente con el componente nutricional requerido según los estándares aplicados por la USPEC, entidad que tendrá que facilitar la información necesaria a fin de dar cumplimiento a este numeral.// CUARTO.- EXTENDER, con efectos inter comunitis, las medidas provisionales ordenadas en los numerales ordinarios anteriores de la presente providencia, a todas las personas que se encuentren privadas de la libertad en cualquier centro de detención transitoria del país o que, en el futuro, sean trasladadas a uno, con independencia de que presenten una acción de tutela o no.// QUINTO.- En consecuencia, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, NOTIFICAR por el medio más expedito la presente providencia a todas las entidades territoriales vinculadas al presente proceso, así como a las gobernaciones de todos los departamentos del país, para que aseguren la comunicación de las medidas provisionales ordenadas a todos los municipios bajo su jurisdicción y a todos los centros de detención transitoria que estén ubicados en cada departamento."

⁶ Las autoridades invitadas a esta audiencia fueron las siguientes: Ministra del Interior, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación, a la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al Director General de la Policía Nacional, al representante de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -Asocapitales-, al Secretario de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá y al Secretario de Seguridad y Convivencia de Medellín.

⁷ Decreto 2591 de 1991, artículo 13. "Personas contra quien se dirige la acción e intervenientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior. // Quién tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en el como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud."

⁸ Particularmente en el caso de la Procuraduría General de la Nación, el artículo 277.2 consagra "El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones (...) proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo." También le confiere la función de ejercer las acciones judiciales o administrativas cuando sea necesario para defender los derechos y garantías constitucionales. Ver, por ejemplo, la Sentencia T-293 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁹ Entre otras, las sentencias T-406 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escruería Mayolo; SU-288 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; SU-173 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y T-652 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁰ Entre otras, las sentencias T-406 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escruería Mayolo.

34. Al respecto cabe precisar que cuando el afectado no puede reclamar directamente la protección de sus derechos, en virtud de una situación de indefensión o desamparo, la agencia oficiosa puede ser el mecanismo apropiado. Cuando se utiliza a favor de varios sujetos en las mismas circunstancias, la Corte ha precisado que se deben individualizar las personas afectadas y se debe explicar cómo se están afectando sus derechos fundamentales.¹¹

35. En el caso concreto, la Sala considera que se cumple con la legitimación, toda vez que se trata de personas de especial protección constitucional que se encuentran en circunstancias de indefensión demostradas por las condiciones de detención en las que se encuentran. Para la Corte no queda duda que están en una posición de vulnerabilidad que les impide actuar a todas de forma separada para interponer las acciones de amparo correspondientes. Por ello, el mecanismo de agencia oficiosa resulta adecuado en este caso.

2.2. Las acciones de tutela se podían interponer contra las autoridades demandadas; es decir, cumplen el requisito de legitimación por pasiva

36. Este requisito de procedencia se cumple, toda vez que son autoridades públicas cuya función es la custodia y guarda de personas privadas de la libertad, así como autoridades judiciales que tienen competencia para imponer y ejercer seguimiento de las medidas de seguridad.

2.3. Los accionantes no cuentan con otro mecanismo de defensa judicial que resulte eficaz e idóneo en sus circunstancias particulares, por lo que las acciones de tutela cumplen el requisito de subsidiariedad

37. Los artículos 86 de la Carta Política y 6 del Decreto 2591 de 1991 señalan que la acción de tutela solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o cuando se utilice como un mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. La Sala Plena estima que no existe otro recurso judicial en el ordenamiento jurídico que sea adecuado y efectivo para alcanzar la protección de los derechos fundamentales que invocan los actores. Dadas las circunstancias de detención en las que están, la acción de tutela es el único recurso que tiene la aptitud de atender las presuntas vulneraciones a las que están siendo sometidos. En todo caso, los actores antes de acudir a la acción de amparo solicitaron ser trasladados a cárceles y establecimientos penitenciarios y su solicitud fue denegada por ausencia de cupos. Por tanto, no queda otro recurso para exigir la protección de sus derechos.

2.4. Las acciones de tutela fueron interpuestas en un plazo que resulta justo y oportuno en las circunstancias de los casos; es decir, cumplen el requisito de inmediatez

38. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela debe interponerse en un término prudencial contado a partir de la acción u omisión que amenaza o genera una afectación a los derechos fundamentales.¹² La Sala considera que este requisito se encuentra cumplido en razón a que las presuntas vulneraciones a los derechos fundamentales que se invocan persisten en el tiempo. Para el momento en el que fueron interpuestas las acciones de tutela, las personas accionantes se encontraban detenidas en estaciones o subestaciones de policía y en unidades de reacción inmediata en condiciones de hacinamiento, sin la posibilidad de ser trasladadas a una cárcel o establecimiento penitenciario.

39. En suma, la Sala Plena concluye que las acciones de tutela son procedentes y procede a analizar las violaciones alegadas.

3. Problemas jurídicos y metodología de la decisión

40. Para comenzar, la Sala Plena advierte que la categoría o denominación de "centros de detención transitoria" es meramente jurisprudencial y fue originada como una respuesta jurídica a la grave situación que se presenta actualmente en las estaciones y subestaciones de policía y unidades de reacción inmediata de la Fiscalía y lugares similares, en donde se mantienen a personas detenidas más allá de las 36 horas dispuestas por la Constitución. Sin embargo, aquel concepto no es legal y en realidad responde a una situación inconstitucional. Como se demostrará en esta providencia, el uso de estos espacios constituye una violación sistemática a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad de manera preventiva, toda vez que estos lugares no están diseñados para custodiar seres humanos más allá del límite constitucional.

41. Con la anterior premisa y de acuerdo con los antecedentes expuestos, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que los problemas jurídicos a resolver en el presente caso son los siguientes:

(i) ¿Se violan los derechos fundamentales a la dignidad humana, integridad física y libertad personal cuando se priva de la libertad a una persona indefinidamente en un lugar destinado a detenciones temporales?

(ii) ¿Los denominados centros de detención transitoria y espacios similares en los que se detienen a personas afectadas con medidas privativas de la libertad o a la espera de definición de situación jurídica, deben contar con condiciones de estancia iguales a las de un establecimiento penitenciario y/o carcelario?

(iii) ¿Cuáles son las entidades estatales responsables de garantizar condiciones dignas de custodia en los denominados centros de detención transitoria o temporal, mientras la persona detenida espera la definición de su situación jurídica?

(iv) ¿Se violan los derechos fundamentales a la dignidad humana, integridad física y libertad personal de una persona detenida preventivamente a quien se le niega el acceso a un establecimiento penitenciario y carcelario por encontrarse en situación de hacinamiento?

(v) ¿Debe un juez de tutela tomar medidas de protección concretas y específicas ante la solicitud de una persona con detención preventiva, por las violaciones a las cuales está siendo sometida en la actualidad en un centro de detención transitoria, debido a que no es recibida en establecimientos penitenciarios y carcelarios por el hacinamiento que presentan?

42. Como se expondrá en esta providencia, algunos de los casos específicos que se analizan, configuran carencia actual de objeto por daño consumado, debido a que, si bien las personas privadas de la libertad titulares de los derechos invocados ya no se encuentran en las instalaciones de detención transitoria, su permanencia durante un tiempo notablemente más extenso que el máximo legal, lesionó intensamente sus derechos fundamentales. En ese sentido, la Sala considera necesario analizar de fondo el caso, considerando que la evidencia allegada, preliminarmente, no solo demuestra una situación contraria a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, sino que además amerita la adopción de medidas adecuadas y efectivas a favor de la población privada de la libertad en espacios como estaciones y subestaciones de policía, las unidades de reacción inmediata y similares.

43. Con el fin de dar respuesta a cada uno de estos interrogantes, la providencia se dividirá en dos partes. En la primera, se desarrollarán las reglas jurisprudenciales más relevantes relacionadas con la privación de la libertad, y específicamente, la situación de las personas detenidas de forma preventiva en los denominados "centros de detención transitoria." La segunda parte, con sustento en el material probatorio, se realizará el análisis del contexto actual y se emitirán las órdenes respectivas.

44. Para la primera parte, la Sala reiterará la jurisprudencia sobre (i) la libertad como valor, principio y derecho fundamental dentro del Estado social de derecho y sus restricciones legítimas; (ii) las medidas de aseguramiento y la detención preventiva en el ordenamiento constitucional y legal; (iii) suspensión y restricción de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y los deberes del Estado como consecuencia de la relación de especial sujeción; (iv) las obligaciones de las autoridades estatales encaminadas a garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad. Dentro del cual se abordarán los estándares internacionales de protección de los derechos de esta población; (v) la situación actual del Sistema Penitenciario y Carcelario. En este acápite se hará referencia (a) al estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte en las sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015 y (b) al enfoque de la política pública penitenciaria y carcelaria con referencias breves sobre los diagnósticos de los principales CONPES en esta materia e información estadística de la población privada de la libertad; (vi) sentencias en las que la Corte ha amparado los derechos de las personas detenidas en los denominados centros de detención transitoria.

45. En la segunda parte de esta providencia, la Sala Plena demostrará las siguientes premisas: (i) las estaciones de policía y lugares similares no son espacios aptos para mantener personas privadas de la libertad de manera prolongada, puesto que no cuentan con la infraestructura necesaria para garantizar los derechos fundamentales no restringidos y en condiciones dignas mínimas de custodia; (ii) la regla de equilibrio decreciente adoptada en la Sentencia T-388 de 2013 requiere de medidas estructurales para superar el estado de cosas inconstitucional, por tanto, hasta que sean implementadas, la regla debe ser suspendida; (iii) la privación de la libertad debe ser una medida excepcional como respuesta a la comisión de un delito o como medida de aseguramiento; y (iv) las autoridades del Estado central y territoriales deben cumplir con el principio de colaboración armónica de poderes y ejecutar adecuadamente sus funciones y competencias en el marco del sistema carcelario y penitenciario.

¹¹ Sentencias T-493 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-690 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Alejandro Linares Cantillo.

¹² Sobre el particular, la Sentencia SU-961 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) estimó que "*la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto.*"

46. Con todo lo anterior, la Sala Plena extenderá la declaración del estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, contenida en la Sentencia T-388 de 2013, para cubrir el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en los llamados centros de detención transitoria del país. La Corte creará una Sala Especial de Seguimiento destinada específicamente a tal estado de cosas, instancia que tendrá la facultad de determinar la ruta de cumplimiento, en armonía con las competencias legales de los jueces de instancia.

4. El derecho a la libertad personal y sus limitaciones: la detención preventiva como medida privativa de la libertad

4.1. La libertad como valor, principio y derecho fundamental dentro del Estado social de derecho y la posibilidad de limitar esta garantía constitucional

47. En la Constitución Política de 1991 la libertad adquirió una triple naturaleza jurídica en tanto es entendida como un valor, un principio y muchos de sus ámbitos específicos son reconocidos como derechos fundamentales, lo que trae consigo que cada una de estas dimensiones tengan densidad y eficacia normativa diferente.¹³

48. Inicialmente, el preámbulo de la Constitución Política de Colombia establece que la libertad es un valor superior del ordenamiento jurídico. Por su parte, el artículo 2 de la carta política consagra que “*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.*” La Corte Constitucional entiende que la libertad desde esta perspectiva “*se configura como un contenido axiológico rector del sistema normativo y de la actuación de los servidores públicos*”, del que se desprenden consecuencias normativas en materia de interpretación y aplicación de la Constitución Política, así como de los preceptos que conforman nuestro ordenamiento jurídico.¹⁴

49. El artículo 28 superior se refiere al derecho a la libertad de la siguiente manera:

“Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.”

50. Por su parte, la jurisprudencia constitucional indica que el artículo 28 de la Constitución Política, “*a manera de cláusula general, representa la máxima tutela y reconocimiento a la libertad*” aunque existen normas constitucionales que protegen ámbitos específicos bajo la forma de derechos o libertades.¹⁵ Sobre el particular, en la Carta Política se encuentran derechos de libertad tales como el libre desarrollo de la personalidad (Art. 16), la libertad de conciencia (Art. 18), la libertad de cultos (Art. 19), la libertad de expresión y de información (Art. 20), así como la libertad de locomoción (Art. 24).

51. Finalmente, el artículo 32 constitucional contempla una excepción a la privación de la libertad por mandato de autoridad judicial competente en el caso de flagrancia. En la norma se advierte que “[e]l delincuente sorprendido en flagrancia podrá ser aprehendido y llevado ante el juez por cualquier persona. Si los agentes de la autoridad lo persiguieren y se refugiare en su propio domicilio, podrán penetrar en él, para el acto de la aprehensión; si se acogiere a domicilio ajeno, deberá preceder requerimiento al morador.”

52. Ahora bien, en materia legal existen disposiciones que desarrollan el derecho a la libertad personal, entre ellas se encuentran el artículo 7 de la Ley 65 de 1993 en el que se indica que la privación de la libertad se puede presentar por (i) la captura legal, (ii) la detención preventiva o (iii) el cumplimiento de una pena. A su vez, el artículo 2 de la Ley 906 de 2004, modificado por la Ley 1142 de 2007, reitera y desarrolla los contenidos del artículo 28 de la Constitución Política, pues establece que nadie puede ser privado de la libertad sino por motivos definidos previamente en la ley y en virtud de mandamiento escrito que cumpla las formalidades legales emitido por la autoridad judicial competente. Adicionalmente, la norma delimita la función del juez de control de garantías cuando ordena o revoca las medidas restrictivas de la libertad y en los eventos en que realiza el control de legalidad de las capturas.

53. En materia jurisprudencial, este Tribunal resalta que la libertad implica que “*todo individuo puede optar autónomamente por el comportamiento que considere conveniente en su relación con los demás, siempre y cuando no lesione los derechos de los demás ni el orden jurídico.*”¹⁶

54. La Corte Constitucional ha entendido por libertad personal “*la ausencia de aprehensión, retención, captura, detención o cualquier otra forma de limitación de la autonomía de la persona.*”¹⁷ De la misma manera, la Corte se refirió al núcleo esencial de este derecho en uno de sus primeros pronunciamientos y dispuso que este

“está constituido, de una parte, por la posibilidad y el ejercicio positivo de todas las acciones dirigidas a desarrollar las aptitudes y elecciones individuales que no pugnen con los derechos de los demás ni entrañen abuso de los propios y, de otra, por la proscripción de todo acto de coerción física o moral que interfiera o suprima la autonomía de la persona sojuzgándola, sustituyéndola, oprimiéndola o reduciéndola indebidamente.”¹⁸

55. En la Sentencia C-327 de 1997,¹⁹ la Corte concluyó que la libertad individual no fue concebida por el Constituyente como un derecho absoluto e inmune a formas de restricción y, por el contrario, determinó que del propio texto constitucional se desprenden los presupuestos que pueden dar lugar a la privación de la libertad de una persona, a saber: (i) mandamiento escrito de autoridad judicial competente (ii), acatamiento de las formalidades legales y (iii) existencia de un motivo previamente definido en la ley.

56. Adicionalmente, la Sala Plena consideró en esta misma providencia que la Constitución Política estableció una reserva, por lo que el Legislador debe fijar las condiciones en las que es posible privar de la libertad a las personas o los supuestos para restringir este derecho, para lo cual goza de un margen de apreciación o libertad de configuración que encuentra su límite en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

57. Tratándose de la reserva legal, el Legislador puede restringir el derecho a la libertad en ejercicio de las competencias constitucionales de las que es titular. No obstante, las restricciones no pueden afectar el núcleo esencial del derecho, deben (i) estar justificadas “*en el cumplimiento de fines necesarios para la protección de derechos o bienes constitucionales*”, (ii) ser notoriamente útiles, (iii) manifiestamente indispensables y se requiere que el efecto negativo por la restricción tiene que ser “*notablemente mitigado con el beneficio constitucional que se alcanza a raíz de su restricción.*”²⁰

58. Por otra parte, esta Corte ha expuesto que la Constitución establece una reserva judicial para proteger el derecho a la libertad personal y que la misma se dio como resultado de la tridivisión del poder al interior de un Estado Democrático. En este caso, la Carta Política dispone que la competencia para privar de la libertad a las personas se encuentra en cabeza de los jueces que están llamados a garantizar “*el cumplimiento y efectividad de los mandatos constitucionales y legales en cada caso en particular*”²¹ y excluye de esta posibilidad a las autoridades administrativas pues “*no poseen la facultad, motu proprio, de privar de la libertad sea directa o indirectamente, al menos que esta decisión provenga de la autoridad judicial competente.*” No obstante, lo anterior encuentra una excepción en el caso de la captura en flagrancia de la que trata el artículo 32 superior.²²

59. Uno de los primeros pronunciamientos sobre este asunto se encuentra en la Sentencia T-490 de 1992,²³ en el que la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional adelantó un análisis sobre la separación de poderes, así como la reserva judicial en materia de restricción de la libertad y estimó lo siguiente:

“La opción de la libertad que llevó a consagrarse el monopolio de las penas privativas de la libertad en cabeza de los jueces, se basa en el principio de la separación de poderes, propio del régimen democrático y republicano. Los jueces son frente a la administración y al propio legislador, los principales defensores de los derechos individuales. Por ello,

¹³ Sentencia C-879 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴ Sentencia C-879 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁵ Sentencia C-301 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. SPV. Fabio Morón Díaz, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁶ Sentencia C-581 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹⁷ Sentencia C-024 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁸ Sentencia C-301 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. SPV. Fabio Morón Díaz, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁹ M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁰ Sentencia C-581 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

²¹ Sentencia C-456 de 2006. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. AV. Manuel José Cepeda Espinosa.

²² Sentencia C-237 de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería.

²³ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

su protección inmediata ha sido confiada a la rama judicial, como garantía de imparcialidad contra la arbitrariedad, impidiendo así que la autoridad acusadora acabe desempeñando el papel de juez y parte. Si la autoridad administrativa tuviere la potestad de imponer penas de arresto, sin intervención judicial que las autorice (CP Art. 28), la protección del derecho a la libertad personal confiada en ésta última se tornaría innecesaria y carecería de efectividad para cumplir su cometido. El reconocimiento de los derechos fundamentales y su limitación y restricción en la práctica, suponen la intervención de una instancia imparcial, que mediante una decisión motivada, proporcional y razonada, concilie los valores e intereses en pugna, permitiendo la judicialización del conflicto social y evitando la exacerbación de la violencia mediante el uso exclusivo de la coacción.”

60. Finalmente, en la Sentencia C-456 de 2006,²⁴ la Sala Plena de la Corte indicó que la reserva judicial de la libertad fue fortalecida mediante la reforma al sistema penal que introdujo el Acto Legislativo 03 de 2002. Lo anterior se explica debido a que con la modificación instaurada, las medidas de aseguramiento restrictivas de la libertad únicamente pueden ser decretadas por los jueces de control de garantías ante una solicitud previa de la Fiscalía General de la Nación quien, excepcionalmente, “podrá realizar capturas sin orden judicial previa, que no obstante estarán sujetas a un control automático por parte del juez de control de garantías dentro de las treinta y seis horas siguientes (Art. 250-1 C.P.)”

61. En suma, bajo el orden constitucional vigente la libertad adquirió una naturaleza polivalente pues se trata simultáneamente de un valor, un principio y muchos de sus ámbitos específicos son reconocidos como derechos fundamentales. En el caso de la garantía fundamental a la libertad personal, sus límites, excepciones y su cláusula general se encuentran en los artículos 6, 17 y 28 de la Constitución Política.

62. La Corte Constitucional ha sostenido que la libertad personal o individual no fue concebida como un derecho absoluto y, por lo tanto, puede ser sometida a algunas restricciones. Esta Corporación ha reiterado que la privación o restricción de la libertad debe ser excepcional, no puede ser arbitraria y puede presentarse dado que el interés superior de la sociedad así lo exige.

63. La Constitución Política señala que los presupuestos para privar de la libertad a una persona son: (i) mandamiento escrito de autoridad judicial competente (ii), acatamiento de las formalidades legales y (iii) existencia de un motivo previamente definido en la ley. Asimismo, la Carta Política consagró una estricta reserva legal, por lo que corresponde al Legislador fijar las condiciones y supuestos para restringir el derecho a la libertad personal como manifestación del principio de legalidad.

64. Finalmente, del texto constitucional también se deriva la existencia de una reserva judicial que se manifiesta en la competencia de los jueces de restringir y ordenar la privación de la libertad de las personas en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales.

4.2. Las medidas de aseguramiento y la detención preventiva en el sistema jurídico colombiano

65. La Corte Constitucional expuso en la Sentencia C-774 de 2001²⁵ que “[l]as medidas de aseguramiento hacen parte de las denominadas medidas cautelares, es decir, de aquellas disposiciones que por petición de parte o de oficio, dispone la autoridad judicial sobre bienes o personas, cuyo objeto consiste en asegurar el cumplimiento cabal de las decisiones adoptadas en el proceso, garantizar la presencia de los sujetos procesales y afianzar la tranquilidad jurídica y social en la comunidad, bajo la premisa por virtud de la cual, de no proceder a su realización, su propósito puede resultar afectado por la demora en la decisión judicial.”

66. La jurisprudencia constitucional también resalta que las medidas de aseguramiento tienen carácter preventivo, no sancionatorio, mediante las cuales se “busca asegurar que la persona sindicada de haber cometido delito, cuando contra ella existan indicios graves de responsabilidad, comparezca efectivamente al proceso penal, es decir que no escape a la acción de la justicia.”²⁶

67. Mediante el Acto Legislativo 03 de 2002 se reformaron los artículos 116, 250 y 251 de la Constitución Política y, asimismo, se elevó a rango constitucional y modificó la estructura del sistema penal en Colombia que pasó a ser con tendencia acusatoria en el que se propone por la realización efectiva de la justicia, la garantía de los derechos del acusado y se busca asegurar los derechos de las víctimas. A través del Acto Legislativo se introdujeron importantes reformas al sistema de investigación, acusación y juzgamiento en materia penal entre las cuales se encuentra el fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación en su función de investigación y acusación, despojándola en sentido estricto de funciones jurisdiccionales y la creación de los jueces de control de garantías, quienes ejercen control previo y posterior de legalidad sobre las actuaciones y diligencias adelantadas por la Fiscalía.²⁷

68. De esta manera, en el sistema penal colombiano el rol del juez “está centrado en el control de los actos en los que se requiera ejercicio de la potestad jurisdiccional o que impliquen restricción de derechos o calificación jurídica de los hechos. Así, el control judicial no sólo debe concretarse en el cumplimiento formal de los requisitos sino en la efectividad de los derechos sustanciales en juego.”²⁸

69. Así pues, el artículo 250 de la Constitución Política establece que la Fiscalía General de la Nación tiene la obligación de adelantar “el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento” y, en el marco de sus competencias, tiene el deber de “solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.”

70. Por su parte, el Código de Procedimiento Penal contempla en el artículo 306 que corresponde al fiscal de cada caso solicitar ante el juez de control de garantías la imposición de medidas de aseguramiento, para lo cual debe indicar “la persona, el delito, los elementos de conocimiento necesarios para sustentar la medida y su urgencia.”

71. El artículo 308 de la Ley 906 de 2004 consagra que el juez de control de garantías podrá decretar una medida de aseguramiento cuando de los elementos materiales y la evidencia física permitan inferir que el imputado puede ser autor o partícipe de la conducta delictiva que se investiga, siempre y cuando se cumpla alguno de los siguientes requisitos:

1. Que la medida de aseguramiento se muestre como necesaria para evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia.
2. Que el imputado constituye un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima.
3. Que resulte probable que el imputado no comparecerá al proceso o que no cumplirá la sentencia.

72. Adicionalmente, el artículo 307 de la ley enumera 11 medidas de aseguramiento y consagra que el juez de control de garantías puede imponer una o varias de estas que se dividen teniendo en cuenta si son o no privativas de la libertad, a saber:

- A. Privativas de la libertad
 1. Detención preventiva en establecimiento de reclusión.
 2. Detención preventiva en la residencia señalada por el imputado, siempre que esa ubicación no obstaculice el juzgamiento.
 - B. No privativas de la libertad
 1. La obligación de someterse a un mecanismo de vigilancia electrónica.
 2. La obligación de someterse a la vigilancia de una persona o institución determinada.
 3. La obligación de presentarse periódicamente o cuando sea requerido ante el juez o ante la autoridad que él designe.
 4. La obligación de observar buena conducta individual, familiar y social, con especificación de la misma y su relación con el hecho.
 5. La prohibición de salir del país, del lugar en el cual reside o del ámbito territorial que fije el juez.
 6. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares.
 7. La prohibición de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa.
 8. La prestación de una caución real adecuada, por el propio imputado o por otra persona, mediante depósito de dinero, valores, constitución de prenda o hipoteca, entrega de bienes o la fianza de una o más personas idóneas.
 9. La prohibición de salir del lugar de habitación entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m. El juez podrá imponer una o varias de estas medidas de aseguramiento, conjunta o indistintamente, según el caso, adoptando las precauciones necesarias para asegurar su cumplimiento. Si se tratare de una persona de notoria insolencia, no podrá el juez imponer caución prendaria.

73. Por ser del caso, este capítulo se orientará al estudio y análisis de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión, debido a que es la que tiene incidencia en el encarcelamiento que se presenta en los llamados centros de detención transitoria.

²⁴ M.P. Alfredo Beltrán Sierra. AV. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁵ M.P. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa. La definición de las medidas de aseguramiento fue citada en la Sentencia C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. SPV. María Victoria Calle Correa.

²⁶ Sentencia C-106 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²⁷ Sentencias C-396 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Nilson Pinilla Pinilla; C-456 de 2006. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. AV. Manuel José Cepeda Espinosa; C-025 de 2009. M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; y C-144 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

²⁸ Sentencia C-396 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Nilson Pinilla Pinilla.

74. El punto de partida para el estudio de la detención preventiva en establecimiento de reclusión es el artículo 28 de la Constitución Política en el que se consagró que nadie puede ser detenido “sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.”

75. Por su parte, el artículo 11 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 2 del Decreto 2636 de 2004, estipula que “[l]a detención preventiva tiene por objeto asegurar la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial de las víctimas, y la efectividad de la pena impuesta.”

76. Finalmente, el artículo 295 de Ley 906 de 2004 que se encuentra dentro del título sobre el régimen de la libertad y su restricción señala que “las disposiciones de este código que autorizan preventivamente la privación o restricción de la libertad del imputado tienen carácter excepcional; solo podrán ser interpretadas restrictivamente y su aplicación debe ser necesaria, adecuada, proporcional y razonable frente a los contenidos constitucionales.”

Ahora bien, la Corte Constitucional indicó que la detención preventiva es una medida de aseguramiento de tipo personal, adoptada por un juez en el curso de un proceso penal a través de la cual se priva de la libertad a una persona provisionalmente con el objeto de hacer efectivos los deberes y derechos constitucionales. Su duración es temporal, tiene una finalidad procesal y de protección a las víctimas y no tiene como propósito, sancionar, resocializar o ejemplarizar.²⁹

77. La restricción al derecho a la libertad que supone la detención preventiva (i) “se justifica en aras de la persecución y la prevención del delito confiadas a la autoridad y garantiza el juzgamiento y penalización de las conductas tipificadas en la ley, entre otras cosas para asegurar la comparecencia del acusado al proceso”³⁰ y (ii) “persigue impedirle al imputado la fuga, la continuación de su actividad delictual o las labores que emprenda para ocultar, destruir, deformar o desvirtuar elementos probatorios importantes para la instrucción.”³¹

78. Como se explicó en el capítulo anterior, en la Constitución Política se estableció una estricta reserva de ley para fijar las condiciones en las cuales es posible ordenar la privación de la libertad de una persona. Así pues, dentro de la libertad de configuración normativa, el Legislador puede establecer, así como evaluar diferentes criterios que estime adecuados para el logro de sus finalidades y determinar las hipótesis o circunstancias en las que es posible decretar la medida de aseguramiento de detención preventiva. Lo anterior se explica puesto que el trabajo del Congreso en esta materia implica valorar aspectos generales de política criminal y de protección de los derechos constitucionales en tensión.³²

79. No obstante, la libertad de configuración encuentra su límite en la Carta Política y en los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y excepcionalidad “de la medida porque la restricción de la libertad no puede convertirse en la regla general ni en el único instrumento que tiene el juez para asegurar el éxito de la investigación y juzgamiento penal.”³³

80. La finalidad y el carácter excepcional de la medida de aseguramiento de detención preventiva encuentran su fundamento en el numeral 3 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el que se establece que

“[t]oda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.”

81. La Corte resalta que la providencia mediante la cual se impone una medida de aseguramiento no equivale a una sentencia condenatoria y lo ordenado por la autoridad judicial no puede ser confundido con una pena. La jurisprudencia constitucional asegura que las medidas de aseguramiento son simples medidas cautelares con carácter excepcional, preventivo y no sancionatorio, que pueden ser decretadas cuando se acredite el cumplimiento de los requisitos fácticos y jurídicos, así como las finalidades que estas persiguen de acuerdo con la Constitución y la ley.³⁴

82. En esta misma línea, la Sala Plena de la Corte consideró en la Sentencia C-327 de 1997³⁵ que la detención preventiva no puede confundirse con una pena y que, aunque ambos eventos tienen como común denominador la restricción del derecho a la libertad personal, las dos figuras presentan diferencias sustanciales respecto de la causa que las origina y sus alcances. De esta manera, “el artículo 28 de la Carta Política alude a la detención, mientras que la pena encuentra soporte en el artículo 29 superior que establece la presunción de inocencia y exige que su imposición esté precedida del juzgamiento conforme a las leyes preexistentes, ante juez o tribunal competente y con la integridad de las garantías propias del debido proceso.”

4.3. Suspensión y restricción de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y los deberes del Estado como consecuencia del surgimiento de la relación especial de sujeción

83. Desde el año 1992, la Corte Constitucional ha desarrollado la teoría de la relación especial de sujeción que se genera entre el Estado y las personas privadas de la libertad. Sobre el particular, en la Sentencia T-596 de 1992,³⁶ la Sala Primera de Revisión indicó lo siguiente:

“En una relación jurídica el predominio de una parte sobre la otra no impide la existencia de derechos y deberes para ambas partes. Este es el caso del interno en un centro penitenciario. Frente a la administración, el preso se encuentra en una relación especial de sujeción, diseñada y comandada por el Estado, el cual se sitúa en una posición preponderante, que se manifiesta en el poder disciplinario y cuyos límites están determinados por el reconocimiento de los derechos del interno y por los correspondientes deberes estatales que se derivan de dicho reconocimiento.”³⁷

84. En la Sentencia T-881 de 2002,³⁸ la Sala Séptima de Revisión realizó un análisis de la jurisprudencia constitucional en el que enumeraron seis elementos que identifican las relaciones de especial sujeción, a saber:

“(i) La subordinación³⁹ de una parte (el recluso), a la otra (el Estado); (ii) esta subordinación se concreta en el sometimiento del interno a un régimen jurídico especial⁴⁰ (controles disciplinarios⁴¹ y administrativos⁴² especiales y posibilidad de limitar⁴³ el ejercicio de derechos, incluso fundamentales). (iii) Este régimen en cuanto al

²⁹ Sentencias C-425 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Jaime Araújo Rentería y Nilson Pinilla Pinilla. AV. Jaime Araújo Rentería y C-289 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁰ Sentencia C-301 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. SPV. Fabio Morón Díaz, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa.

³¹ Sentencia C-395 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³² Sentencias C-425 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz; y C-425 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Jaime Araújo Rentería y Nilson Pinilla Pinilla. AV. Jaime Araújo Rentería.

³³ Sentencia C-425 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV. Jaime Araújo Rentería y Nilson Pinilla Pinilla. AV. Jaime Araújo Rentería.

³⁴ Sentencias C-106 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-327 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz; y C-456 de 2006. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. AV. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁵ M.P. Fabio Morón Díaz.

³⁶ M.P. Ciro Angarita Barón.

³⁷ Sentencia T-596 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

³⁸ M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

³⁹ La subordinación tiene su fundamento en la obligación especial de la persona recluida consistente en el deber de “cumplir una medida de aseguramiento, dada su vinculación a un proceso penal, o una pena debido a que es responsable de la comisión de un hecho punible.” Cfr. Sentencia T-065 de 1995.M.P. Alejandro Martínez Caballero. O también es vista como el resultado de la “inserción” del administrado en la organización administrativa penitenciaria por lo cual queda “sometido a un régimen jurídico especial.”

⁴⁰ Desde los primeros pronunciamientos sobre el tema, la Corte identificó la existencia de un “régimen jurídico especial al que se encuentran sujetos los internos”, el cual incluye la suspensión y la limitación de algunos derechos fundamentales, en este sentido Cfr. Sentencia T-422 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴¹ Que se concreta, por ejemplo, en la posibilidad de implantar un régimen disciplinario para los reclusos, así en Sentencia T-596 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

ejercicio de la potestad disciplinaria especial y a la limitación de los derechos fundamentales debe estar autorizado⁴⁴ por la Constitución y la ley. (iv) La finalidad⁴⁵ del ejercicio de la potestad disciplinaria y de la limitación de los derechos fundamentales, es la de garantizar los medios para el ejercicio de los demás derechos de los internos (mediante medidas dirigidas a garantizar disciplina, seguridad y salubridad) y lograr el cometido principal de la pena (la resocialización). (v) Como consecuencia de la subordinación, surgen ciertos derechos especiales⁴⁶ (relacionados con las condiciones materiales de existencia: alimentación, habitación, servicios públicos, salud) en cabeza de los reclusos, los cuales deben ser⁴⁷ especialmente garantizados por el Estado. (vi) Simultáneamente el Estado debe garantizar⁴⁸ de manera especial el principio de eficacia de los derechos fundamentales de los reclusos (sobre todo con el desarrollo de conductas activas)."

85. Por su parte, en el "Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas" de 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refirió a la relación de especial sujeción entre los internos y el estado de la siguiente manera:

"En efecto, el principal elemento que define la privación de libertad es la dependencia del sujeto a las decisiones que adopte el personal del establecimiento donde éste se encuentra recluido⁴⁹. Es decir, las autoridades estatales ejercen un control total sobre la persona que se encuentra sujeta a su custodia⁵⁰. Este particular contexto de subordinación del recluso frente al Estado –que constituye una relación jurídica de derecho público– se encuadra dentro de la categoría ius administrativista conocida como relación de sujeción especial, en virtud de la cual el Estado, al privar de libertad a una persona, se constituye en garante de todos aquellos derechos que no quedan restringidos por el acto mismo de la privación de libertad; y el recluso, por su parte, queda sujeto a determinadas obligaciones legales y reglamentarias que debe observar.

Esta posición de garante en la que se coloca el Estado es el fundamento de todas aquellas medidas, que de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, aquel debe adoptar con el fin de respetar y garantizar los derechos de las personas privadas de libertad.⁵¹

86. Una de las características más importantes de la relación de especial sujeción que existe entre el Estado y una persona privada de la libertad se concreta en la potestad de la administración de suspender y restringir el ejercicio de ciertos derechos fundamentales. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, la jurisprudencia constitucional clasificó los derechos de los reclusos en tres categorías básicas:

(i) Derechos que pueden ser suspendidos a causa de la pena impuesta. En este caso la limitación se extiende hasta que la persona se encuentre privada de la libertad y se justifica constitucional y legalmente por los fines de la sanción penal. Esto ocurre en el caso de la libertad personal y física, la libre locomoción y los derechos políticos como el voto en el caso de los condenados.

(ii) Derechos que se restringen en virtud de la relación de sujeción que surge entre el recluso y el Estado. En esta categoría se encuentran los derechos al trabajo, a la educación, a la unidad familiar, a la intimidad personal, de reunión, de asociación, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de expresión. Particularmente, en estos casos la limitación debe ser razonable y proporcional sin afectar el núcleo esencial y contribuye al proceso de resocialización, garantiza la disciplina, la seguridad y la salubridad en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

(iii) Derechos cuyo ejercicio se mantiene incólume, pleno e inmodificable. En este evento la Corte se refiere a las garantías que no pueden ser limitadas o suspendidas por ser inherentes a la naturaleza humana y tienen fundamento en la dignidad. Esto ocurre con los derechos a la vida e integridad personal, a la dignidad, a la igualdad, a la salud, de petición, al debido proceso, entre otros.⁵²

87. Ahora bien, la Corte Constitucional no ha sido ajena al tema de la posibilidad de limitar los derechos de las personas privadas de la libertad y estableció que la restricción debe "orientarse, en todos y cada uno de los casos, al cumplimiento de la finalidad específica para la cual fue establecida por el ordenamiento legal esa relación de especial sujeción, vale decir, la resocialización del delincuente y el mantenimiento del orden y la seguridad en la prisión."⁵³

88. Adicionalmente, la Sala Tercera de Revisión en la Sentencia T-706 de 1996⁵⁴ indicó que la legitimidad de la restricción de los derechos fundamentales de los condenados e indiciados estaba dada por el cumplimiento de las siguientes condiciones:

"(1) [D]ebe tratarse de un derecho fundamental que, por su naturaleza, admite restricciones en razón de las necesidades propias de la vida carcelaria; (2) la autoridad penitenciaria que efectúa la restricción debe estar autorizada, por vía legal o reglamentaria, a llevar a cabo la mencionada restricción; (3) el acto restrictivo de un derecho fundamental de los internos sólo puede estar dirigido al cumplimiento y preservación de los fines esenciales de la relación penitenciaria, esto es, la resocialización del

⁴² Que se concreta, por ejemplo, en la posibilidad de implantar un régimen especial de visitas, así en Sentencia T-065 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴³ Sobre los tres regímenes de los derechos fundamentales de los reclusos, según la posibilidad de la suspensión, limitación y goce pleno, ver entre otras las sentencias T-222 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía; T-065 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; y T-705 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁴ En este sentido véase la Sentencia C-318 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. La potestad administrativa para limitar o restringir derechos fundamentales en el contexto de las relaciones especiales de sujeción, "debe estar expresamente autorizada en la ley que regule su ejercicio", así en la Sentencia T-705 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁵ Sobre la finalidad de la limitación a los derechos fundamentales en el contexto de las relaciones especiales de sujeción, véase especialmente la Sentencia T-705 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre su relación con la posibilidad real de la resocialización véase la Sentencia T-714 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁶ Entre los especiales derechos de los presos y su correlato, los deberes del Estado, como consecuencia del establecimiento de una relación especial de sujeción, se encuentran "el deber de trato humano y digno, del deber de proporcionar alimentación suficiente, agua potable, vestuario, utensilios de higiene, lugar de habitación en condiciones de higiene y salud adecuadas, el deber de asistencia médica, y el derecho al descanso nocturno, entre otros", citada de la sentencia T-596 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

⁴⁷ Sobre los deberes especiales del Estado ver la Sentencia T-966 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁸ Para la Corte esta garantía debe ser reforzada, ya que el recluso al estar sometido a una relación especial de sujeción, tiene limitado su derecho a escoger opciones y le es imposible autoabastecerse, en este sentido ver la Sentencia T-522 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), además se encuentra en un estado de "vulnerabilidad" por lo cual la actividad del Estado en procura de la eficacia de los derechos fundamentales debe ser activa y no solo pasiva, en este sentido ver la Sentencia T-388 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara), y en el mismo sentido la Sentencia T-420 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Ya que el recluso está en imposibilidad de procurarse en forma autónoma los beneficios propios de las condiciones mínimas de una existencia digna, así en la Sentencia T-714 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), o se encuentra en estado de indefensión frente a terceros, así en la Sentencia T-435 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

⁴⁹ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/10/21, adoptado el 16 de febrero de 2009, Cap. III: Consideraciones temáticas, párr. 46.

⁵⁰ Corte I.D.H., Asunto María Lourdes Afiuni respecto Venezuela, Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 2010, Considerando 11; Corte I.D.H., Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126.

⁵¹ Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011. Párrafos 49 y 50.

⁵² Sentencias T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-588A de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-026 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos. AV. María Victoria Calle Correa, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva; y C-328 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵³ Sentencia T-714 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁴ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

recluso y la conservación del orden, la disciplina y la convivencia dentro de los establecimientos carcelarios; (4) la restricción de un derecho fundamental de los internos por parte de la autoridad penitenciaria debe constar en acto motivado y, en principio, público; y (5) la restricción debe ser proporcionada a la finalidad que se busca alcanzar.”

89. En consecuencia, la restricción de los derechos no es absoluta pues debe estar sometida a los fines esenciales de la relación penitenciaria, a las condiciones indispensables para desarrollar la vida en las cárceles y tiene que sujetarse a los principios de razonabilidad, utilidad, necesidad y proporcionalidad.⁵⁵

90. En suma, la jurisprudencia de la Corte Constitucional establece que el ingreso de un procesado o condenado a un establecimiento de reclusión trae como consecuencia el nacimiento de una relación de especial sujeción, entendida como un vínculo jurídico-administrativo en el que el interno se encuentra sometido a un régimen que se concreta en la potestad del Estado, representado por las autoridades penitenciarias y carcelarias, de establecer condiciones que conlleven la suspensión y restricción en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales. A su vez, la Corte ha reiterado que mientras la persona privada de la libertad se encuentra en situación de subordinación, en cabeza de la administración surgen deberes de preservar la eficacia de su poder punitivo, el cumplimiento de los protocolos de seguridad, garantizar las condiciones materiales de existencia y las necesarias para la resocialización, así como asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los internos que pueden limitarse dentro del marco impuesto por la Constitución, las leyes, los reglamentos y los principios de razonabilidad, utilidad, necesidad y proporcionalidad.⁵⁶

5. La relación de sujeción de las personas privadas de la libertad con el Estado genera, en cabeza de las autoridades, obligaciones de protección de sus derechos

5.1. El derecho a tener condiciones dignas de detención. Reiteración de jurisprudencia

91. La Corte Constitucional ha indicado que la dignidad humana equivale al merecimiento de las personas de un trato acorde con su condición humana⁵⁷. La Corte ha aclarado que constituye un principio fundante del Estado colombiano, que tiene un valor absoluto en el ordenamiento jurídico, de manera que no puede ser limitado como otros derechos, en ninguna circunstancia, con base en la aplicación de doctrina jurídica o filosófica alguna, o a partir de ninguna aplicación exceptiva.⁵⁸. Para precisar su alcance y contenido en el ordenamiento jurídico colombiano, ha señalado que tiene una triple naturaleza jurídica,⁵⁹ al ser un valor, un principio y un derecho fundamental autónomo:

“(...) una síntesis de la configuración jurisprudencial del referente o del contenido de la expresión ‘dignidad humana’ como entidad normativa, puede presentarse de dos maneras: a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa. // Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo ‘dignidad humana’, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones). // De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad, del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo.”⁶⁰

92. De igual manera, la Corte ha establecido que las personas privadas de la libertad mantienen su dignidad humana, como lo reconoce el artículo 5 de la Constitución Política⁶¹ y también la legislación ordinaria.⁶² El hecho de la reclusión no implica la pérdida de la condición de ser humano, ya que la función y finalidad de la pena son la protección de la sociedad, la prevención del delito y, principalmente, la resocialización de las personas.⁶³

⁵⁵ Sentencias T-020 de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería; T-324 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-560 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. AV. (e) Aquiles Arrieta Gómez y Alberto Rojas Ríos; y T-002 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido.

⁵⁶ Sentencias T-714 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-881 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-020 de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería; T-324 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-588A de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-323 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-026 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos. AV. María Victoria Calle Correa, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva; y T-002 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido.

⁵⁷ Sentencias SU-062 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-1287 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-333 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo.

⁵⁸ Sentencias T-401 de 1992. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y T-013 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵⁹ Sentencias C-288 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-333 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo.

⁶⁰ Sentencia T-881 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Reiterada -entre otras- en las sentencias C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-711 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; T-143 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa; y T-609 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En la Sentencia T-388 de 2013 (María Victoria Calle Correa), la Corte precisó que, como principio, la dignidad humana “(...) se constituye como un mandato constitucional, un deber positivo, o un principio de acción, según el cual todas las autoridades del Estado sin excepción, deben, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, realizar todas las conductas relacionadas con sus funciones constitucionales y legales con el propósito de lograr las condiciones, para el desarrollo efectivo de los ámbitos de protección de la dignidad humana identificados (...): autonomía individual, condiciones materiales de existencia, e integridad física y moral.” Como derecho fundamental autónomo, la dignidad humana cuenta con los elementos propios de todo derecho subjetivo: “un titular claramente identificado (las personas naturales), un objeto de protección más o menos delimitado (autonomía, condiciones de vida, integridad física y moral) y un mecanismo judicial para su protección (acción de tutela).” Como derecho, no es una facultad de la persona para adquirir su dignidad, ni para que el Estado se la otorgue o conceda, porque la dignidad es un atributo esencial de la persona humana; el derecho fundamental es a que se le dé un trato que respete plenamente la dignidad del ser humano. Es un derecho que implica tanto obligaciones de no hacer como obligaciones de hacer por parte del Estado. Ver sentencias T-702 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-792 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶¹ Esta norma “reconoce sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona, como quiera que los privados de la libertad en centros penitenciarios y carcelarios jamás pierden su calidad de individuo de la especie humana y de sujetos de derecho, se deriva que conservan intacta e intocable su dignidad humana como derecho iusfundamental.” Sentencia T-815 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁶² El artículo 5 de la Ley 65 de 1993 -modificado por el artículo 4 de la Ley 1709 de 2014- prevé dentro de sus principios rectores que “[e]n los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los Derechos Humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia sísquica, física o moral.”

⁶³ Sentencias T-065 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-702 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-077 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada; T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; T-815 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-282 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-588A de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-077 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-013 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-276 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-711 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; T-002 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; y T-288 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

93. Incluso, la Corte ha resaltado que el compromiso de una sociedad con la dignidad humana se reconoce, en gran medida, por la manera como se respetan los derechos de las personas privadas de la libertad. Si bien la dignidad es una de las razones por las que es legítimo establecer ese tipo de sanciones a quien comete un crimen -por no haber respetado la dignidad y el valor intrínseco de la víctima-, la sociedad se diferencia, precisamente, porque no hace lo mismo, no instrumentaliza a ningún ser humano, le reconoce su valor propio y como un fin en sí mismo. Esta es la distinción ética y moral de una sociedad democrática, fundada en el respeto del principio de la dignidad.⁶⁴

94. Así, este Tribunal ha indicado⁶⁵ que (i) todas las personas privadas de la libertad deberán ser tratadas en forma humana y digna, independientemente del tipo de detención al cual estén sujetas o del tipo de institución en la cual estén recluidas;⁶⁶ (ii) el Estado debe propugnar que no se someta a las personas privadas de la libertad a mayores penurias o limitaciones de sus derechos que las legítimamente derivadas de la medida de detención correspondiente; y (iii) la obligación de tratar a los detenidos con humanidad y dignidad no puede estar sujeta, en su cumplimiento, a la disponibilidad de recursos materiales⁶⁷ ni a distinciones de ningún tipo.

95. No obstante, sobre este último punto es importante precisar que sí se debe diferenciar entre personas procesadas y condenadas, pues respecto de las primeras la presunción de inocencia permite otorgar un trato diferente de quienes ya se encuentran cumpliendo una pena privativa de la libertad.⁶⁸ La separación implica que, en principio, no deben compartir los mismos espacios ni deben ser objeto de las mismas restricciones a sus derechos.⁶⁹

96. Ahora bien, el derecho fundamental de las personas privadas de la libertad a que se les dé un trato que respete plenamente su dignidad humana, está ligado también con otros derechos fundamentales, pues estos se encuentran interrelacionados y son interdependientes.⁷⁰ La Corte Constitucional ha indicado que, si bien algunos derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad son suspendidos⁷¹ o restringidos⁷² desde el momento que son sometidas a detención preventiva o condenadas, muchos otros se conservan intactos⁷³ y deben ser respetados íntegramente por las autoridades públicas que se encuentran a su cargo.⁷⁴

⁶⁴ Sentencias T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; y T-049 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁶⁵ Sentencias T-851 de 2004. M.P. Manuel Jose Cepeda Espinosa; T-1180 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-739 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-324 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-588A de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y C-143 de 2015 de 20. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁶ En la Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa) la Corte indicó que “[l]os derechos constitucionales reforzados de las personas privadas de la libertad no dependen del tipo de institución en la cual se lleve el encierro. Esto es, no sólo en las cárceles y penitenciarias, sino en cualquier otro tipo de institución tal como hospitales, hospitales psiquiátricos, campos de detención, instituciones correccionales, colonias agrícolas, campos de trabajo, etc. Esto surge así tanto del texto constitucional, que hace referencia a los derechos de las ‘personas detenidas’ (Art. 28.2, CP), o de las personas ‘privadas de la libertad’ (Art. 30, CP), como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 10, hace referencia al trato humano de las ‘personas privadas de la libertad’.”

⁶⁷ Así, el Estado no puede alegar tropiezos económicos para justificar ambientes de detención que no respeten la dignidad inherente del ser humano, pues más allá de los problemas estructurales, existe en la sociedad y también en la administración un deber irrenunciable en la satisfacción de unos presupuestos materiales de existencia para la población privada de la libertad. Sentencias T-1180 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-013 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-162 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y T-208 de 2018. M.P. Diana fajardo Rivera. Ligado a lo anterior, desde “el punto de vista constitucional, es imperioso destinar el presupuesto necesario para convertir a las prisiones en centros donde los derechos fundamentales tengan vigencia. La inversión en las prisiones no puede ser objeto de transacciones. Tampoco caben objeciones en contra de ella. El Estado tiene la obligación constitucional de ofrecerle a los reclusos condiciones dignas de vida. El gasto en prisiones - relacionado con el deber correlativo al debido proceso y al derecho a la tutela judicial efectiva - tiene un carácter más perentorio incluso que el gasto público social, el cual, como lo dispone el artículo 350 de la Carta, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.” Sentencia T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶⁸ “Este principio tiene dos consecuencias: la primera es que la privación de libertad para los procesados es una medida extrema, a la que no se debe recurrir sino en los casos que realmente lo ameriten. // La segunda consecuencia es que en los casos en los que se determine la detención preventiva no se debe mezclar a los procesados con los condenados.” Sentencia T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶⁹ En la Sentencia T-581 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), la Corte indicó que “el Código Penitenciario y Carcelario, el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 les impone a los entes territoriales la obligación de administrar y sostener las cárceles para personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones. Por su parte, el artículo 21 dispone que pueden existir pabellones de detención preventiva en un establecimiento donde se encuentran condenados, siempre que dichas áreas se separen de las demás secciones del complejo. Por lo demás, el artículo 63 del mismo Código, establece que los detenidos estarán separados de los condenados, de acuerdo con su fase de tratamiento. // Sobre la división entre condenados y procesados, en la Sentencia T-762 de 2015, la Corte fue enfática en la necesidad de que exista un tratamiento diferenciado entre unos y otros, de forma que, en caso de que estén en el mismo establecimiento penitenciario, las personas procesadas deben estar recluidas en un lugar aislado de la cárcel. Ello permite efectuar controles de disciplina y seguridad distintos que propendan por la convivencia de los procesados, pero sin que se les trate como condenados, en tanto no han sido declarados culpables por ningún delito.” En el mismo sentido, ver sentencias T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-1030 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-971 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo; T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-197 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷⁰ Sentencias T-702 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; T-049 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-193 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo; y C-223 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷¹ Por ejemplo, los derechos a la libertad física y a la libre locomoción y, como consecuencia de la pena de prisión, también los derechos políticos.

⁷² Como los derechos a la intimidad personal y familiar, reunión, asociación, libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión. Las restricciones deben responder a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Sentencias T-126 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-857 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo) la Corte indicó que “los criterios de razonabilidad y proporcionalidad permiten determinar cuándo se desconocen los derechos fundamentales de las personas recluidas en prisión, cuando éstos son restringidos con base en competencias amplias y generales como la posibilidad de fijar e imponer reglas de disciplina o de hacer traslados de personas de una a otra prisión, bajo las condiciones legal y reglamentariamente establecidas. La razonabilidad y proporcionalidad de la medida son pues, los parámetros con que cuenta la administración y el poder judicial, para distinguir los actos amparados constitucionalmente, de aquellos actos arbitrarios. Por eso se ha dicho que ‘las medidas restrictivas de los derechos de las personas privadas de la libertad deben ser, además de legales y reglamentarias, constitucionalmente

97. Por su situación, las personas privadas de la libertad no pueden satisfacer por sí mismas una serie de necesidades mínimas que garanticen la posibilidad de llevar una vida digna, por lo que el Estado, con el cual se encuentran en una relación especial de sujeción⁷⁵ -cuyo pilar central es el respeto a la dignidad humana⁷⁶-, tiene obligaciones especiales -tanto negativas⁷⁷ como positivas⁷⁸- para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales que no se suspenden y -parcialmente- de aquellos que pueden restringirse.⁷⁹

98. En general, la Corte ha determinado que esas obligaciones deben cumplirse no solo a partir de su previsión en los reglamentos de los establecimientos carcelarios y penitenciarios, sino también a través del suministro efectivo de elementos materiales que permitan la digna subsistencia del interno. De manera enunciativa, la Sala Plena destaca los siguientes elementos a los que tienen derecho las personas privadas de la libertad:⁸⁰

Medida	Componentes
Acceso a la administración pública y a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de presentar peticiones a la administración pública, y de acudir ante órganos de vigilancia y control del Estado y de defensa y promoción de los derechos fundamentales, o frente a una autoridad judicial.
Alimentación suficiente y adecuada	<ul style="list-style-type: none"> - Alimentación de buena calidad cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de la salud y las fuerzas.
Atención en salud y acceso a servicios médicos	<ul style="list-style-type: none"> - Ser examinadas por médicos a su ingreso al establecimiento. - Atención médica debe ser proporcionada regularmente, brindando el tratamiento adecuado que sea necesario y a cargo del personal médico calificado, cuando se requiera. - Recibir medicamentos. - Traslado cuando el estado de la persona requiera cuidados especiales. - Servicios de un dentista calificado. - Servicio psiquiátrico para el diagnóstico y, si fuere necesario, para el tratamiento de los casos de enfermedades mentales.

razonables y proporcionadas [...]'. Así, por ejemplo, se ha considerado que no es constitucionalmente razonable, entre otras medidas, (i) no autorizar a una persona recluida el ingreso de una máquina de escribir; (ii) impedir la fuga de una persona gravemente enferma mediante el uso de esposas; (iii) usar esposas durante las entrevistas con familiares, amigos o abogados; (iv) practicar requisas degradantes a las personas que van a los establecimientos penitenciarios y carcelarios, cuando las mismas pueden realizarse con igual o mayor efectividad, por medios menos invasivos; (v) prohibir el ingreso el día de visitas a las mujeres en período de menstruación; (vi) apagar el televisor cuando alguno de los reclusos se ríe, como medida disciplinaria; (vii) prohibir a las personas recluidas hablar en los talleres o en las filas para recibir alimentos; y (viii) prohibir, sancionar o no respetar la opción sexual de toda persona, y el legítimo ejercicio de sus derechos sexuales. // Ahora bien, la jurisprudencia ha considerado casos en los que sí es razonable y proporcionado imponer una restricción. Por ejemplo, movilizar a las personas privadas de la libertad al interior de las dependencias de una cárcel o una penitenciaría esposada. (...)."

⁷³ Tales como el reconocimiento de la personalidad jurídica, la vida e integridad personal, la igualdad, la libertad religiosa, la salud, el derecho de petición, el debido proceso y la dignidad humana.

⁷⁴ Sentencias T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-702 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-792 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-077 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada; T-861 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-409 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-013 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-075 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-232 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa; T-002 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-288 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido; y T-374 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷⁵ Eso significa que las personas privadas de la libertad deben aceptar la suspensión y restricción de algunos de sus derechos fundamentales, pero al mismo tiempo supone que el Estado adquiere deberes especiales con ellas, con miras a garantizarles el desarrollo de una vida digna y posibilidades para su resocialización (Sentencia T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). En la Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa) se especificó que hay tanto elementos característicos de esa relación, como consecuencias jurídicas de los mismos. Así, la especial sujeción implica (i) la subordinación de la persona al Estado; (ii) esta se concreta en el sometimiento a un régimen jurídico especial (controles disciplinarios y administrativos especiales, y la posibilidad de limitar el ejercicio de derechos); (iii) ese régimen debe estar autorizado por la Constitución y la ley; (iv) su finalidad es la de garantizar los medios para el ejercicio de los demás derechos y lograr su resocialización; y (v) como consecuencia de la subordinación, surgen ciertos derechos especiales para el Estado, relacionados con la garantía de las condiciones materiales de existencia y la eficacia de los derechos fundamentales. A su vez, las *consecuencias jurídicas* son -entre otras-: (i) que el Estado puede limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales -como ya se explicó-; (ii) no se pueden limitar ejercicio de ciertos derechos fundamentales; y (iii) el deber positivo en cabeza del Estado de asegurar el goce efectivo de los derechos -fundamentales o no- en la parte que no sea objeto de limitación -cuando proceda-, y de asegurar las condiciones necesarias que permitan la resocialización de los reclusos.

⁷⁶ Sentencias T-851 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1180 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-175 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; T-077 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada.; T-266 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-282 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁷ Es decir, que el Estado no debe interferir en la esfera de desarrollo de los derechos, como ocurriría en el caso de la libertad religiosa.

⁷⁸ Cuando el Estado debe ponerse en acción para garantizar a las personas privadas de la libertad el goce de derechos como la dignidad, la salud, la alimentación, el trabajo, entre otros.

⁷⁹ "(...) Del ejercicio pleno de estos derechos se derivan importantes consecuencias jurídicas para la administración penitenciaria que pueden ser descritas como deberes. Los derechos fundamentales no incluyen sólo prerrogativas subjetivas y garantías constitucionales a través de las cuales el individuo se defiende frente a las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas, también incluye deberes positivos que vinculan a todas las ramas del poder público. La razón jurídica que explica este compromiso positivo del Estado se encuentra en el mandato constitucional según el cual, el Estado colombiano se funda en el valor de la dignidad humana, lo cual determina, no sólo un deber negativo de no intromisión sino también un deber positivo de protección y mantenimiento de condiciones de vida digna." Sentencias T-596 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón; T-815 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos; y T-182 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa. Ver también sentencias T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-702 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1180 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-815 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-002 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; y T-374 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸⁰ Ver, entre otras, las sentencias T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-851 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1180 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-126 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-175 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; T-077 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada; T-266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-857 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-588A de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-162 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-208 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; y T-363 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Ver especialmente la Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamentos jurídicos N° 7.4 a 7.12.

Medida	Componentes
Agua y servicios de saneamiento básico	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a agua potable de manera regular y suficiente para consumo humano. - Acceso a instalaciones sanitarias adecuadas, como baños y duchas, con suficiente higiene y privacidad. - Suministro de artículos de aseo personal indispensables para salud y limpieza. - Recibir ropa digna para vestido personal.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los locales frecuentados regularmente por las personas privadas de la libertad deben ser mantenidos en debido estado y limpios. - Sitios de habitación deben estar en condiciones adecuadas e higiénicas. - Las celdas deben contar con buena ventilación y con acceso suficiente a luz natural o artificial. - Las personas detenidas no deben ser sometidas a temperaturas extremas. - Reclusión libre de hacinamiento. - Cada persona debe disponer de una superficie mínima, y un espacio lo suficientemente amplio para pasar la noche, así como de una cama individual con su ropa de cama correspondiente en condiciones de limpieza e higiene. - Diseño de planes y políticas públicas necesarios para superar las eventuales falencias físicas o arquitectónicas en los establecimientos.
Otras medidas	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a medidas educativas, laborales, recreacionales y de cualquier otra índole, con el fin de promover su rehabilitación y readaptación social. - Acceso a material de lectura. - Ejercicio de la libertad religiosa y de cultos. - Practicar, cuando ello sea posible, un ejercicio diariamente al aire libre. - Recibir visitas (tanto familiares como íntimas).
Prohibición de tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes	<ul style="list-style-type: none"> - Prohibición de castigos corporales o reclusión en aislamiento prolongado, así como cualquier otra medida que pueda poner en grave peligro la salud física o mental de la persona. <p>(Esto será tratado con mayor detalle en el siguiente acápite).</p>

5.2.

El derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

99. En su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha explicado que, por regla general, los derechos fundamentales no son absolutos,⁸¹ por lo que pueden ser objeto de ciertas limitaciones,⁸² especialmente cuando entran en tensión⁸³ con otros derechos de la misma categoría.⁸⁴ En consonancia con lo anterior, este Tribunal ha reconocido que hay mandatos constitucionales que no pueden ser restringidos en ningún caso, tal como la *prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*,⁸⁵ prevista en el artículo 12 de la Constitución Política.⁸⁶ En palabras de la Corte:

⁸¹ Los derechos fundamentales, no obstante, su consagración constitucional y su importancia, no son absolutos y, por tanto, necesariamente deben armonizarse entre sí y con los demás bienes y valores protegidos por la Carta pues, de lo contrario, ausente esa indispensable relativización, la convivencia social y la vida institucional no serían posibles. Sentencias C-578 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-475 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-634 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-581 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería; C-296 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-179 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-258 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva “Ahora bien, cabe hacer una distinción con fundamento en la realidad jurídica: Una cosa es que los derechos fundamentales sean inviolables, y otra muy distinta es que sean absolutos. Son inviolables, porque es inviolable la dignidad humana: En efecto, el núcleo esencial de lo que constituye la humanidad del sujeto de derecho, su racionalidad, es inalterable. Pero el hecho de predicar su inviolabilidad no implica de suyo afirmar que los derechos fundamentales sean absolutos, pues lo razonable es pensar que son adecuables a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. De ahí que puede decirse que tales derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible.” Sentencia C-045 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁸² Así, el Legislador puede reglamentar el ejercicio de los derechos por razones de interés o para proteger otros derechos o libertades de igual o superior entidad constitucional, esas regulaciones no pueden llegar hasta el punto de hacer desaparecer el derecho o afectar su núcleo esencial. Sentencias C-355 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-581 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería; y C-258 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸³ “(...) esta Corte ha resaltado que los criterios de limitación de los derechos deben enmarcarse en todo caso dentro del respeto (i) del núcleo esencial del contenido del derecho, y (ii) del principio de proporcionalidad.” Sentencia C-258 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. “El principio de proporcionalidad está lógicamente implicado en la concepción de los derechos fundamentales como mandatos de optimización, adoptada por esta Corporación. En ese sentido, los derechos indican propósitos particularmente valiosos para la sociedad que deben hacerse efectivos en la mayor medida, dentro de las posibilidades fácticas (medios disponibles) y las posibilidades jurídicas, que están dadas por la necesidad de garantizar, a la vez, eficacia a todos los derechos fundamentales e incluso a todos los principios constitucionales.” Sentencias T-845 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-1026 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-046 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-423 de 2014. M.P. (e) Andrés Mutis Vanegas; y C-115 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁸⁴ De esta manera se tiene que, en general, los derechos fundamentales son normas jurídicas con estructura de *principio* y no de *regla*. “El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son mandatos de optimización mientras que las reglas tienen el carácter de mandatos definitivos. En tanto mandatos de optimización, los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas. Esto significa que pueden ser satisfechos en grados diferentes y que la medida ordenada de su satisfacción depende no sólo de las posibilidades fácticas sino jurídicas, que están determinadas no solo por reglas sino también, esencialmente, por los principios opuestos. Esto último implica que los principios son susceptibles de ponderación y, además, la necesitan. La ponderación es la forma de aplicación del derecho que caracteriza a los principios. En cambio, las reglas son normas que siempre o bien son satisfechas o no lo son. Si una regla vale y es aplicable, entonces está ordenando hacer exactamente lo que ella exige; nada más y nada menos. En este sentido, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. Su aplicación es una cuestión de todo o nada. No son susceptibles de ponderación y tampoco la necesitan. La subsunción es para ellas la forma característica de aplicación del derecho.” Alexy, Robert (2013). *El concepto y la validez del derecho*. Gedisa: Barcelona, reimpresión de la segunda edición (2004), p. 162. El concepto de “mandato” es utilizado en sentido amplio y “abarca también permisiones y prohibiciones.” Alexy, Robert (2012). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, reimpresión de la segunda edición en castellano (2007), p. 68. En el mismo sentido ver Barak, Aharon (2017). *Proporcionalidad: los derechos fundamentales y sus restricciones*. Palestra Editores: Lima, primera edición, pp. 62-63. Sobre esta concepción de los principios, ver las sentencias C-1287 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-228 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-634 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-748 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-313 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C-115 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁸⁵ Aunque pueden ser tratados como sinónimos, en tanto ambos conceptos consisten en infligir un nivel considerable de sufrimiento o de dolor a una persona, vulnerando de esta manera su integridad personal (sobre el contenido y alcance de esos conceptos ver la

"(...) a pesar de los múltiples conflictos que, como los antes mencionados, son de común ocurrencia entre los derechos fundamentales o entre éstos e intereses constitucionalmente protegidos, resulta que la Constitución no diseñó un rígido sistema jerárquico ni señaló las circunstancias concretas en las cuales unos han de primar sobre los otros. Sólo en algunas circunstancias excepcionales surgen implícitamente reglas de precedencia a partir de la consagración de normas constitucionales que no pueden ser reguladas ni restringidas por el legislador o por cualquier otro órgano público. Son ejemplo de este tipo de reglas excepcionales, la prohibición de la pena de muerte (C.P. Art. 11), la proscripción de la tortura (C.P. Art. 12) o el principio de legalidad de la pena (C.P. Art. 29). Ciertamente, estas reglas no están sometidas a ponderación alguna, pues no contienen parámetros de actuación a los cuales deben someterse los poderes públicos. Se trata, por el contrario, de normas jurídicas que deben ser aplicadas directamente y que desplazan del ordenamiento cualquiera otra que les resulte contraria o que pretenda limitarlas. // Sin embargo, estos son casos excepcionales."⁸⁷

100. Tal como se explicó en el acápite anterior en relación con la dignidad humana, la prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes tampoco puede ser restringida respecto de las personas privadas de la libertad⁸⁸, independientemente del tipo de detención al cual estén sujetas y de la institución en la cual se encuentren recluidas.⁸⁹ Esta obligación es exigible al Estado "desde el momento mismo de la captura o entrega del detenido o condenado y hasta el instante en que readquiera su libertad".⁹⁰ Precisamente, esta Corporación ha indicado que dicha prohibición constituye un contenido concreto del derecho al reconocimiento de la dignidad humana⁹¹ y que no se puede someter a esa población a mayores penurias o limitaciones de sus derechos que las legítimamente derivadas de la medida de detención correspondiente.⁹²

101. La tortura o los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes pueden configurarse cuando a las personas privadas de la libertad se les desconoce su dignidad humana y el conjunto básico de garantías fundamentales,⁹³ como en aquellos eventos en que son (i) recluidas en condiciones de hacinamiento; (ii) recluidas en estructuras físicas en malas condiciones o en condiciones antihigiénicas; (iii) sometidas a un encierro sin acceso a servicios básicos como agua y energía eléctrica, alcantarillado o áreas sanitarias adecuadas, entre otros; (iv) privadas de la necesaria atención médica por padecimientos dolorosos o que comprometen su vida; (v) objeto de medidas disciplinarias que incluyan castigos corporales o impliquen la reclusión en aislamiento prolongado; (vi) sometidas a requisas que impliquen desnudarse, hacer cucillas y mostrar sus partes íntimas, y que estas sean inspeccionadas; (vii) utilizadas para experimentos médicos o científicos; entre otros supuestos fácticos.⁹⁴

Sentencia C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); la diferencia esencial es que la tortura se comete con un *propósito* o *finalidad*, mientras que los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes están desprovistos de ese elemento. Así, por ejemplo, el artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura establece que "*se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se infljan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. // No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.*" Al respecto también pueden consultarse -entre otros documentos-: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Irlanda c. Reino Unido, sentencia de 18 de enero de 1978, Serie A n.º 25.

⁸⁶ "La mayoría de los derechos fundamentales gozan de una protección parcial. Ellos no pueden ser realizados en toda la extensión de su supuesto de hecho si su restricción puede ser justificada. (...) Estos derechos se denominarán derechos relativos. Los derechos relativos no constituyen el universo entero de los derechos fundamentales. El moderno derecho constitucional hace -no obstante, raras- numerosas excepciones a la regla de protección parcial al reconocer diversos derechos fundamentales como absolutos. Estos derechos no pueden ser restringidos. (...) [Un] ejemplo de derecho absoluto se puede encontrar en el artículo tercero del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos humanos y de las Libertades Fundamentales. Conforme a este artículo: // Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. // Esta prohibición es absoluta. El interés público o los derechos de otros individuos no pueden disminuir el ámbito de su protección. (...) En un contexto similar, la Corte Suprema de Israel tuvo que pronunciarse acerca de si el estado -a través de su servicio secreto- puede permitir el uso de la tortura en interrogatorios a sospechosos de terrorismo. La respuesta de la Corte fue negativa. El escrito de la Corte enfatiza que: (...) [e]stas restricciones son 'absolutas' ellas no tienen excepciones y ellas no requieren ponderación." Barak, Aharon (2017). Proporcionalidad: los derechos fundamentales y sus restricciones. Palestra Editores: Lima, primera edición, pp. 51-53.

⁸⁷ Sentencia C-475 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre la prohibición absoluta de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ver las sentencias C-351 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz; C-102 de 2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; y C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁸ Sentencias T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-352 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-702 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-690 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-148 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-848 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-893A de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-077 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada; T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-151 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-276 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez; y T-374 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸⁹ Sentencia C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹⁰ Sentencias T-583 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-606 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-208 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-257 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-161 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería; T-898 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-151 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁹¹ Sentencias T-702 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-848 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y T-151 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁹² Sentencias C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-151 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁹³ Sentencias T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-847 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-352 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-848 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; C-143 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-151 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-232 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa; T-276 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez; y T-609 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁴ En la Sentencia C-143 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) fue referido lo siguiente: "En el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Colombia 'Informe Colombia', 1981, se encuentra la siguiente lista de posibles conductas que pueden llegar a constituir tortura por parte de los agentes del Estado: 'plantones al sol en el día y al sereno en la noche'; 'ahogamientos y sumergimientos en agua'; 'aplicación del 'submarino"'; 'venda en los ojos hasta por doce, diez y siete y veinte días'; 'vendado y amarrado por cuarenta y siete días en cimitarra'; 'sometimiento a golpes en diversas partes del cuerpo con palos y patadas'; 'impedimento para dormir hasta por ocho días y falta de reposo'; 'amenazas de muerte al detenido, a la familia y a amigos'; 'colgaduras atado de las manos'; 'prohibición de agua y alimento hasta por cuatro, siete y ocho días seguidos'; 'simulacro de dispararles en la cabeza'; 'esposados de las manos'; 'tortura de otras personas cerca de la celda para que se escucharan los gritos'; 'incomunicación'; 'palpitación de energía y choques eléctricos en diferentes partes del cuerpo'; 'ejercicios hasta el agotamiento'; 'permanencia desnudos y de pie'; 'provocación de asfixia'; 'lavadas'; 'caminar de rodillas'; 'torturas sicológicas'; 'sumergimiento amarrados en un lago'; quemaduras con cigarrillos'; 'sacar al detenido a los allanamientos y utilizarlos como

102. En conclusión, el desconocimiento de derechos fundamentales que no pueden ser limitados o la restricción que excede el ámbito permitido de aquellos que sí pueden ser limitados -de manera que se vulnere su núcleo esencial- constituyen una flagrante violación de la dignidad humana de las personas privadas de la libertad. Incluso, las condiciones indignas pueden configurar tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, si como consecuencia de ellas se infringe un nivel considerable de sufrimiento o de dolor que excede las limitaciones propias e inherentes de la privación de la libertad.

5.3. Estándares de la protección de personas privadas de la libertad en el derecho internacional

103. En el ámbito del Sistema de Protección de las Naciones Unidas existen múltiples instrumentos que protegen especialmente a las personas privadas de la libertad. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) en su artículo 10 consagra que toda persona privada de la libertad debe ser tratada “*humanamente y con el respeto debido a la dignidad humana*”. Precisa que los condenados deberán estar separados de los procesados, salvo circunstancias excepcionales; que las personas menores de edad deben estar separadas de los adultos y deberán ser llevadas ante un juez en la mayor brevedad posible; y establece que el régimen penitenciario debe contar con un objetivo esencial que es la “*readaptación social de los penados*”.

104. En relación con el contenido y alcance de esta disposición, el Comité de Derechos Humanos ha establecido que el respeto por la dignidad humana de las personas que se encuentran en custodia del Estado es “*una norma fundamental de aplicación universal*”.⁹⁵ Establece que es esencial que la readaptación sea el objetivo principal de la pena, y para ello, el Estado debe garantizar unas condiciones mínimas de detención, entre las cuales, se debe permitir el acceso a programas de educación y trabajo, así como la comunicación permanente con el mundo exterior. Lo último implica el contacto permanente con las familias, con sus abogados defensores y la prestación de servicios de salud al ser requeridos, entre otros. Esta Observación General cita otros documentos (*soft law*) del Sistema Universal de protección de los derechos humanos que tratan específicamente asuntos de personas privadas de la libertad. Se nombrarán algunos a continuación por resultar pertinentes.

105. Las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”⁹⁶ son aplicables a toda persona que esté detenida, bien sea que lo esté por estar siendo procesada o que ya esté condenada con una sentencia judicial. Cabe resaltar que estas Reglas establecen unos estándares mínimos de administración de los centros de detención y de tratamiento de las personas privadas de la libertad. La primera parte del documento contempla los siguientes factores:

- (i) Como principio transversal se consagra la igualdad y no discriminación de las personas detenidas.
- (ii) La obligación de llevar un registro claro que individualice a cada una de las personas que se encuentran en un sitio de detención o reclusión.⁹⁷
- (iii) La separación de los detenidos por categorías.
- (iv) La necesidad de contar con espacios adecuados y en condiciones de dignidad en su permanencia en el centro de detención. Esto implica tomar medidas para evitar el hacinamiento en los espacios comunes, en los dormitorios y los baños.
- (v) La obligación de garantizar a los detenidos los siguientes derechos mínimos: higiene personal, alimentación, ropas y cama, ejercicios físicos, servicios médicos, sanciones que observen la dignidad y no incurran en tratamientos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, información y derecho a quejarse, contacto con el mundo exterior, entre otros.

106. Posteriormente se establecen reglas aplicables a categorías especiales y obligaciones concretas para las autoridades dependiendo de las categorías de las personas detenidas. En relación con quienes se encuentran en detención preventiva se consagra lo siguiente:

“C. Personas detenidas o en espera de juicio

Regla 111

1. A los efectos de las disposiciones siguientes se denominará “reclusos en espera de juicio” a las personas que se encuentren detenidas o presas en un local de policía o en prisión tras habérseles imputado un delito pero que aún no hayan sido juzgadas.
2. Los reclusos en espera de juicio gozarán de la presunción de inocencia y deberán ser tratados de forma consecuente con dicha presunción.
3. Sin perjuicio de las disposiciones legales relativas a la protección de la libertad individual o al procedimiento que se deberá seguir respecto a los reclusos en espera de juicio, estos últimos gozarán de un régimen especial que se describe en las reglas que figuran a continuación únicamente en sus aspectos esenciales.

Regla 112

1. Los reclusos en espera de juicio permanecerán en espacios separados de los reclusos penados.
2. Los reclusos en espera de juicio jóvenes permanecerán en espacios separados de los adultos. En principio, se los alojará en establecimientos distintos.

Regla 113

Los reclusos en espera de juicio dormirán solos en celdas individuales, teniendo en cuenta los diversos usos locales en lo que respecta al clima.

Regla 114

Dentro de los límites compatibles con el buen orden del establecimiento, los reclusos en espera de juicio podrán, si lo desean, alimentarse por su propia cuenta procurándose alimentos del exterior por conducto de la administración, de su familia o de sus amigos. En caso contrario, la administración les proporcionará alimentos.

Regla 115

Se autorizará a todo recluso en espera de juicio a que use sus propias prendas personales siempre que estén aseadas y sean de corosas. Si lleva uniforme penitenciario, este será diferente del uniforme de los reclusos penados.

Regla 116

Se ofrecerá a todo recluso en espera de juicio la posibilidad de trabajar, pero no se le obligará a ello. Si trabaja, se le deberá remunerar.

Regla 117

Se autorizará a todo recluso en espera de juicio a que se procure, a sus expensas o a las de un tercero, libros, diarios, material de escritura y otros medios de ocupación, dentro de los límites compatibles con el interés de la administración de justicia y la seguridad y el buen orden del establecimiento penitenciario.

Regla 118

Se permitirá que el recluso en espera de juicio sea visitado y atendido por su propio médico o dentista si su petición es razonable y si está en condiciones de sufragar tal gasto.

Regla 119

‘chaleco antibalas’ esposado y vendado’; ‘simulacros de fusilamientos mientras estaba colgado de un árbol’; ‘introducción de armas en la boca’; ‘rotura de nervios como consecuencia de colgamientos’; ‘desnudo y sumergido en un río’; negativa de asistencia médica para embarazo’; ‘fractura de costillas’; amarrado, vendado, a veces permanentemente, golpeado con un leño, patadas’; ‘herida con arma de fuego por la espalda en el sitio de reclusión’; ‘amenaza de traer a sus familiares para torturarlos en su presencia’; ‘contemplación de las torturas a otra persona.’(....)’

⁹⁵ ONU. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 21. “Trato humano de las personas privadas de la libertad (artículo 10).”

⁹⁶ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones no. 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y no. 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. Mediante Resolución A/RES/70/175 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2015 se adoptó la revisión de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.

⁹⁷ Este registro debe incluir la identidad del detenido, los motivos de la detención y la autoridad competente que la dispuso, el día y la hora de su ingreso y salida del centro de detención, la orden o decisión judicial o administrativa que sustenta la detención.

1. Todo recluso en espera de juicio tendrá derecho a ser informado con prontitud de las razones de su detención y del delito que se le imputa.
2. Si un recluso en espera de juicio no cuenta con un asesor jurídico de su elección, tendrá derecho a que un juez u otra autoridad le designe un asesor jurídico, siempre que el interés de la justicia lo exija y sin correr con los gastos si carece de medios suficientes para hacerlo. La denegación del acceso a un asesor jurídico se someterá sin demora a un examen independiente.

Regla 120

1. Los derechos y las modalidades de acceso de los reclusos en espera de juicio al asesor jurídico o proveedor de asistencia jurídica para su defensa se regirán por los mismos principios enunciados en la regla 61.
2. Todo recluso en espera de juicio recibirá, si lo solicita, material de escritura para la preparación de los documentos relacionados con su defensa, incluidas instrucciones confidenciales para su asesor jurídico o proveedor de asistencia jurídica."

107. Del mismo modo, se establece que las personas que se encuentren en custodia de las autoridades estatales, a pesar de no haber ningún cargo en su contra, se les deben garantizar todos los derechos esenciales dispuestos en estas Reglas Mínimas.

108. En esencia, las Reglas Mínimas son posteriormente recogidas y reiteradas en distintos o similares términos por otros documentos en el marco de las Naciones Unidas. El "Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión" adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución no. 43/173, de 9 de diciembre de 1988 y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la Libertad (Las Reglas de Tokio) aprobadas a través de la Resolución de la Asamblea General 45/110 del 14 de diciembre de 1990, son dos documentos que desarrollan de manera más detallada las Reglas Mínimas antes descritas.

109. Lo relevante de estos documentos es que establecen la obligación unánime que tienen los Estados de proteger la dignidad humana de las personas detenidas, cualquiera sea su condición y la necesidad de garantizar el acceso a la justicia, a la información, a la salud, la alimentación, la higiene y todos aquellos derechos que hacen de un ser humano una persona digna. Del mismo modo, fijan como regla general la prisión preventiva como último recurso y solo procedente cuando sea suficientemente justificada por la autoridad competente.

110. En el mismo sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes, ha establecido que las autoridades que velan por la custodia de personas detenidas deben garantizarles unos mínimos vitales. El hecho de negarles sus derechos fundamentales puede configurar tratos crueles inhumanos o degradantes. Igualmente, el uso de la fuerza en centro de detención debe ser utilizada bajo los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y precaución.⁹⁸

111. El fenómeno del hacinamiento en establecimientos carcelarios o lugares destinados para personas privadas de la libertad es sin duda una de las mayores problemáticas a las que se enfrentan los Estados de la región.⁹⁹ Organismos internacionales han llamado la atención en el uso excesivo de la prisión preventiva, como una de las causas principales de los altos niveles de hacinamiento.

112. Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja emitieron un "Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones".¹⁰⁰ En este documento se identifican como posibles causas del uso abusivo de la prisión preventiva: (i) arrestos arbitrarios de parte de las fuerzas policiales, quienes muchas veces deben cumplir con cuotas de arresto, (ii) falta de acceso a una defensa técnica de la persona que es detenida, (iii) legislación (ciertas conductas penales no gravosas contemplan la prisión preventiva) y (iv) la presión de la opinión pública sobre las decisiones judiciales.

113. Teniendo en cuenta estas causas, el Manual recomienda a los Estados revisar las causas de los arrestos que realiza la policía y si se realizan conforme a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Adicionalmente, una vez la persona es arrestada y puesta a disposición del juez o tribunal competente, debe analizarse las circunstancias objetivas que hacen que deba aplicarse una detención preventiva intramural. Estas circunstancias pueden ser, por ejemplo, evitar la huida, evitar la interferencia en las pruebas, evitar la repetición del delito o que la persona sea un riesgo o amenaza para la sociedad en general. No obstante, estos motivos deben estar suficientemente motivados y demostrados para proceder a la detención preventiva, que debe ser, en todo caso, la medida excepcional. Por otra parte, acorde con los tratados internacionales de derechos humanos, la detención preventiva debe tener un límite de tiempo establecido en la ley y su necesidad debe ser revisada periódicamente por el juez competente.

114. Los sistemas regionales de protección de los derechos humanos tienen los mismos estándares del Sistema Universal sobre la detención preventiva como medida excepcional. La Corte Europea de Derechos Humanos ha ordenado a Estados (a) establecer una capacidad máxima para los centros de detención preventiva, (b) revisar de manera periódica sus instalaciones y (c) permitir a las autoridades administradoras de los centros de detención preventiva, negarse a aceptar más detenidos si supera su capacidad.¹⁰¹

115. En el caso del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, se hará referencia concreta a dos informes emitidos por la Comisión Interamericana en los años 2013 y 2017, y posteriormente, se mencionarán las subreglas más relevantes de la jurisprudencia de la Corte IDH.

116. En el "Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas", la CIDH advirtió la existencia de un uso excesivo de la prisión preventiva en toda la región. Esta situación ha generado problemas de hacinamiento en los diferentes centros de detención. Sus causas son variadas, pero la CIDH identificó como principales: "el retardo en el trámite de los procesos penales, la ausencia de asesoría legal adecuada, la influencia de la opinión pública, y la tendencia de los fiscales y jueces a que se ordenen mandatos de detención para aquellas personas cuyo proceso está en trámite, en vez de recurrir a otras medidas."¹⁰²

117. Los principios de presunción de inocencia y de excepcionalidad de la prisión preventiva son los estándares que deben regir la aplicación de este tipo de medidas de detención. Para la CIDH, luego de los hallazgos encontrados en las prácticas de la región, la prisión preventiva aumenta los niveles de hacinamiento y afecta directamente las condiciones de detención. Es por esto que deben tomarse medidas para reducir el uso de la prisión preventiva. En palabras del organismo internacional: "La naturaleza excepcional de la aplicación de la prisión preventiva, de acuerdo con criterios de necesidad y proporcionalidad, es un elemento que necesariamente debe estar presente en toda política criminal que tome en consideración los estándares del Sistema Interamericano."¹⁰³

118. Conforme a lo anterior, la detención preventiva debe ser una medida cautelar que observe los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad. Al respecto, la CIDH reiteró los estándares que se han venido construyendo en el marco del Sistema Interamericano en los siguientes términos:

- "(i) La detención preventiva debe ser la excepción y no la regla; (ii) los fines legítimos y permisibles de la detención preventiva deben tener carácter procesal, tales como evitar el peligro de fuga o la obstaculización del proceso; (iii) consecuentemente, la existencia de indicios de responsabilidad no constituye razón suficiente paracretar la detención preventiva de una persona; (iv) aún existiendo fines procesales, se requiere que la detención preventiva sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal; (v) todos los aspectos anteriores requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones; (vi) la detención preventiva debe decretarse por el tiempo estrictamente necesario para cumplir el fin procesal, lo que implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a su procedencia; (vii) el mantenimiento de la detención preventiva por un plazo irrazonable equivale a adelantar la pena; y (viii) en el caso de niños, niñas y adolescentes los criterios de procedencia de la detención preventiva deben aplicarse con mayor rigurosidad, procurándose un mayor uso de otras medidas cautelares o el juzgamiento en libertad; y cuando sea procedente deberá aplicarse durante el plazo más breve posible."

⁹⁸ ONU. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. 20 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.refworld.org.es/pdfid/59b199b64.pdf> consultado el 9 de mayo de 2020; Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Misión México. 29 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf> Consultado el 9 de mayo de 2020.

⁹⁹ OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual de 2018. Párr. 460. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap4A-es.pdf> Consultado el 20 de mayo de 2020.

¹⁰⁰ ONU. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja emitieron un "Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones." Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf Consultado el 20 de febrero de 2020.

¹⁰¹ ECHR. Case of Ananyev and Others v. Russia, 42525/07; 60800/08, Pilot judgment, Violation of Article 3 & Article 13, 10/01/2012.

¹⁰² OEA. CIDH. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. "Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas." P. 1.

¹⁰³ OEA. CIDH. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. "Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas." P. 7.

119. Una de las causas del uso no excepcional de la detención preventiva son las políticas criminales que proponen mayores penas de encarcelamiento para todas las conductas sin importar su gravedad (por ejemplo, en asuntos de seguridad ciudadana).¹⁰⁴ Sobre este punto, la CIDH encontró que la región tiene altas tasas de personas detenidas sin haber sido condenadas y esperando el adelantamiento de sus procesos judiciales. Esta situación, recurrente en todos los países del continente, muestra una mora judicial generada por deficiencias estructurales en el sistema judicial, y evidencia igualmente, la costumbre de las autoridades de investigación y de los jueces de ordenar detención preventiva en casi la mayoría de los casos, entre otras causas. Muchas de las reformas legales en política criminal se centran en aumentar las penas, crear nuevos delitos, facilitar la imposición de medidas de aseguramiento y/o aumentar los términos de detención preventiva.

120. La CIDH resaltó lo hallado por organismos de Naciones Unidas en este aspecto:

"Por su parte, el Comité contra la Tortura, el Subcomité contra la Tortura y el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, han dado cuenta de otros problemas relacionados con el trato que se le da a las personas detenidas en espera de juicio, como su reclusión en comisarías o estaciones de policía por períodos prolongados; la falta de separación entre estas y aquellas condenadas; y la relación causal que existe entre el uso no excepcional de la prisión preventiva y el hacinamiento."¹⁰⁵

121. El informe muestra estadísticas de Colombia con fecha de corte del 12 de diciembre de 2012:

"Del total de 113,884 personas privadas de libertad al 31.12.12: 105,387 son hombres (92.54%) y 8,497 mujeres (7.46%), y del total de 34,571 procesados: 32,114 son hombres (92.9%) y 2,457 mujeres (7.1%). Los delitos de mayor incidencia, en la población penal de personas procesadas son:

- Hurto: hombres 8,397 (95%)/ mujeres 445 (5%), total 8,842
- Trafico o porte de armas de fuego o municiones: hombres 7,114 (96%) / mujeres 271 (4%), total 7,385
- Homicidio: hombres 6,140 (96%) / mujeres 253 (4%), total 6,393
- Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes: hombres 4,961 (82%) / mujeres 1,046 (18%), total 6,027."

122. Estas estadísticas son similares en todos los países de la región. Debido a estas circunstancias, la CIDH, al igual que otros organismos internacionales, recomiendan disminuir el uso de la prisión preventiva y darle una aplicación verdaderamente excepcional, pues su uso abusivo no solo genera hacinamiento en los centros penitenciarios, sino tratos arbitrarios en estaciones de policía o distintos centros de detención transitoria. Cabe precisar que la CIDH recibió información adicional de parte de Colombia que mostró que la detención preventiva era utilizada para "forzar a los procesados a que colaboren aceptando cargos o aportando pruebas en contra de otros sospechosos, razón por la cual los fiscales imputan y solicitan la prisión preventiva, aun cuando no tengan suficiente evidencia. Es decir, utilizando la detención como una herramienta de investigación."¹⁰⁶

123. Con el fin de evitar que la prisión preventiva sea aplicada como regla general, la CIDH en este informe propone cuándo debe una autoridad nacional ordenarla -siendo siempre una medida excepcional-. Establece los siguientes parámetros:

- El Estado tiene la obligación de no restringir la libertad de una persona más allá de lo estrictamente necesario. De tal forma, se debe recurrir a esta medida cuando no existan otros medios para asegurar la presencia del imputado en juicio o de impedir la alteración de pruebas.
- La detención preventiva es ante todo una medida cautelar con fines procesales. De manera que no puede tener fines "preventivo-especiales atribuibles a la pena", es decir, la gravedad del delito y el comportamiento del supuesto autor no pueden ser motivos suficientes para imponer la detención preventiva. En palabras de la CIDH:

"Por lo tanto, es contrario a esta norma [artículo 7.5 de la CADH] y al derecho a la presunción de inocencia, e incongruente con el principio de interpretación *pro homine*, el que se justifique la detención previa al juicio en fines preventivos como la peligrosidad del imputado, la posibilidad de que cometiera delitos en el futuro o la repercusión social del hecho. No sólo por las razones expuestas, sino porque se apoyan en criterios de derecho penal material, no procesal, propios de la respuesta punitiva."¹⁰⁷
- La presunción del riesgo de fuga puede ser una consideración importante para aplicar la detención preventiva, siempre y cuando se haga un análisis de las circunstancias individuales del caso. Si se aplica de manera general, puede configurarse una detención arbitraria.
- El uso de la detención preventiva debe estar limitado a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.
- El tiempo de la detención preventiva debe ser razonable y responder a razones relevantes y suficientes que la justifiquen. La legislación nacional debe establecer un plazo límite, pero este lapso no faculta al Estado a mantener a una persona en detención preventiva. Es necesario analizar hasta qué punto subsisten los motivos que justificaron inicialmente la detención, sin perjuicio de lo legalmente permitido.
- Los jueces son la autoridad competente para imponer una medida de detención preventiva. Por su parte, los fiscales al solicitarla deben justificar suficientemente su procedencia.
- En la etapa procesal en la que se define la procedencia de la detención preventiva, el procesado debe contar con la información suficiente para defenderse, así como, con la asistencia de un defensor. La motivación de la procedencia nunca puede sustentarse en prejuicios o estereotipos del procesado. Igualmente, el procesado debe contar con recursos adecuados y efectivos para recurrir la decisión.
- La medida de detención preventiva exige una revisión periódica, debida diligencia y priorización del trámite.
- Promover el uso de medidas alternativas a la prisión preventiva, es congruente con el principio de excepcionalidad. Así, es necesario dar preferencia a otras medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, como, por ejemplo, la fianza, la detención domiciliaria o el uso de brazalete electrónico.¹⁰⁸ Los jueces por su parte, tienen el deber de "considerar la aplicación de tales medidas, y en su caso explicar por qué éstas no serían suficientes para mitigar los posibles riesgos procesales"¹⁰⁹.

¹⁰⁴ La CIDH afirma que este fenómeno puede atender a varias circunstancias: "Por lo general, este tipo de reformas no se han venido dando como resultado de una reflexión científica y un debate serio e inclusivo acerca de su pertinencia, viabilidad y consecuencias, sino que en muchos casos se han dado como reacción inmediata a situaciones coyunturales en las que se dio una presión social y mediática frente a la inseguridad en general o en atención a determinados hechos concretos; como parte de un discurso populista dirigido a sacar réditos políticos de la percepción subjetiva de la criminalidad; y en algunos casos como respuesta a intereses concretos de algunos sectores económicos." OEA. CIDH. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. "Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas." P. 35 (párr. 80).

¹⁰⁵ OEA. CIDH. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. "Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas." P. 18. (párr. 48).

¹⁰⁶ OEA. CIDH. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. "Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas." P. 28. (párr. 63). Información suministrada por DPLF, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada – Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, 2013

¹⁰⁷ OEA. CIDH. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. "Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas." P. 62 (párr. 144).

¹⁰⁸ La CIDH propone las siguientes medidas alternativas a la prisión preventiva: "(a) la promesa del imputado de someterse al procedimiento y de no obstaculizar la investigación; (b) la obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, en las condiciones que se le fijen; (c) la obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe; (d) la prohibición de salir sin autorización previa del ámbito territorial que se determine; (e) la retención de documentos de viaje; (f) la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares, de acercarse o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa; (g) el abandono inmediato del domicilio, cuando se trate de hechos de violencia doméstica y la víctima conviva con el imputado; (h) la prestación por sí o por un tercero de una fianza o caución pecuniaria; (i) la vigilancia del imputado mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o posicionamiento de su ubicación física; y (j) el arresto en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia o con la que el juez disponga." OEA. CIDH. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. "Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas." P. 89. (párr. 224).

- “Fortalecer las capacidades operativas de las autoridades encargadas de la investigación penal (public prosecution).”¹¹⁰
- Finalmente es esencial que a las personas detenidas preventivamente se les garanticen sus derechos humanos, entre ellos, la presunción de inocencia, la separación con las personas condenadas, el derecho al debido proceso y a una defensa técnica adecuada, el contacto familiar, el derecho al voto, el derecho a la alimentación y a la salud en condiciones dignas.

124. La CIDH reconoció en este informe que es un hecho indiscutible que el uso excesivo de la detención preventiva genera un incremento de la población penal, y, en consecuencia, produce efectos negativos en las condiciones de detención, entre ellas, el hacinamiento, que trae consigo la violación de los derechos humanos de las personas detenidas.

125. Posteriormente, la CIDH emitió el *“Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas”* en el año 2017. Este documento retomó muchos de los lineamientos ya mencionados y realizó un seguimiento a los países de la región.

126. Por su parte, la Corte Interamericana tiene una jurisprudencia extensa sobre el derecho a la libertad personal consagrado en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹¹. Estas consideraciones se concentrarán en las reglas más relevantes para los casos concretos que se analizan en esta providencia.

127. Lo primero que es necesario precisar es que las reglas jurisprudenciales sobre la procedencia y alcance de la detención preventiva en el Sistema Interamericano han sido desarrolladas con fundamento en el artículo 7 (derecho a la libertad personal) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta disposición contiene un mandato general (“toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”) y unas regulaciones específicas: (a) el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente (Art. 7.2); (b) el derecho a no ser privado de la libertad arbitrariamente (Art. 7.3); (c) el derecho a conocer las razones de la detención (Art.7.4); (d) el derecho a solicitar el control judicial de la detención y la razonabilidad del plazo de la detención preventiva (Art. 7.5); (e) el derecho a impugnar la legalidad de la detención (7.6); y (f) el derecho a no ser detenido por deudas (Art. 7.7).

128. La Corte IDH ha sostenido que, para restringir la libertad personal de una persona a través de la detención preventiva, es necesario que la autoridad judicial competente emita una decisión suficientemente motivada que permita evaluar si la detención responde a los requisitos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad¹¹². Se ha enfatizado en que la fundamentación de esta restricción debe obedecer a circunstancias establecidas previamente en la ley (principio de legalidad) y deben existir pruebas o indicios razonables que demuestren que, a pesar de ser una medida excepcional, es la estrictamente necesaria para el asunto concreto. En el mismo sentido, la autoridad judicial no puede sustentar su decisión en “meras conjecturas e intuiciones abstractas”, sino que la sospecha debe estar fundada en hechos específicos y articulados con elementos probatorios¹¹³. Al respecto la Corte IDH ha resaltado que “el Estado no debe detener para luego investigar, por el contrario, solo está autorizado a privar de la libertad a una persona cuando alcance el conocimiento suficiente para poder llevarla a juicio.”¹¹⁴

129. De igual modo, la autoridad judicial al momento de resolver la procedencia de la detención preventiva o al momento de realizarse su control, debe oír personalmente a la persona detenida y tomar en cuenta todo el material probatorio a su disposición para definir si procede liberarla o mantener la detención¹¹⁵. Por lo anterior, es esencial que la medida sea revisada periódicamente:

“(….) en los casos de personas detenidas los jueces no tienen que esperar hasta el momento de dictar sentencia absolutoria para que los detenidos recuperen su libertad, sino que deben valorar periódicamente que las causas y fines que justificaron la privación de libertad se mantienen, si la medida cautelar todavía es absolutamente necesaria para la consecución de esos fines y si es proporcional. En cualquier momento que la medida cautelar carezca de alguna de estas condiciones, deberá decretarse la libertad. De igual forma, ante cada solicitud de liberación del detenido, el juez tiene que motivar, aunque sea en forma mínima las razones por las que considera que la prisión preventiva debe mantenerse.”¹¹⁶

130. La Corte IDH ha establecido que no pueden establecerse excepciones legales a los límites temporales de la detención preventiva, pues se trata de una medida de naturaleza cautelar y no puniéntica,¹¹⁷ y al hacerlo, despoja a las personas de un derecho fundamental que se interrelaciona con el principio de presunción de inocencia.¹¹⁸ De esa manera, no puede restringirse la libertad de una persona más allá de lo estrictamente necesario para asegurar el desarrollo de la investigación y prevenir que eluda la justicia.¹¹⁹ Prolongar el tiempo de detención preventiva implica una afectación grave a la libertad personal, toda vez que se está imponiendo la pena más gravosa que guarda la ley a una persona cuya inocencia no ha sido desvirtuada. Por lo anterior, la Corte IDH ha sostenido que mantener privada de la libertad a una persona más allá del tiempo razonable puede constituir una violación del derecho a la presunción de inocencia reconocido en el 8.2 (garantías judiciales) de la Convención Americana.¹²⁰

131. Finalmente, cabe recordar que la Corte IDH también ha establecido que una vez se priva a una persona de la libertad por medio de la detención preventiva, deben garantizarse condiciones dignas mientras se encuentra en custodia de agentes estatales.

¹⁰⁹ OEA. CIDH. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas.” P. 9 (párr. 26).

¹¹⁰ OEA. CIDH. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas.” P. 19. (párr. 51).

¹¹¹ La Relatoría para la Libertad Personal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene el compendio de las sentencias de la Corte IDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/decisiones/corteidh.asp>. Entre muchas otras se pueden mencionar las siguientes: Corte IDH. Caso Gangaram Panday contra Suriname. Sentencia del 21 de enero de 1994; Caso Neira Alegría y otros contra Perú. Sentencia del 19 de enero de 1995; Caso Loaysa Tamayo contra Perú. Sentencia del 17 de septiembre de 1997; Caso Durand Ugarte contra Perú. Sentencia del 16 de agosto de 2000; Caso Bulacio contra Argentina. Sentencia del 18 de septiembre de 2003; Caso “Instituto de Reeducación del Menor” contra Paraguay. Sentencia del 2 de septiembre de 2004; Caso Acosta Calderón contra Ecuador. Sentencia del 24 de junio de 2005; Caso Montero Arangurén y otros (Retén de Catía) contra Venezuela. Sentencia del 5 de julio de 2006; Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez contra Ecuador. Sentencia del 21 de noviembre de 2007; Caso Mohamed contra Argentina. Sentencia del 23 de noviembre de 2012; Caso Ruano Torres y otros contra El Salvador. Sentencia del 5 de octubre de 2015; Caso Herrera Espinoza y otros contra Ecuador. Sentencia del 1 de septiembre de 2016; Caso Amrhein y otros contra Costa Rica. Sentencia del 25 de abril de 2018; Caso Carranza Alarcón contra Ecuador. Sentencia del 3 de febrero de 2020.

¹¹² Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Párr. 93.

¹¹³ Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Párr. 103; Caso Jenkins contra Argentina. Sentencia de 26 de noviembre de 2019. Párr. 72; Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador. Sentencia de 3 de febrero de 2020. Párr. 65.

¹¹⁴ Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Párr. 103.

¹¹⁵ Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Párr. 85; Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador. Sentencia de 3 de febrero de 2020. Párr. 83.

¹¹⁶ Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Párr. 117.

¹¹⁷ Corte IDH. Caso Suárez Rosero contra Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Párr. 77; Caso Bayarri contra Argentina. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Párr. 69.

¹¹⁸ Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Párr. 77.

¹¹⁹ Corte IDH. Caso Bulacio contra Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Párr. 129; Caso Yvon Neptune contra Haití. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Párr. 107; Caso Romero Feris contra Argentina. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Párr. 100; Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador. Sentencia de 3 de febrero de 2020. Párr. 64.

¹²⁰ Corte IDH. Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador. Sentencia de 3 de febrero de 2020. Párr. 64.

6. Situación actual del Sistema Penitenciario y Carcelario

6.1. La Corte Constitucional ha declarado en dos ocasiones distintas que el estado de cosas del Sistema Penitenciario y Carcelario y la política criminal en Colombia es contrario al orden constitucional

132. En el pasado, la Corte Constitucional ha declarado la existencia de un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente en el Sistema Penitenciario y Carcelario y en el diseño y manejo de la política criminal. En la Sentencia T-153 de 1998,¹²¹ esta Corporación estudió la situación de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país (en específico, en los dos expedientes acumulados, de la Cárcel y Penitenciaría de Mediana Seguridad de Bogotá -Cárcel Modelo- y del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín - Bellavista-).

133. Constató que los niveles de hacinamiento existentes implicaban la existencia de un estado de cosas contrario a la Constitución y, en consecuencia, impartió a las autoridades competentes órdenes que incluían la adopción de un plan de construcción y refacción carcelaria; la separación de personas procesadas y condenadas; la garantía del personal de guardia y especializado suficiente en los establecimientos del país; y la adopción de medidas para que las entidades territoriales cumplieran “su obligación de crear y mantener centros de reclusión propios”.¹²²

134. En la Sentencia T-388 de 2013,¹²³ la Corte se enfrentó a una situación distinta a la encontrada quince años atrás. Encontró que el estado de cosas inconstitucional declarado en 1998 no era el mismo que existía entonces en el Sistema Penitenciario y Carcelario. Aunque la situación no se encontraba plenamente regularizada, después de la decisión de 1998, el Estado adoptó medidas que permitieron superar, por lo menos, el gravísimo estado crítico de la infraestructura carcelaria y penitenciaria que la Corte encontró en 1998. Si bien la situación que la Corte observó en 2013 era similar a la de 1998, esta Corporación concluyó que respondía a causas distintas, por lo que merecía un análisis independiente de la declaratoria inicial. Por esta razón, declaró que el Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano se encontraba, de nuevo, “en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente de manera grosera, que conlleva un desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social de derecho”.¹²⁴

135. La institucionalización de prácticas inconstitucionales dentro del sistema, las condiciones indignas de privación de la libertad de la población penitenciaria y carcelaria, más allá del preocupante hacinamiento, y la inacción de las autoridades competentes vulneraban de manera masiva y generalizada los derechos de las personas privadas de la libertad. Tal estado de cosas no resultaba sorpresivo, anotó este Tribunal; se había consolidado de manera gradual y progresiva, “sin sobresaltos”, ante los ojos de las entidades respectivas.

136. En la Sentencia T-762 de 2015,¹²⁵ la Corte conoció de dieciocho expedientes acumulados que denunciaban, a través de la acción de tutela, esa misma situación. En tal oportunidad, esta Corporación reiteró la declaración del estado de cosas inconstitucional contenida en la Sentencia T-388 de 2013¹²⁶ y, a partir del reconocimiento de una desarticulación entre la política criminal y el estado de cosas inconstitucional anterior, declaró, además, que la política criminal en Colombia “ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena”.¹²⁷

137. De esta manera, este Tribunal enfatizó conclusiones que la jurisprudencia ya había abordado anteriormente: el estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario tiene, entre sus múltiples causas, una política criminal que resulta inconstitucional, en la medida que genera un uso excesivo de la punibilidad y de la privación de la libertad, sin que el Estado ofrezca las condiciones para su ejecución en respeto de los derechos fundamentales y la dignidad humana.

138. Así las cosas, impidió órdenes dirigidas al Congreso de la República y al Gobierno nacional para que la política criminal empezara a respetar gradualmente un “estándar constitucional mínimo” que debía cumplir para respetar los derechos humanos. Tal estándar incluye una serie de “mínimos verificables” que la Corte enunció y desarrolló en dicha ocasión: carácter preventivo (que se traduce en el uso del derecho penal como *última ratio*); respeto de la libertad personal; resocialización como fin primordial; excepcionalidad de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad; coherencia; sustentación en elementos empíricos; sostenibilidad; y protección de derechos humanos.

139. Más allá de las conclusiones resumidas en relación con la política criminal, la Corte insistió, con base en las pruebas que recaudó en tal proceso, en hallazgos anteriormente identificados, que reflejan fallas estructurales del Sistema Penitenciario y Carcelario y que implican, por lo tanto, una vulneración generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad: hacinamiento; reclusión conjunta de personas procesadas y condenadas, ligada a una falta de articulación entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional; un sistema de salud deficiente; y condiciones de higiene y salubridad indignas, que conllevan un trato cruel e inhumano. Al respecto, para enfatizar en la diferencia entre este estado de cosas inconstitucional y el declarado en 1998, la Corte resaltó:

“El hacinamiento no es el único problema del Sistema Penitenciario y Carcelario del país. Sin embargo, toda la inversión presupuestal se ha dirigido únicamente a la creación de nuevos cupos carcelarios. Esta estrategia es insuficiente, ya que se abandona la atención de otras problemáticas igual de importantes.”¹²⁸

140. En consecuencia, adoptó órdenes complejas para conjurar la afectación de los derechos fundamentales, por lo que se establecieron medidas a corto, mediano y largo plazo. Pese a que este Tribunal ha reconocido los esfuerzos institucionales para superar algunos de los problemas identificados, la Sentencia T-762 de 2015 resaltó que, en todo caso, persistían en ese momento deficiencias estructurales que derivaban necesariamente en una continuación del estado de cosas inconstitucional.

141. En este sentido, la referida sentencia señaló que

“en la Sentencia T-388 de 2013 se resaltó el éxito relativo, referido a la creación y adecuación de cupos carcelarios a partir de la T-153 de 1998. Por ello, al evidenciar que uno de los focos de acción a los cuales se dio especial relevancia fue atendido por las entidades estatales, estimó que ese ECI podía entenderse superado. En esa medida, en la Sentencia T-388 de 2013 se reivindió la necesidad de un análisis propio e independiente que atendiera a los contextos fácticos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios presentados en 2013”.¹²⁹¹³⁰

142. Cada una de las dos sentencias mencionadas, la T-388 de 2013¹³¹ y la T-762 de 2015,¹³² previeron medidas relativas a la verificación de su cumplimiento. La primera reconoció la competencia general de los jueces de primera instancia para adelantar tal proceso. Sin embargo, expresamente señaló que, “a través de la Sala Primera de Revisión o de la que se disponga para el efecto, se reserva la posibilidad de asumir el seguimiento al cumplimiento de alguna de estas órdenes”.¹³³ Aclaró, adicionalmente, que la Defensoría del Pueblo, junto con la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, acordarían con el Gobierno nacional “la manera como se acompañará y hará seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas”.¹³⁴

143. Por su parte, la Sentencia T-762 de 2015 consideró que la Corte Constitucional no podía “satisfacer plenamente por sí misma” los esfuerzos de tipo logístico y técnico que implica el seguimiento a las órdenes complejas que profirió la providencia. Por esta razón, delegó el seguimiento a la sentencia en un “grupo líder”, creado por la Defensoría del Pueblo, entidad encargada de liderar el seguimiento, en articulación

“con los demás entes de control (la Contraloría General de la República, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación), con la academia y las organizaciones nacionales e internacionales, dedicadas a la defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad, que serán invitadas a participar de la fijación, evaluación y retroalimentación de los lineamientos técnicos que establecerán las condiciones mínimas de reclusión”.¹³⁵

¹²¹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹²² Sentencia T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹²³ M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

¹²⁴ Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

¹²⁵ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁶ M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

¹²⁷ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Ver fundamento 4.3 de la Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

¹³⁰ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³¹ M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

¹³² M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³³ Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

144. La providencia invitó a participar en el grupo mencionado a entidades como la Universidad Nacional de Colombia y el Comité Internacional de la Cruz Roja. La sentencia, además, declaró que la Procuraduría General de la Nación debe vigilar su cumplimiento de acuerdo con sus competencias y funciones constitucionales. De igual manera, ante la desarticulación de la política criminal, la Corte delegó la coordinación de las entidades concernidas al Ministerio de la Presidencia de la República, entidad que en ese momento tenía la función de coordinar la gestión de políticas gubernamentales con los ministros y directores de departamentos administrativos. Esta entidad, además, quedó encargada de coordinar los esfuerzos territoriales necesarios para superar el estado de cosas inconstitucional.

145. En cualquier caso, esta Corporación insistió en reservarse la posibilidad de asumir el seguimiento a la superación del estado de cosas contrario a la Constitución:

“Con todo y sin perjuicio del liderazgo que se le otorga a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de la Presidencia de la República, es necesario advertir que la Corte Constitucional se reservará, como en su momento lo hizo a través de la Sentencia T-388 de 2013 (orden vigesimotercera), la posibilidad de asumir por sí misma, en cualquier momento y estadio del proceso, el seguimiento del estado de cosas inconstitucional decretado en materia de política criminal en dicha providencia.”¹³⁶

146. Los mecanismos de seguimiento a cada una de las sentencias avanzaron según lo previsto en ellas durante unos años.¹³⁷ En la sesión del 14 de junio de 2017, la Sala Plena resolvió unificar el seguimiento al estado de cosas inconstitucional con el objetivo de hacer más efectiva la intervención de la Corte en su superación. De esta manera, se creó la Sala Especial de Seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015¹³⁸ que, desde entonces, ha unificado los criterios de seguimiento a las dos providencias y ha establecido lineamientos en relación con su cumplimiento.

6.2. Información reciente sobre la situación del Sistema Penitenciario y Carcelario

6.2.1. El enfoque de la política criminal, penitenciaria y carcelaria del país

147. Para estudiar la política penitenciaria y carcelaria y tener un panorama amplio acerca del diagnóstico, los avances, problemas, así como las estrategias planteadas para el mejoramiento de las condiciones de las personas privadas de la libertad, es imperioso el estudio de los pronunciamientos del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

148. El documento **CONPES 2797 de 1995**, fue el primer instrumento de planeación dedicado a las políticas y programas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -Inpec-. Inicialmente, dentro del diagnóstico se establece que “*en el país no ha existido una política carcelaria y penitenciaria dirigida hacia la administración formal de la pena, el tratamiento resocializador, el manejo del hábitat y el control de la seguridad.*”

149. Dentro del diagnóstico se estudiaron asuntos relativos al desarrollo institucional, la capacitación del personal, la criminalidad, la seguridad, así como el presupuesto. En cuanto a la resocialización y rehabilitación se consignó que la tasa de reincidencia delictiva era del 86% y era consecuencia de las fallas del sistema ante la falta de programas para enseñar habilidades o conocimientos a la población privada de la libertad, de cara a la incorporación a la vida civil. En materia de hacinamiento, se dejó constancia de que el sobrecupo en los establecimientos de reclusión del orden nacional era del 10%.¹³⁹

150. Finalmente, se concluyó que a pesar del incremento de recursos presupuestales continuaban los problemas y las deficiencias. De esta manera, se plantearon una serie de políticas y programas para el desarrollo penitenciario y carcelario y, sobre este asunto, se manifestó lo siguiente:

“Uno de los aspectos más críticos de la política judicial en el país tiene que ver con el diseño de una política criminal que permita doblegar el crimen común y la delincuencia organizada, cuyos índices de crecimiento son preocupantes, tanto más en un marco de alta impunidad. Por ello se propone enfrentar la criminalidad y la violencia que ella genera a través de una política comprensiva y amplia, que incluye tres componentes básicos: prevención, represión y resocialización.

(…)

La función punitiva del Estado no se reduce a la simple administración de la detención o la condena de los infractores. Inicialmente, debe crear las condiciones para superar los factores de riesgo bajo el marco de los principios rectores de legalidad, igualdad, respeto a la dignidad humana y reconocimiento a los derechos y garantías en favor de los internos, que facilite un sistema penitenciario como el señalado, y debe ocuparse, como fin único de éste, la rehabilitación del penado en el contexto de los principios queeman del carácter resocializador de la pena.”

151. Mediante el documento **CONPES 3086 de 2000**, se presentó a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES - el plan de ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional. Dicho esto, dentro del diagnóstico se identificó que la obsolescencia y antigüedad de la infraestructura, las deficiencias en la administración, la corrupción en la guardia penitenciaria, la falta de presupuesto, el hacinamiento, la demora en el desarrollo de los procesos judiciales y la falta de representación jurídica fueron algunos de los aspectos identificados y que accentuaron la crisis penitenciaria y carcelaria. De manera particular, se puso de presente que “[a]unque la ley ha señalado la necesidad de diferenciar los internos según su situación jurídica, entre procesados y condenados, en estos momentos en los centros de reclusión se mezclan indiscriminadamente los dos tipos de personal.”

152. Especialmente, se expuso que el hacinamiento había subido al 40% y era el primer problema del Sistema Penitenciario y Carcelario, pues impide la garantía de las condiciones necesarias para una reclusión digna y el desarrollo de los procesos de resocialización, en la medida en que los esfuerzos se concentraron en la generación de cupos habitacionales y se dejó de lado la construcción de instalaciones destinadas a la rehabilitación de la población privada de la libertad.

153. Adicionalmente, se hizo una distinción entre las personas privadas de la libertad de acuerdo con su situación jurídica y puntualizó que “*la población condenada actual es de 25,317 frente a una capacidad total de las penitenciarías de 7,607. Por el contrario, las cárceles lugar de reclusión de los procesados, tienen una capacidad 24,499 cupos y una población de 19,189.*”

154. Para terminar, en el documento se presentó un plan de acciones para la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura carcelaria, así como el mejoramiento de la gestión. Adicionalmente, se resaltó la importancia de limitar la demanda penitenciaria y carcelaria y que para lograr este objetivo era imperioso (i) que el Ministerio de Justicia y del Derecho adelantara las gestiones necesarias

¹³⁶ *Ibidem.*

¹³⁷ Como esta Corporación lo ha sintetizado anteriormente, la Corte “*recibió dos informes del Gobierno Nacional sobre el cumplimiento de la Sentencia T-388 de 2013, el primero el 11 de mayo de 2015 y el segundo el 14 de junio de 2015. Así mismo, la Comisión de la Sociedad Civil remitió tres informes a la Corte, el primero de fecha 30 de septiembre de 2015, el segundo del 8 de febrero de 2017 y el tercer informe fue radicado en la Secretaría de esta Corporación el 6 de febrero de 2018. En cuanto al seguimiento a la Sentencia T-762 de 2015, el Grupo Líder remitió tres informes, el primero el 9 de diciembre de 2016, el segundo del 9 de junio de 2017 y el tercero el 7 de diciembre de 2017.*” Sala Especial de Seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³⁸ La Sala encargada del seguimiento fue la que en ese entonces era la Sala Quinta de Revisión de Tutelas, presidida por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien fue ponente en la Sentencia T-762 de 2015. No obstante, dicha Sala contaba con la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, a quien le fue aceptado un impedimento para cumplir la función respectiva, en la medida que se desempeñó como Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República durante el diseño de la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional y coordinó, junto con el Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa, de acuerdo con la delegación hecha inicialmente al Ministerio de la Presidencia de la República, el Grupo Líder creado en la Sentencia T-762 de 2015. Por lo tanto, la magistrada Pardo fue sustituida por el magistrado Carlos Bernal Pulido, quien ya había asumido como titular del despacho que estuvo encabezado anteriormente por la magistrada María Victoria Calle Correa, quien estuvo a cargo de la ponencia que dio lugar a la Sentencia T-388 de 2013. La Sala Especial de Seguimiento, por lo tanto, está actualmente conformada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y el magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

¹³⁹ En el documento CONPES 2797 de 1995 se indicó que al “mes de junio de 1995 existían 170 establecimientos de reclusión del nivel nacional dependientes del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), con una capacidad de 27.540 cupos y una población promedio de 30.304 reclusos, lo que representa un sobrecupo del 10%.”

con entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Superior de la Judicatura, (ii) el incremento de defensores públicos y jueces de ejecución de penas, (iii) el desarrollo de una política criminal en la que se contemplen penas diferentes a la privativa de la libertad o el estudio de impacto de las iniciativas legislativas cuyo objeto sea el incremento de penas y (iv) contar con una base de datos con información sobre la demanda del Sistema Penitenciario y Carcelario.

155. El documento **CONPES 3277 de 2004** tiene como título “*Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*” y sobre este punto se consagró que la demanda excedía las posibilidades de la oferta, lo que ponía en riesgo la gobernabilidad del sistema, pues no se garantizaban las condiciones necesarias para el cumplimiento de los fines de la pena.

156. Dentro del diagnóstico se estableció que existía una tendencia ascendente en la dinámica de la población reclusa en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional y, en esta misma línea, que el número de procesados se encontraba en aumento con relación al número de personas condenadas. Dentro de este punto, se presentaron datos acerca de la distribución de las personas privadas de la libertad en cada una de las regionales del Inpec y según su condición jurídica y nivel de seguridad.

157. En materia de capacidad se resaltó que el Inpec “*pasó de contar con 37.986 cupos penitenciarios y carcelarios en enero de 2001 a una capacidad de 48.291 cupos en diciembre de 2003*”, que las intervenciones de la Dirección de Infraestructura – DIN – del Ministerio del Interior y de Justicia permitieron la generación del 90% de estos cupos, iniciativas de inversión que se inscribieron en los lineamientos establecidos en el documento CONPES 3086 de 2000 y fueron ejecutadas a través de contratos de obra pública, en la modalidad llave en mano a precio global fijo.

158. A su vez, se resaltó que desde la vigencia 1998 hasta la vigencia 2003 se generaron 16.443 cupos y se destinaron a proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria “\$523.5 mil millones” que tuvieron como fuentes los fondos especiales (Leyes 55 de 1985 y 66 de 1993¹⁴⁰) u otros recursos.

159. Con base en la proyección de la población reclusa a diciembre de 2006 y en atención a que el porcentaje de hacinamiento se encontraba en el 29% para diciembre de 2003, en el documento se estableció una estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios con un costo de inversión de “\$562.5 mil millones” y cuya meta era la construcción de nuevos establecimientos de reclusión del orden nacional (plan de construcción, dotación y mantenimiento -CDM- para generar 21.00 cupos) y la ampliación de establecimientos existentes (plan de ampliación, adecuación y dotación -AAD- para generar 3.131 cupos).

160. Como otro asunto se expuso que las reducciones adicionales de la tasa de hacinamiento se llevarían a cabo “*a través de otras medidas de política criminal, penitenciaria y carcelaria*”, por lo que eran necesarias modificaciones sustantivas y procesales en materia penal.

161. Dentro de la estrategia de expansión se estableció una tasa de hacinamiento objetivo para diciembre de 2006 del 20%. Sin embargo, se aclaró que dicho objetivo no garantizaba una situación óptima para la operación de los procesos de atención y tratamiento en los establecimientos, ya que “*en el plano internacional se considera que cualquier sistema de reclusión o prisión que funcione bajo condiciones de hacinamiento superiores al 20% (es decir 120 reclusas por 100 plazas disponibles) se encuentra en estado de ‘sobre población crítica’*”.¹⁴¹

162. Para la ejecución de los proyectos se establecieron diferentes mecanismos de ejecución que posibilitaran su desarrollo simultáneo, pues por las restricciones fiscales no era posible disponer de la totalidad del monto de inversión. De esta manera, para el plan de construcción, dotación y mantenimiento de nuevos complejos y establecimientos se indicó la necesidad de vincular al sector privado para que las inversiones se realizaran en el plazo de 2 años y, en consecuencia, la Nación difiriera los costos de construcción y dotación de las obras en un periodo de 11 años y se garantizara el mantenimiento. Para la vinculación del sector privado se previó el uso de la figura del contrato de concesión, para que el concesionario asumiera el riesgo asociado a la ejecución de las obras, así como de las actividades de dotación y mantenimiento y a cambio la Nación pagara “*sumas anuales previamente acordadas, con cargo a las vigencias futuras que se expedan para respaldar presupuestalmente la contratación*.”

163. Para el plan de ampliación, adecuación y dotación de establecimientos de reclusión existentes se previó su ejecución a través de contratos de obra pública que debían celebrarse durante la vigencia 2004.

164. A través del documento **CONPES 3412 de 2006** (i) se hizo seguimiento al CONPES 3277 de 2004, (ii) se estableció un ajuste de la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios y (iii) se consagró una propuesta sobre mecanismos de ejecución y los requerimientos presupuestales, enfocada en el plan de construcción, dotación y mantenimiento -CDM-.

165. Inicialmente, en el acápite de los antecedentes se resaltó que la situación del sistema penitenciario era crítica pues para el año 2005 se alcanzó un índice de hacinamiento superior al 34%. Así pues, y en aras de que el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- declarara esa iniciativa como estratégica, en sesión del Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- del 6 de marzo de 2006, se dio aval fiscal a la misma en los términos establecidos en el artículo 23 del Decreto 4730 de 2005.

166. Adicionalmente, se indicó que el plan de ampliación, adecuación y dotación -AAD- que tenía como objetivo la generación de 3.131 cupos se había adelantado en un 70% y que el plan de construcción, dotación y mantenimiento -CDM- requería estudios detallados de los proyectos a realizar.

167. El documento desarrolló un ajuste del plan de construcción, dotación y mantenimiento -CDM-, de manera que la ejecución de los proyectos se realizará a través de contratos de obra pública y no mediante la figura de la concesión. Lo anterior, en atención a que la estructuración financiera y los estudios de pre-inversión permitieron al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como al Departamento Nacional de Planeación establecer que esta era la forma de financiación más adecuada.

168. Concretamente, los estudios de pre-inversión permitieron concluir que era imperioso construir 11 establecimientos de reclusión, cuyo plazo de construcción oscilaba entre 18 y 24 meses aproximadamente. La estructuración financiera a 10 años se entregó en diciembre de 2005 y se sugirieron “*seis escenarios posibles que combinaban recursos de deuda, equity y remuneración por parte de la Nación. El Ministerio del Interior y de justicia -MIJ- seleccionó para el efecto la alternativa más económica: un escenario con deuda indexada al DTF +6%, por valor de \$1.375.724 millones de 2006.*” Debido a que la estrategia tenía un elevado costo financiero que incluía vigencias futuras por 10 años, se solicitó al Ministerio del Interior y de Justicia que enviará el cronograma de ejecución y pagos de las obras para evaluar la alternativa de ejecución mediante un contrato de obra pública.

169. En la evaluación financiera se concluyó que el costo del proyecto por concesión ascendía a “\$1.456.448 millones” y en la modalidad de obra pública el costo disminuía a “\$972.293 millones.” Por otra parte, en materia de fuentes de financiación se estableció la venta de bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO- y de los fondos especiales de la Ley 55 de 1985, mientras que los recursos de la Ley 66 de 1993 financiarían las refacciones y ampliaciones que debía ejecutarse en 139 establecimientos de reclusión.

170. El documento **CONPES 3575 de 2009** se centró en el seguimiento a los CONPES 3277 de 2004 y 3412 de 2006. Adicionalmente, se modificaron los montos aportados por las diferentes fuentes de financiación de la estrategia, los cronogramas de entrega de las obras de los 11 establecimientos de reclusión, se incrementaron los cupos inicialmente previstos, y se adicionaron los recursos establecidos en el CONPES 3412. Finalmente, se enumeraron las causas precontractuales y contractuales de los mayores costos de la construcción y dotación de los establecimientos de reclusión del orden nacional.

171. Inicialmente se indicó que el plan de ampliación, adecuación y dotación -AAD- que se ejecutó a través de contratos de obra pública, culminó en 2008 y generó 3.010 cupos. En el documento se hace un recuento de las actuaciones adelantadas, las dificultades, demoras y el incumplimiento de los cronogramas dentro de la ejecución del plan de construcción, dotación de establecimientos penitenciarios y carcelarios, en el que se incluye (i) el proceso de adjudicación y elaboración de estudios y diseños, (ii) la fase preinversión, (iii) la fase precontractual y (iv) la ejecución de las obras.

172. A su vez, se identificaron los factores que explican mayores costos, a saber: (i) la mayor cantidad de obra no presupuestada, así como la ejecución de obras adicionales no previstas en los diseños originales, (ii) la mayor duración entre la propuesta por los proponentes elegidos y la adjudicación de la obra, elemento no previsto en el CONPES 3412 y que hizo necesario que FONADE incluyera una fórmula de reajuste de precios unitarios en los contratos a través de un modelo de proyección, (iii) las previsiones para el menaje de los establecimientos de reclusión resultaron inferiores, (iv) los costos asociados al trámite de licencias de construcción, permisos ambientales, prediales, otros impuestos y ajustes de diseño, (v) la contribución establecida en la Ley 1106 de 2006 para los contratos de obra pública con destino al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON-, (vi) destinación de recursos para acompañamiento social, (vii) gravamen a los movimientos financieros y (viii) los costos asociados a la ejecución de los proyectos, como los atinentes a la interventoría o la cuota de gerencia de FONADE.

¹⁴⁰ Tal como se estableció en el CONPES 3277 de 2004, “La Ley 55 de 1985 se refiere a los recursos provenientes de los derechos de registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro. La Ley 66 de 1993 a los rendimientos de los depósitos judiciales. De acuerdo con el Decreto 1890 de 1999, del 50% del total de los recursos de la Ley 55, el 25% se destinan a infraestructura carcelaria. Respecto a los recursos de la Ley 66, el 15% se utilizan para el diseño, construcción, refacción, mantenimiento y dotación de establecimientos de reclusión a cargo la Dirección de Infraestructura; y otro 15% para los planes, programas y proyectos de inversión, mantenimiento y rehabilitación de las entidades del sector penitenciario.”

¹⁴¹ Tomado de documento de diagnóstico enviado por el Inpec el 16 de octubre de 2003.

173. Dentro del acápite relativo al plan de acción se contempló que al finalizar la estrategia y con base en la proyección histórica, “el porcentaje de hacinamiento se reduciría de un 34,1% a diciembre de 2005 a 0,0% a diciembre de 2010”, lo que permitiría mejorar las condiciones de reclusión y atender la demanda futura de mediano plazo. Ahora bien, para el reajuste de la estrategia se establecieron los siguientes componentes:

- 1) La ampliación de los cronogramas de entrega y entrada en funcionamiento de las obras.
- 2) La ampliación en el número de cupos finales a ser entregados al Inpec, respecto a los previstos en el CONPES 3412.
- 3) El incremento en la asignación presupuestal y en la recomposición de la financiación originado en los mayores costos del Plan de CD y en las posibilidades de las fuentes de los recursos, conforme a las condiciones actuales y reales del desarrollo de los proyectos.

174. El documento **CONPES 3828 de 2015** se tituló “*Política penitenciaria y carcelaria en Colombia*” y en este se reiteró el marco normativo nacional e internacional, así como la jurisprudencia en materia penitenciaria y carcelaria. Asimismo, se resumió el contenido de los documentos CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009 y, a partir de ello, se concluyó que la política pública estaba reducida a la ampliación de la oferta de cupo, porque los recursos tenían destinación prioritaria a la construcción mejoramiento o la adaptación de los centros de reclusión y las soluciones planteadas no contaban con la concurrencia de entidades y sectores diferentes al sector justicia.

175. Dicho esto, se indicó que era necesario reformular la política penitenciaria, para que se generara articulación en materia administrativa y financiera, de manera que no se apuntara al mero aumento de la oferta de cupos, sino a garantizar las condiciones necesarias que permitan el efectivo proceso de resocialización y reincorporación de las personas privadas de la libertad a la sociedad civil.

176. Adicionalmente, dentro del diagnóstico se resaltó que el problema del Sistema Penitenciario y Carcelario “[se resuelve implementando medidas que garanticen la inflexión en la tendencia expansionista de la población reclusa y la consecuente liberación de los cupos existentes.” Además, se expuso que las soluciones deben atender factores que generan un impacto como “la hiperinflación normativa, la inaplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad, la implementación de programas de resocialización y acompañamiento a los reclusos durante y después de su detención, la ausencia de una articulación entre las autoridades nacionales y las entidades territoriales, entre otros.”

177. En el documento se aborda la política pública penitenciaria a partir de tres ejes estratégicos y el primero de ellos se refiere a las condiciones penitenciarias y carcelarias a nivel nacional. En este eje se resaltó que Colombia tiene 137 Eron, que la población reclusa en el año 1993 era de 29.114 internos frente a una capacidad de 27.810 cupos y a marzo de 2015 existían 118.658 personas privadas de la libertad frente a un número de 77.874 cupos, por lo que, aunque la oferta de cupos había aumentado en un 180%, la PPL aumentó en un 308%. Sumado a lo anterior, se resaltó que en los Eron se presentaban limitaciones de infraestructura debido a la obsolescencia de los inmuebles, que en su mayoría no cumplen normas de sismo resistencia y en los cuales no se garantizaba el tratamiento, así como la atención sanitaria, el saneamiento básico y la prestación de servicios de salud. Para terminar este primer eje, se mencionan los avances e inconvenientes identificados por (i) la ausencia de competencias profesionales y técnicas acordes a las labores que se desempeñan, (ii) la dispersión, restricción o el difícil acceso a las bases de datos, (iii) el insuficiente número de instrumentos de vigilancia electrónica para los procesados y condenados, (iv) el inadecuado sistema de vigilancia interno y telecomunicaciones y (v) la ausencia de salas de audiencias virtuales en muchos de los centros de reclusión.

178. En el segundo eje denominado política criminal y Sistema Penitenciario y Carcelario se mencionó la literatura especializada que permitió identificar cuatro componentes que explican la desarticulación de la política penitenciaria y la criminal en Colombia, a saber: (i) la excesiva expansión del derecho penal y el sistema penitenciario, (ii) la población sindicada y población condenada, (iii) la criminalidad intramuros y (iv) los programas de atención, resocialización y reintegración. A continuación, se expuso la expansión excesiva del derecho penal, la relación entre la producción normativa y el hacinamiento y, en contraposición, que la racionalización normativa puede incidir en las tasas de sobre población, por lo que se presentó el ejemplo de la Ley 1709 de 2014, que redujo en cinco puntos porcentuales el hacinamiento.

179. Posteriormente, se indicó que una de las problemáticas más agudas del sistema penitenciario es la alta tasa de personas procesadas que de acuerdo con los cálculos expuestos en el documento correspondían al 36% de la población privada de la libertad. Se manifestó que esa situación incide en el hacinamiento, al tiempo que genera un impacto fiscal “al elevar los costos de mantenimiento, traducirse en demandas contra el estado en caso de fallos absolutarios o archivos, y recargar al sistema nacional con obligaciones que legalmente le corresponderían a los entes territoriales.”

180. En este punto se expuso que la Comisión Interinstitucional de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio evidenció que el uso de la detención preventiva podía explicarse por factores como la presión de los medios de comunicación, la falta de capacitación del personal del sector justicia, así como la falta de criterios objetivos, subjetivos y confiables para decidir sobre la imposición de la medida.

181. De esta manera, se concluyó que la mayoría de los entes territoriales no cumplían las obligaciones en materia de atención a la población sindicada que se establecieron en los artículos 16, 17, 19, 21 y 22 de la Ley 65 de 1993, modificada por la Ley 1709 de 2014, al no gestionar ni destinar presupuesto para administrar, crear y organizar las cárceles para las personas detenidas preventivamente. Sobre este asunto, se resaltó que “el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, ilustra de una manera adecuada lo concerniente a la figura de la descentralización propuesta por la Constitución Política y a la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y 50 subsidiariedad que regulan la concepción del sistema carcelario y penitenciario.” Finalmente, se resaltó que los entes territoriales pueden cumplir la obligación derivada del artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario a través del sistema general de participaciones o con recursos propios derivados de la creación de estampillas o los fondos de seguridad y, sin embargo, la información de la ejecución presupuestal daba cuenta de lo siguiente:

“Para tener una aproximación a la ejecución presupuestal de las entidades territoriales según la información encontrada en el Formulario Único Territorial (FUT), se encuentra la existencia de un componente denominado “Centros de Reclusión” que incorpora nueve subcomponentes frente a los que las entidades comprometen sus recursos: (i) pre-inversión en infraestructura; (ii) construcción de infraestructura carcelaria; (iii) mejoramiento y mantenimiento de infraestructura carcelaria; (iv) dotación de centros carcelarios; (v) alimentación para las personas detenidas; (vi) transporte de reclusos; (vii) educación para la rehabilitación social; (viii) pago del personal de la guardia penitenciaria; y (ix) pago de déficit de inversión en centros de reclusión.”

Al evaluar los casos particulares de los años 2012 y 2013, se encuentra que para el primero sólo un total de nueve departamentos (28%) reportaron haber comprometido sus recursos para dirigirlos a este tema, de los cuales La Guajira es aquel que muestra una mayor ejecución con un total de 20.000 millones de pesos para el subcomponente de pre-inversión en infraestructura. Del análisis de este año en particular, se puede evidenciar la falta de compromiso por parte de la mayoría de entes departamentales para destinar recursos al tema carcelario y garantizar el cumplimiento de los compromisos a los cuales están sujetos en el marco normativo de la Ley 65 de 1993.

Por otro lado, para el año 2013, la ejecución presupuestal de las entidades territoriales departamentales muestra que sólo siete destinaron recursos dirigidos al tema carcelario (22%), de las cuales Antioquia se destaca con un presupuesto de 447 millones de pesos en el subcomponente de educación para la rehabilitación social.”

182. Ahora bien, dentro de la definición de la política se estableció un objetivo específico sobre la capacidad institucional y varios objetivos específicos en materia de condiciones de infraestructura, la armonización de la política penitenciaria para el cumplimiento del fin resocializador de la pena, la articulación con actores estratégicos del orden territorial y del sector privado.

183. Para la implementación de los ejes estratégicos se hizo énfasis en la necesidad de reorientar la política penitenciaria y carcelaria a través de acciones normativas, actividades políticas y administrativas. De esta manera, se planteó la necesidad de mejorar las condiciones de habitabilidad, incorporar una perspectiva integral del tratamiento penitenciario, establecer programas post detención, “generar lineamientos específicos para afianzar en la institucionalidad la implementación de penas alternativas o intermedias, con un énfasis hacia las sanciones económicas con multas y esquemas orientados hacia el trabajo comunitario y la vigilancia periódica” y superar la visión meramente estructural de la política.

184. En el documento se indicó que en tres ejes temáticos se organizarían las acciones prioritarias dirigidas a “fortalecer la capacidad institucional desde una perspectiva integral, para propender por una efectiva resocialización de la PPL, así como el cumplimiento de los fines de la pena en condiciones de dignidad humana”, a saber: (i) condiciones del Sistema Penitenciario y Carcelario respetuosas de los derechos humanos; (ii) política criminal y penitenciaria racional, eficaz y coherente; y (iii) articulación de la nación con las entidades territoriales y el sector privado.

185. Sobre este último eje se resaltó que era necesario el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para la definición de proyectos y alternativas viables para la atención de la población detenida preventivamente, asunto al que se comprometieron el DNP, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Inpec, la Uspec y el Departamento Administrativo de Función Pública, ello con el fin de “garantizar que los entes territoriales dispongan de las herramientas necesarias, técnicas y jurídicas, para dar cumplimiento a la obligación legal establecida en el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario en relación con la población detenida preventivamente.”

186. Por último, en el documento **CONPES 3871 de 2016** se estableció la declaración de importancia estratégica del proyecto construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Se indicó que el Gobierno nacional ha promovido diferentes estrategias para solucionar el problema de hacinamiento como (i) la reforma del Código Penitenciario y Carcelario que incluyó medidas relacionadas con las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad, así como (ii) la habilitación de cupos y, sin embargo, existía un aumento de la población privada de la libertad pues el porcentaje de hacinamiento era del 54,7%.

187. En consecuencia, dentro del plan de acción se delimitó un proyecto de construcción y ampliación de infraestructura para la generación de 7.256 nuevos cupos integrales, que se habilitarán entre 2017 y 2021, lo que representaría una reducción del hacinamiento en un 17%.

188. Con todo lo anterior, se observa que, hasta el momento, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó 7 documentos CONPES. En ellos se llama la atención sobre el hacinamiento, la obsolescencia y antigüedad de la infraestructura penitenciaria y carcelaria y que, a pesar del incremento de los recursos, persisten los problemas en materia de cupos, así como las deficiencias para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Por esta razón, se presentó una estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos.

189. Adicionalmente, en algunos documentos se identificó el incumplimiento en la garantía de separación de personas procesadas y condenadas¹⁴² y el aumento de la población con medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión.¹⁴³ Sobre este último punto, en el CONPES 3828 de 2015, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aseguró que uno de los principales problemas a resolver dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario es el relativo al aumento de los procesados, que para ese momento, representaban el 36% del total de la población privada de la libertad y, en consecuencia, expuso el incumplimiento de los entes territoriales en materia de atención a la población sindicada, al no gestionar ni destinar presupuesto para administrar, crear y organizar cárceles.

190. La máxima autoridad nacional de planeación ha insistido en la necesidad de reformular la política criminal, penitenciaria y carcelaria para que (i) sea racional, eficaz y coherente, (ii) exista articulación en materia administrativa y financiera, (iii) cuente con la concurrencia de entidades y sectores diferentes y (iv) no se apunte al mero aumento de la oferta de cupos. Además, estimó imperioso que dentro de la concepción de la nueva política se establezcan e implementen modificaciones sustantivas y procesales en materia penal, medidas que garanticen la inflexión en la tendencia expansionista de la población reclusa para la liberación de los cupos, así como programas de resocialización y acompañamiento a los reclusos durante y después de la privación de su libertad para evitar la reincidencia delictiva.

6.2.2. Datos actualizados sobre la situación de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en Colombia

191. La Oficina Asesora de Planeación y el Grupo Estadístico del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario elaboraron el ejemplar No. 06 del Informe Estadístico 2021 que corresponde al mes de junio. El documento contiene los datos sobre la gestión penitenciaria que reflejan la caracterización demográfica, capacidad y comportamiento mensual de los establecimientos de reclusión del orden nacional -Eron.

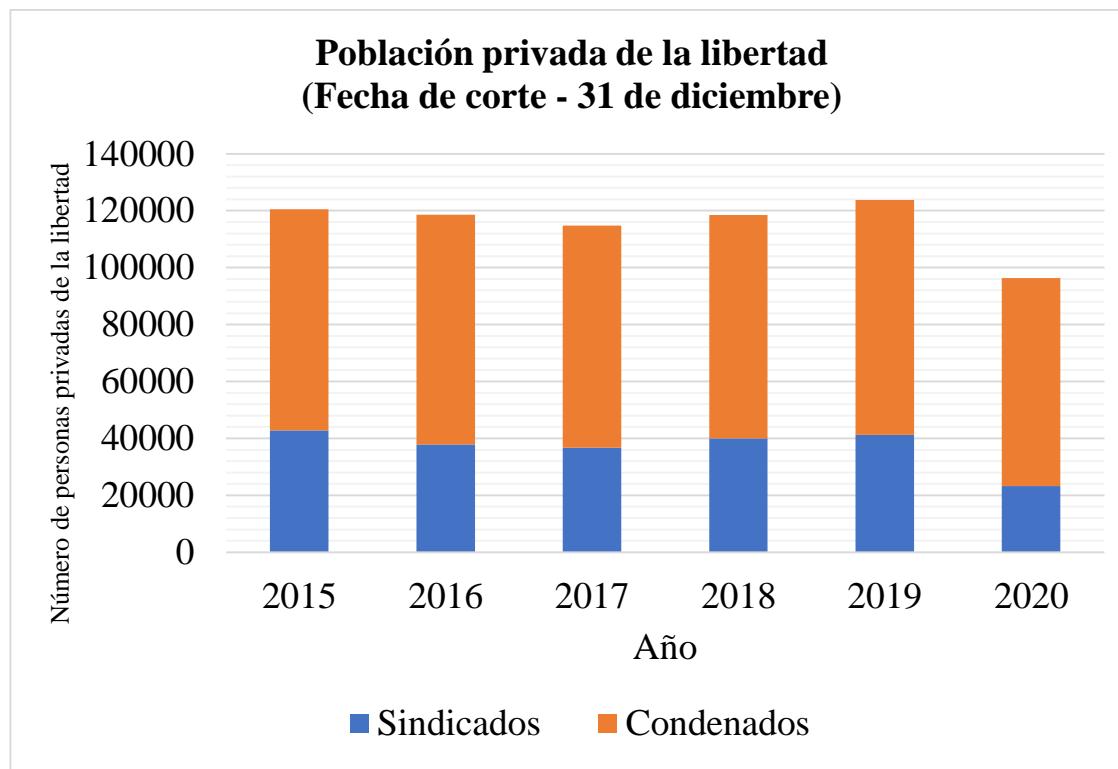
192. El informe registra que, al finalizar el mes de junio de 2021, en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país se encontraban 175.908 personas privadas de la libertad, cuya custodia y vigilancia se concentra en diferentes autoridades, a saber:

- El Inpec tiene bajo su custodia y vigilancia 172.528 personas privadas de la libertad que representan el 98,1% de la población.
- En los Establecimientos de Reclusión del Orden Municipal se encuentran 2.964 personas privadas de la libertad que representan el 1,7% de la población.
- En los Establecimientos de Reclusión de la Fuerza Pública se encuentran 416 personas privadas de la libertad que representan el 0,2% de la población.
- En el documento se registra que en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional –Eron (intramuros) se encuentran 96.400 personas entre procesadas y condenadas.

193. El informe estadístico establece que la variación de la población intramuros es mínima por crecimiento o decremento, pero supera ampliamente la capacidad de los Eron. Sobre este punto, con la información que se registró en el documento se extrae que los Establecimientos de Orden Nacional cuentan con 81.524 cupos, pero albergan una población de 96.400 internos, de manera que existe una sobrepoblación de 14.876 personas que representa un índice de hacinamiento de 18,2%.

194. La variación de la población privada de la libertad en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional puede revisarse en las siguientes gráficas en las que se analiza la información del año 2015 hasta el 2020 y se distingue entre personas procesadas y condenadas. Corresponde precisar que en la información del Inpec no se contempló a la población de personas procesadas o condenadas que se encontraban en los denominados centros de detención transitoria.

Población privada de la libertad en los Eron (Fecha de corte - 31 de diciembre)					
Año	Procesados	%	Condenados	%	Total
2015	42.753	35,50%	77.691	64,50%	120.444
2016	37.839	31,92%	80.693	68,08%	118.532
2017	36.777	32,05%	77.973	67,95%	114.750
2018	40.049	33,79%	78.464	66,21%	118.513
2019	41.197	33,28%	82.605	66,72%	123.802
2020	23.201	24,1%	73.084	75,9%	96.285

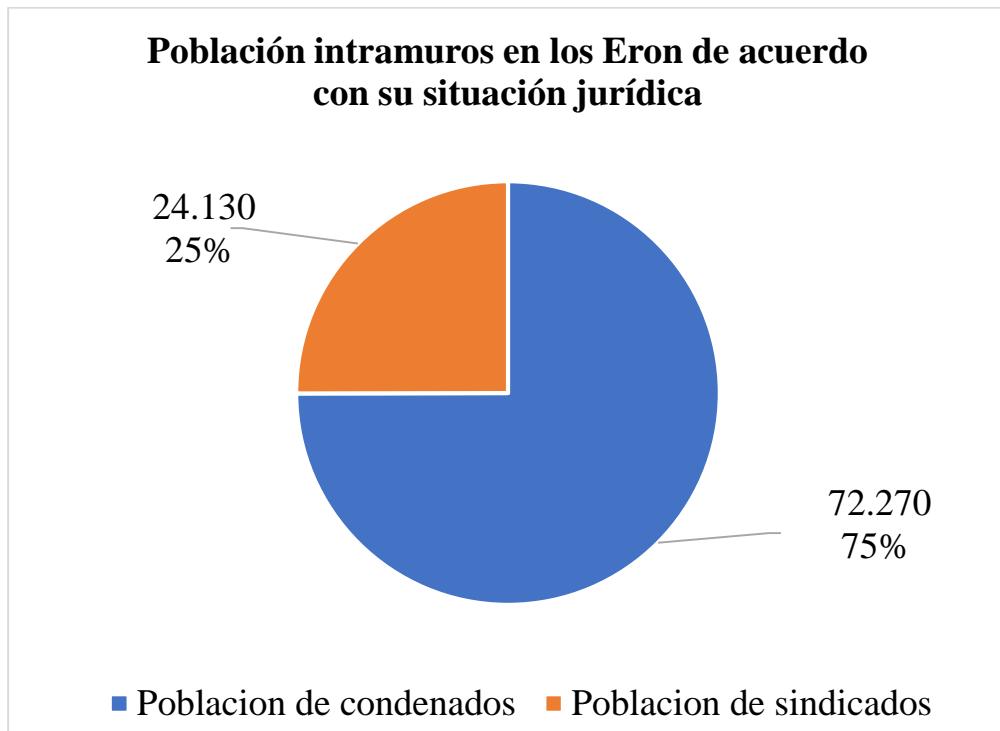


¹⁴² Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES 3086 de 2000.

¹⁴³ Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004 y 3828 de 2015.

195. Sobre la variación de la población interna, en el informe se resalta que en a partir de 2016 existió una reducción de (-1,6%), “comportamiento que se reafirma en 2017 (-3,2%). Al finalizar el 2018 la tendencia cambia y se visualiza incremento (3,3%), sentido que se mantiene en 2019 (4,5%). En 2020, la orientación es descendente (-22,2%) teniendo en cuenta las disposiciones emitidas por el Gobierno Nacional referente a la PPL, con motivo de la emergencia penitenciaria y carcelaria por COVID-19. En lo corrido de 2021, se presenta incremento (0,1%), situación que se espera, continúa en los próximos meses.”

196. Por su parte, el documento contiene un capítulo que se refiere a la demografía de la población reclusa en los Eron que describe cuantitativamente a los internos por varios nexos particulares. Tratándose de la situación jurídica de las personas privadas de la libertad a junio de 2021, el informe asegura que la población intramuros a cargo del Inpec estaba compuesta por 24.130 procesados que corresponden al 25% y 72.270 condenados que corresponden al 70% del total de privados de la libertad.

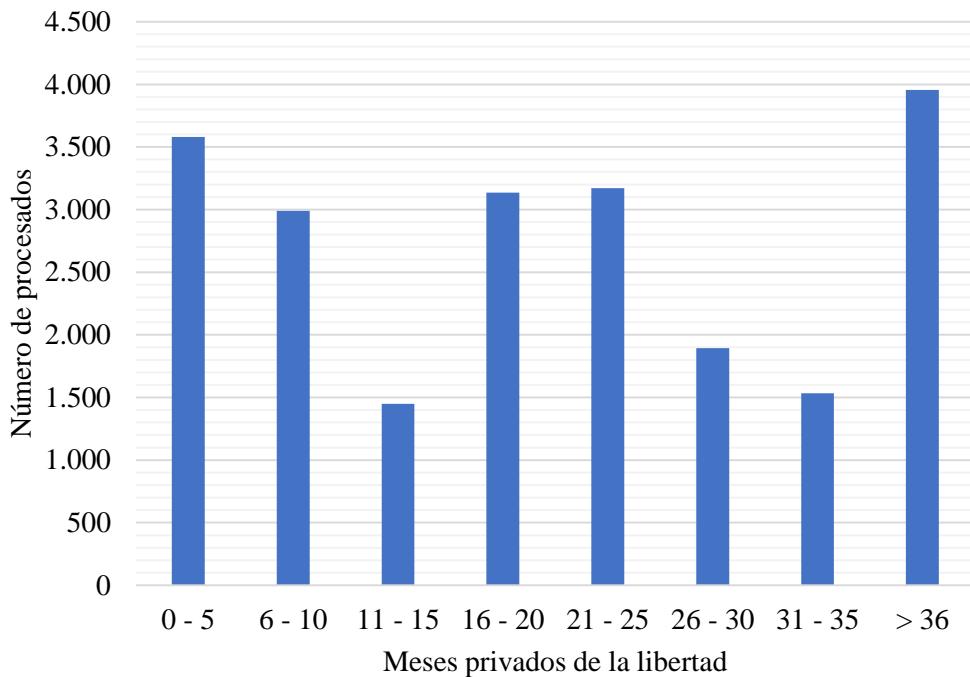


197. El informe contiene información sobre el tiempo en que las personas procesadas han permanecido bajo custodia el Inpec en los Eron. Sobre este punto, en el documento se distingue entre la población de hombres y mujeres y entre los siguientes períodos de privación de la libertad: (i) de 0 a 5 meses, (ii) de 6 a 10 meses, (iii) de 11 a 15 meses, (iv) de 16 a 20 meses, (v) de 21 a 25 meses, (vi) de 26 a 30 meses, (vii) de 31 a 25 meses y (viii) superior a 36 meses.

Meses privados de la libertad	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje
0 - 5	3.580	16,5%	745	30,7%	4.325	17,9%
6 - 10	2.989	13,8%	655	27,0%	3.644	15,1%
11 - 15	1.449	6,7%	180	7,4%	1.629	6,8%
16 - 20	3.136	14,4%	245	10,1%	3.381	14,0%
21 - 25	3.170	14,6%	275	11,3%	3.445	14,3%
26 - 30	1.894	8,7%	96	4,0%	1.990	8,2%
31 - 35	1.534	7,1%	96	4,0%	1.630	6,8%
> 36	3.955	18,2%	131	5,4%	4.086	16,9%
Totales	21.707	100%	2.423	100%	24.130	100%

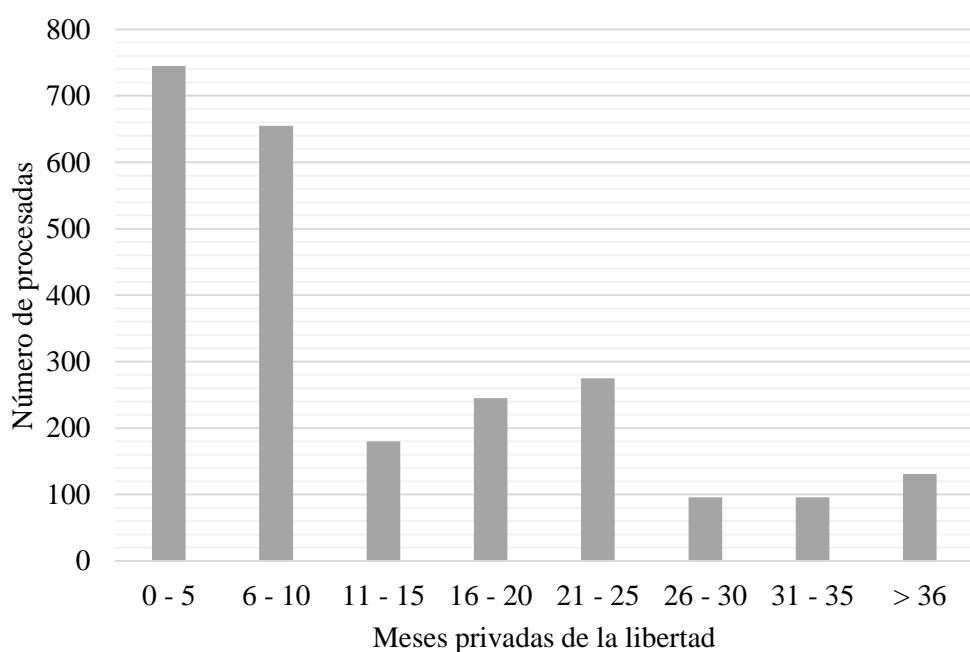
198. La información sobre la permanencia de los hombres que se encontraban privados de la libertad como procesados en establecimientos de reclusión del orden nacional al mes de junio de 2021 se presenta en la siguiente gráfica:

Permanencia de hombres procesados en los Eron



199. La información sobre la permanencia de las mujeres que en calidad de procesados se encuentran en establecimientos de reclusión del orden nacional al mes de junio de 2021 se presenta en la siguiente gráfica:

Permanencia de mujeres procesadas en los Eron



200. Por otra parte, de acuerdo con la información de la Oficina Asesora de Planeación y el Grupo Estadístico del Inpec, existen 71.205 personas privadas de la libertad en modalidad de domiciliaria. Del total de esta población, el 51,6% (36.674) corresponde a los procesados con medida de detención preventiva en sus domicilios y el 48,5% (34.531) restante está compuesto por los condenados que se encuentran en prisión domiciliaria.

201. Finalmente, en el documento se consignó que 4.923 personas son monitoreadas mediante sistema de vigilancia electrónica. El 23.9% (1.175) corresponde a los procesados y el 76.1% (3.748) está compuesto por los condenados.

7. La Corte Constitucional ha encontrado en ocasiones anteriores que la situación de los llamados centros de detención transitoria implica múltiples vulneraciones de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad

202. Diferentes salas de revisión de la Corte Constitucional estudiaron tutelas interpuestas para solicitar la protección de los derechos fundamentales de los procesados y condenados que se encontraban privados de la libertad en diferentes centros de detención transitoria. Estas demandas las presentaron varios Defensores del Pueblo regionales, el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria y un interno.

203. En los procesos revisados se puso de presente el hacinamiento y las condiciones en las que se mantenían recluidos a los internos en celdas o calabozos ubicados en las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS);¹⁴⁴ la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (DIJIN), la Seccional de Investigación Judicial (SIJIN) y las estaciones de la Policía Nacional, así como del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) y las Unidades de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación.

204. En las providencias de esta Corporación, los espacios destinados para la privación de la libertad de procesados y condenados diferentes a los establecimientos penitenciarios y carcelarios han sido denominados de las siguientes maneras: (i) salas de retenidos de estaciones de policía y diversos órganos de seguridad del Estado,¹⁴⁵ (ii) centros provisionales de detención preventiva, (iii) centros de detención transitoria, y (iv) salas de paso de las URI y estaciones de Policía.

7.1. Sentencia T-847 de 2000

205. En la Sentencia T-847 de 2000,¹⁴⁶ la Sala Cuarta revisó la acción de tutela que presentó el Defensor del Pueblo Regional de Santafé de Bogotá luego de recibir información acerca de la privación de la libertad de personas procesadas y condenadas en las salas de retención del DAS, la DIJIN, la SIJIN y las estaciones de Policía ubicadas en la ciudad de Bogotá. El funcionario advirtió que estos espacios solo podían ser utilizados para mantener personas retenidas hasta por 36 horas y no reunían las condiciones mínimas para brindarles un trato digno. De esta manera, solicitó que se ordenara a las autoridades accionadas que habilitaran un inmueble como centro de reclusión transitorio y que se previniera a las autoridades para no incurrir de nuevo en las circunstancias que llevaron a presentar la tutela.

206. En primera instancia, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá tuteló los derechos a la dignidad humana y a no recibir tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes de las personas privadas de la libertad en las estaciones de policía, así como en las salas de retenidos de otras entidades del Estado y ordenó que se diseñara y ejecutara un programa de traslado sistemático. En segunda instancia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia revocó la sentencia impugnada al considerar que la controversia objeto de análisis hacia parte de parte del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-153 de 1998.¹⁴⁷

207. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional señaló que en la Sentencia T-153 de 1998¹⁴⁸ se estudió el problema de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios y, por consiguiente, la situación de las estaciones de policía o las salas de retenidos de diversos órganos de seguridad del Estado no fue materia de estudio en aquella oportunidad.

208. En la providencia se expuso que en las estaciones de policía y las salas de retenidos de diversos órganos de seguridad del Estado se presentaban altos índices de hacinamiento pues, contrario a lo dispuesto por la ley, estos espacios estaban siendo utilizados para mantener privados de la libertad a procesados y condenados que debían soportar condiciones peores que las que se presentaban en los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Adicionalmente, la Sala estimó que los denominados centros de detención transitoria no fueron diseñados "para atender las necesidades de una larga estadía", pues no cuentan con la infraestructura para garantizar que los internos (i) accedan a servicios de salud, (ii) reciban visitas de sus familiares, íntimas y se reúnan con sus abogados, (iii) puedan estudiar y trabajar para obtener la correspondiente rebaja de pena, (iv) reciban luz solar y realicen actividades físicas y (v) tengan espacios para alimentarse y llevar a cabo su aseo personal.

209. A su vez, en la decisión se dejó claro que el DAS, la Policía Nacional, la DIJIN, la SIJIN y el CTI eran corresponsables de la situación que originó este proceso, pues asumían funciones en materia penitenciaria y carcelaria que no estaban dentro de sus competencias.

210. En consecuencia, la Sala Cuarta de Revisión revocó la sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia, en tanto que tuteló los derechos al debido proceso y a no ser objeto de tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes. Por su parte, amparó los derechos a la igualdad, a la vida y a la salud de las personas en cuyo nombre instauró la tutela, ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que trasladaran a los procesados y condenados a los establecimientos correspondientes y previno a varias autoridades para que se abstuvieran de incurrir en los hechos que dieron origen al proceso.

7.2. Sentencia T-1606 de 2000

211. Posteriormente, en la Sentencia T-1606 de 2000,¹⁴⁹ la Sala Séptima de Revisión centró su estudio en la demanda de tutela interpuesta por el Defensor del Pueblo Regional de Santander en la que se solicitó la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en varios centros de detención transitoria.

212. El funcionario advirtió que en las instalaciones del DAS, la DIJIN y otros espacios de la Policía Nacional de Bucaramanga, así como en las Estaciones de Policía de los Municipios de Floridablanca, Piedecuesta y Girón se encontraban personas privadas de la libertad por más de 24 horas, situación que se presentó debido a que los establecimientos de reclusión regionales no recibían internos. Finalmente, el Defensor del Pueblo Regional Santander aseguró que en los llamados centros de detención transitoria existía hacinamiento y estos espacios no contaban con la infraestructura necesaria para albergar procesados y condenados, ni con el presupuesto necesario para garantizar el suministro de alimentación y la prestación de servicios de salud.

213. La Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá concedió el amparo de los derechos y ordenó al Ministro de Justicia y del Derecho, al Director General del Inpec, así como a los alcaldes de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta que, de acuerdo con sus competencias, llevaran a cabo las medidas para garantizar la descongestión y se abstuvieran de utilizar indebidamente estos espacios. En segunda instancia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia revocó la decisión emitida en primera instancia y declaró la improcedencia de la tutela al encontrar que esta controversia se encontraba incluida en el estado de cosas inconstitucional que se declaró en la Sentencia T-153 de 1998.¹⁵⁰

214. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional reiteró algunas de las consideraciones contenidas en la Sentencia T-847 de 2000,¹⁵¹ confirmó la decisión de primera instancia y no emitió orden alguna al encontrar acreditada la carencia actual de objeto por hecho superado.

7.3. Sentencia T-1077 de 2001

215. En la Sentencia T-1077 de 2001,¹⁵² la Sala Primera de Revisión analizó la acción de tutela interpuesta directamente por una persona privada de la libertad en calidad de sindicado en los calabozos de la DIJIN. El actor manifestó que al momento en que presentó la acción de amparo no se había adelantado su traslado a un establecimiento carcelario del Inpec y, por lo anterior, solicitó el amparo de sus derechos a la vida, a no ser sometido a penas inhumanas, crueles o degradantes, a la igualdad, a la intimidad personal, al trabajo, al aprendizaje, a la educación, a la recreación y al deporte.

216. El Juzgado Cuarenta y Ocho Penal Municipal de Bogotá D.C. negó el amparo de los derechos al considerar que el traslado de internos es una facultad discrecional del Inpec y porque a pesar de que la afectación de los derechos fundamentales era consecuencia de la situación de hacinamiento, se procuraba la protección de las garantías fundamentales de aquellos que se encontraban privados de la libertad.

217. La Sala Primera de Revisión estimó que el asunto debió concluir en el amparo de los derechos del accionante y que el juzgado de instancia adoptó una decisión diferente pues trascribió pequeños apartes de algunas sentencias de la Corte Constitucional que revisaron situaciones fácticas distintas a la que estaban siendo analizada. Sobre este asunto, en la providencia se indicó lo siguiente:

"Sin pretender agotar el tema de los complejos procesos cognoscitivos que conlleva la estructuración de una decisión judicial, simplemente se llama la atención en este caso, en el cual se abordó la jurisprudencia de la Corte de una manera equivocada y por ello la conclusión fue contraria a la posición que la Sala hoy reitera."

¹⁴⁴ El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) fue suprimido mediante Decreto 4057 de 2011.

¹⁴⁵ En la Sentencia T-847 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), la Sala Cuarta de revisión se refería a las Salas de retenidos en estaciones de policía y diversos órganos de seguridad del Estado.

¹⁴⁶ M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁴⁷ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴⁸ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴⁹ M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁵⁰ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵¹ M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁵² M.P. Jaime Araújo Rentería.

218. Por otra parte, la Sala señaló que las personas detenidas veían vulnerados sus derechos cuando permanecían por más de 36 horas en lugares diferentes a los establecimientos carcelarios. Dentro de este análisis, se citaron apartes de la Sentencia T-153 de 1998¹⁵³ y se concluyó lo siguiente:

"[L]as salas de detenidos carecen de la distribución física, logística y administrativa para mantener a un recluso por largos períodos de tiempo y menos aún, para suplir las necesidades básicas y los derechos consagrados en el Código Penitenciario y Carcelario. En este orden de ideas, si una persona es mantenida por meses e incluso años en dichos establecimientos, sus condiciones naturalmente se ven deterioradas porque estas instalaciones no tienen la finalidad de recluir a las personas sino solamente de retenerlas de manera transitoria, situación que va en contravía de lo dispuesto en la ley penal que restringe sólo a treinta y seis (36) horas, su permanencia en dichos lugares.

(...)

La omisión de traslado de los retenidos por parte del Inpec a establecimientos carcelarios con las condiciones mínimas de vida y saneamiento ambiental, menoscaba los derechos fundamentales a la vida y la salud."

219. Finalmente, la Sala precisó que en el asunto se había configurado la carencia actual de objeto por hecho superado dado que al accionante se encontraba en la Cárcel de Itagüí (Antioquia). Por lo anterior, en la parte resolutiva solo se previno a la DIJIN y al Inpec para que en ningún caso volvieran a incurrir en la omisión que dio lugar a la acción de tutela.

7.4. Sentencia T-409 de 2015

220. En la Sentencia T-409 de 2015,¹⁵⁴ la Sala Cuarta de Revisión estudió una acción de tutela interpuesta por un hombre privado de la libertad, quien solicitó el amparo de sus derechos fundamentales y de los demás internos del patio octavo de la Cárcel Nacional de Bellavista en Bello en el departamento de Antioquia (expediente T-3.866.955).¹⁵⁵

221. La segunda acción de tutela objeto de revisión (expediente T-4.278.449) la presentó la Defensoría del Pueblo de Armenia (Quindío) en representación de las personas con medidas de aseguramiento de detención preventiva en los calabozos de la URI de la Fiscalía, de la SIJIN del Comando de Departamento de Policía de Quindío y los del CAI de Santander. En la demanda se expuso que una decisión judicial ordenó que no se recibieran más internos en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Armenia y, debido a esto, los detenidos se encontraban en los centros de detención transitoria. En atención a la situación expuesta, se solicitó el amparo de los derechos fundamentales a la salud, a la vida, a la integridad personal y a la dignidad humana de las personas privadas de la libertad en estos lugares.

222. En este caso, el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Armenia declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, pues en inspección judicial se constató que las personas relacionadas en la acción de amparo ya habían sido remitidas a diferentes establecimientos penitenciarios y carcelarios. Por su parte, el juzgado ordenó a las entidades demandadas que llevaran a cabo las actividades tendientes a garantizar que los internos con medida de aseguramiento sean remitidos a un establecimiento de reclusión y, finalmente, desvinculó a la Gobernación del Quindío y la alcaldía de Armenia, al considerar que los entes territoriales no están facultados para disponer de la custodia y el traslado de los imputados que se encuentren en los llamados centros de detención transitoria. En segunda instancia, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia confirmó la sentencia del a quo.

223. La Sala Cuarta de Revisión advirtió que no existía temeridad en la tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo de Armenia (Quindío), confirmó la decisión que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado e instó a la Gobernación de Quindío y a la Alcaldía de Armenia que dieran cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 para solucionar la crisis de hacinamiento.¹⁵⁶

7.5. Sentencia T-151 de 2016

224. En la Sentencia T-151 de 2016,¹⁵⁷ la Sala Octava de Revisión estudió la acción de tutela interpuesta por el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria para solicitar el amparo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en los denominados centros de detención transitoria ubicados en la ciudad de Bogotá.

225. El funcionario expuso que los sindicatos del Inpec adelantaron la denominada operación reglamento desde finales de 2014 para solicitar el cumplimiento de compromisos del Gobierno sobre el mejoramiento de sus condiciones laborales, por lo que restringieron el ingreso de nuevos reclusos a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional. Añadió que la situación antes descrita generó hacinamiento en los centros de detención transitoria y, en atención a tal situación, los funcionarios de policía judicial habilitaron remolques y carpas en lugares públicos como plazas y parques para mantener privados de la libertad a procesados y condenados.

226. Sobre las condiciones de reclusión en los centros de detención transitoria, el defensor delegado adujo que en estos espacios no contaban con baterías sanitarias y duchas para garantizar el aseo de los internos, no se prestaban servicios de salud, dado que no existía claridad sobre la autoridad responsable, las raciones para su alimentación eran insuficientes o la comida suministrada se encontraba en malas condiciones. Asimismo, aseguró que la permanencia de una persona en una de estas salas de retenidos por un período superior a 36 horas vulneraba sus derechos fundamentales, en tanto que estos espacios no tienen la infraestructura necesaria que garanticé las condiciones necesarias para una estadía prolongada.

227. Por lo anterior, el funcionario solicitó la protección de los derechos fundamentales a no ser sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la vida en condiciones dignas y a la salud e integridad física de las personas privadas de la libertad en la URI de Kennedy y demás internos recluidos en las Unidades de Reacción Inmediata – URI y estaciones de Policía de Bogotá.

228. En primera instancia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá concedió el amparo de los derechos fundamentales. Para adoptar dicha decisión, la autoridad judicial se refirió a la responsabilidad del Estado con respecto a las personas privadas de la libertad, a la situación de hacinamiento y los problemas de insalubridad, inseguridad y otros que se presentan en las URI y las estaciones de policía, al hacinamiento en establecimientos penitenciarios y carcelarios, así como a los problemas en la prestación de los servicios de salud y al suministro de alimentación. Por lo anterior, la Sala ordenó que se llevara a cabo el traslado de los internos, que CAPRECOM EICE, la Uspec y la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá coordinaran la atención en salud de esas personas y que estas mismas autoridades junto con el Ministerio de Salud y la Alcaldía Mayor de Bogotá llevaran a cabo mesas de trabajo, elaboraran políticas para modernizar y humanizar el Sistema Penitenciario y Carcelario con planes a corto, mediano y largo plazo. Finalmente, ordenó al Inpec y la Uspec que verificaran el cumplimiento de las obligaciones de la unión temporal Servicialmentar derivadas de un contrato de suministro de alimentos.

229. En segunda instancia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura confirmó la sentencia de primera instancia y adicionó la providencia en el sentido de ordenar a la Policía Metropolitana del Distrito de Bogotá que, de acuerdo con sus competencias, diera cumplimiento a la Sentencia T-388 de 2013¹⁵⁸ para que el estado de cosas inconstitucional declarado no se trasladara a las Unidades de Reacción Inmediata y estaciones de Policía de Bogotá.

230. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional señaló que, en ejercicio del poder punitivo, el legislador estableció las medidas privativas de la libertad que deben responder a los principios de necesidad, proporcionalidad, así como de razonabilidad y que la privación de la libertad trae consigo el nacimiento de una relación de sujeción especial entre el Estado y la persona

¹⁵³ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵⁴ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵⁵ En la Sentencia T-409 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado), se revisaron dos procesos que fueron acumulados. La primera tutela estudiada (expediente T-3.866.955) fue interpuesta directamente por un interno para solicitar la protección de sus derechos y los privados de la libertad en el patio octavo de la Cárcel Nacional de Bellavista en Bello (Antioquia). El accionante señaló que no había sido remitido al servicio de ortodoncia que requería y en el patio del establecimiento en el que se encontraba existía hacinamiento, ocurrían robos, se presentaron 25 muertes de internos por una indebida prestación de servicios de salud, la alimentación suministrada no tenía la preparación adecuada o los alimentos entregados estaban en alto estado de descomposición, y las personas privadas de la libertad no podían comprar artículos de primera necesidad. Por lo anterior, el actor solicitó el amparo de los derechos a la salud, a la vida, a la integridad personal y a la dignidad humana de los internos.

¹⁵⁶ La magistrada Gloria Ortiz aclaró su voto con respecto a la Sentencia T-409 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), pues consideró que en la providencia debió hacerse un análisis integral de los dos expedientes. A juicio de la magistrada, saltaba la vista que la regla del equilibrio decreciente que condiciona la entrada de internos en establecimientos penitenciarios y carcelarios implicaba que el problema de vulneración de derechos y de hacinamiento se trasladara a los centros provisionales de detención preventiva.

¹⁵⁷ M.P. Alberto Rojas Ríos. SV y AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵⁸ M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

sindicada, imputada, enjuiciada o condenada de la que se desprenden deberes de respeto y garantía, además de la posibilidad de limitar o restringir ciertos derechos fundamentales. Asimismo, añadió que cuando los jueces imponen una medida de detención preventiva o emiten sentencia condenatoria tienen deberes de garantizar y verificar las condiciones de reclusión.

231. Adicionalmente, la Sala se refirió a la prohibición de no ser sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes que se encuentra en el artículo 12 de la Constitución Política, a los numerales 2 y 4 del artículo 5 de la CIDH, los artículos 7 y 10 del PIDESC, así como las normas de *soft law* contenidas en el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Además, en la sentencia mencionó el caso Pacheco Teruel y otros Vs Honduras en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se refirió a las condiciones de detención.

232. En materia de alimentación de las personas privadas de la libertad, en la providencia se indicó que el Estado es responsable del suministro ya sea de manera directa o por un tercero. Sobre este punto, se citaron las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos número 20 y 87, la Guía para la Defensa Pública y la Protección Integral de los Privados de Libertad y la jurisprudencia constitucional que dispone que la alimentación de los internos debe suministrarse diariamente con condiciones de higiene, valor nutricional, calidad cuantitativa y cualitativamente.

233. A su vez, se advirtió que el artículo 19 de la Ley 65 de 1993 dispone que las entidades territoriales pueden contratar con el Inpec el recibo de sus reclusos mediante acuerdos en los que se consagren cláusulas en las que se convengan obligaciones como la de provisión de alimentos. Sin embargo, la Sala concluyó que el derecho a la alimentación se reguló “en los artículos 48 y 49 de la Ley 1709 de 2014, que modificaron los artículos 67 y 68 de la Ley 65 de 1993, y disponen que la Uspec es responsable de la alimentación de todas las personas privadas de la libertad.”

234. En materia de protección del derecho a la salud, la Sala afirmó que dentro de los deberes del Estado se encuentra el de brindar servicios médicos tal como lo dispone el artículo 49 de la Carta Política, citó las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y expuso la jurisprudencia constitucional en la que se advierte que este derecho debe garantizarse a toda la población colombiana. Finalmente, en dicho acápite se hizo referencia a la Ley Estatutaria 1751 de 2015 sobre el derecho fundamental a la salud y la normatividad en materia de afiliación de la población reclusa en los establecimientos de reclusión a cargo del Inpec, los establecimientos de reclusión del orden departamental, distrital y municipal, en guaranición militar o de policía, prisión y detención domiciliaria, o bajo un sistema de vigilancia electrónica. Se expuso que “los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y el Distrito Capital de Bogotá, están a cargo de la afiliación de los reclusos a su cargo, al sistema de salud a través del régimen subsidiado y asumir los costos de aquello no incluido en el POS” en virtud de lo consagrado en el Decreto 2496 de 2012.

235. La Defensoría del Pueblo advirtió que no existía claridad sobre la entidad responsable de garantizar los servicios de salud. No obstante, en la sentencia se resaltó que (i) corresponde a la EPS en el régimen subsidiado que determine la Secretaría de Salud de Bogotá la obligación de la prestación mientras la persona se encuentra por hasta 36 horas en una URI y (ii) es responsabilidad del Inpec la prestación de servicios de salud “de aquellos que se encuentran en la URI luego de haberse realizado la audiencia de control de legalidad de la captura y encontrarse con medida de aseguramiento o una condena, (...) dado que a este instituto le corresponde hacerse cargo de su custodia conforme al artículo 304 de la Ley 906 de 2004.” Sobre el particular, la Sala expuso lo siguiente:

“Es preciso advertir que desde el momento en que la autoridad judicial dispone la privación de la libertad en virtud de la medida de aseguramiento o de la sentencia impuesta y ordena su internamiento en un centro de reclusión, el Inpec, atendiendo a su posición de garante, debe asumir toda la responsabilidad tanto de la ubicación en uno de aquellos de los destinados para el efecto conforme al artículo 20 de la Ley 65 de 1993; como de garantizarles todos los derechos: salud, alimentación, elementos de higiene, así como la ubicación en sitios que cuenten con los requerimientos mínimos para la subsistencia digna, dado que este es un deber que corresponde a la misionalidad del Inpec; y de igual forma a la Uspec quien tiene la obligación de garantizar la prestación del servicio de salud a las personas bajo custodia del Inpec, conforme al *Modelo de Atención en Salud Especial para la Población Privada de la Libertad*, cuya implementación es responsabilidad de las dos entidades en mención.

(...)

La garantía y efectividad del derecho a la salud no depende de la decisión de los servidores públicos del Inpec de hacerse cargo o no de los detenidos y condenados, pues hacerlo es una función que tiene por ley y no puede trasladarla de facto a otra institución como la Fiscalía General de la Nación o la Policía Nacional.”

236. A su vez, la Sala Octava de revisión advirtió que de acuerdo con el artículo 28A de la Ley 65 de 1993, la detención en las URI o espacios similares no puede superar las 36 horas y se refirió a las competencias del (i) Inpec y la Uspec en materia penitenciaria y carcelaria, (ii) de los jueces de la república acerca del proceso para determinar el lugar en que se va a privar de la libertad a un sindicado o condenado y (iii) de los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y del Distrito Capital en materia de cárceles para la ejecución de la detención preventiva, tal como se desprende del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

237. Por lo anterior, la Sala concluyó que “la detención preventiva y la ejecución de la condena en sitios de retención transitoria, carpas, y vehículos, sitios que no son establecimientos de reclusión y no cumplen los requerimientos mínimos para serlo, vulnera los derechos fundamentales de los reclusos por someterlos a vivir en condiciones inhumanas y degradantes.”

238. De esta manera, la Sala Octava de Revisión confirmó parcialmente la decisión que concedió el amparo de los derechos y adicionó varias órdenes que se resumen a continuación:¹⁵⁹

- Ordenó a la Dirección de la Policía Metropolitana de Bogotá suspender el uso de remolques, autobuses, carpas, parques, plazas públicas y cualquier otro sitio distinto de los establecimientos de reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario para mantener a las personas privadas de la libertad.
- Ordenó al Inpec, a la Policía Metropolitana de Bogotá y a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá que en un término no superior a 8 días trasladara a las personas que se encontraban privadas de la libertad por más de 36 horas en las URI y estaciones de policía a establecimientos de reclusión del orden nacional o distrital. Sobre este punto, aclaró que se debía tener en cuenta la regla de equilibrio decreciente dispuesta en la Sentencia T-388 de 2013.
- Ordenó a la Uspec, al Inpec y al Alcalde Mayor de Bogotá D.C. que buscaran y acondicionaran un inmueble que cumpla con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana, para la reclusión transitoria de los internos que no puedan ser trasladados de manera inmediata a la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres del Distrito Capital u otro establecimiento carcelario o penitenciario a cargo del Inpec.
- Ordenó a la Uspec, al Inpec y al Alcalde Mayor de Bogotá D.C. que coordinaran la entrega de un kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobija a las personas que permanezcan por más de 36 horas privadas de la libertad en estaciones de Policía y en las URI. Asimismo, ordenó que se garantizara que los espacios de detención transitoria contaran con espacios adecuados para el descanso nocturno y con baterías sanitarias suficientes.
- Advirtió a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Metropolitana de Bogotá que se abstuvieran de mantener personas en las URI o unidades similares por más de 36 horas tal como se consagró en el artículo 28A de la Ley 65 de 1993. A su vez, advirtió al Inpec que debía cumplir con la obligación de “de recibir en custodia a las personas privadas de la libertad por medida de aseguramiento o condena.”
- Ordenó a la Alcaldía Mayor de Bogotá que en coordinación con el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Uspec y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la Fiscalía General de la Nación y con el Consejo Superior de la Judicatura, elaborara y presentara “al Juez de seguimiento al cumplimiento de este fallo de tutela, un programa de ampliación de infraestructura carcelaria y de las áreas para detención transitoria de las instalaciones de las Unidades de Reacción Inmediata o unidad similar, que atienda las necesidades de cupos para la detención preventiva y transitoria en el Distrito Capital.”
- Ordenó a la Alcaldía Mayor de Bogotá que asumiera “la prestación integral de los servicios de salud que requieran dentro de las primeras treinta y seis (36) horas de privación de la libertad, todas las personas que se encuentren recluidas transitoriamente en las salas de detención de las Unidades de Reacción Inmediata y Estaciones de Policía de Bogotá.” Por su parte, ordenó que la prestación de servicios de salud de los condenados o procesados que superen 36 horas en los centros de detención transitoria debía ser asumida por la Uspec y el Inpec.
- Ordenó a la Uspec que adoptara “las medidas necesarias para que se suministren los alimentos a los reclusos que permanezcan transitoriamente en las Unidades de Reacción Inmediata de Bogotá URI y Estaciones de Policía de Bogotá, sin interrupción y observando todos los requerimientos nutricionales y normas de protocolo de tratamiento higiénico sanitario de alimentos.”
- Por otra parte, exhortó a la Defensoría del Pueblo para que realizara visitas y a la Procuraduría General de la Nación para que ejerciera la respectiva vigilancia del cumplimiento de la función asignada a los jueces de ejecución de penas y Medidas de Seguridad en el artículo 51 de la Ley 65 de 1993.
- Para terminar, en la providencia se ordenó al Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá que verificara el cumplimiento de esta providencia y enviara una copia de las actuaciones adelantadas a la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional y a la Alcaldía Mayor de Bogotá, así como al Inpec que publicaran las órdenes adoptadas en los centros de detención transitoria de Bogotá.

¹⁵⁹ El magistrado Luis Ernesto Vargas Silva salvó parcialmente el voto con respecto a la Sentencia T-151 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos), pues consideró que las órdenes de (i) traslado de personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, (ii) adecuación de un espacio para los procesados y condenados que no puedan ser trasladados a establecimientos penitenciarios y carcelarios y (iii) el programa de ampliación e infraestructura carcelaria y de las áreas para detención transitoria no podían adoptarse al margen de los problemas estructurales que presenta el Sistema Penitenciario y Carcelario y que se debía analizar la competencia de la Sala en armonía con la cosa juzgada de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. Finalmente, el Magistrado aclaró su voto y precisó que las órdenes de suministrar kits de aseo y de otros elementos, así como la de garantizar la alimentación de los internos no pueden ser consideradas “como una autorización a la administración para que continúe reteniendo a estas personas en sitios que no están diseñados ni adecuados para estancias prolongadas.”

7.6. Sentencia T-276 de 2016

239. Finalmente, en la Sentencia T-276 de 2016,¹⁶⁰ la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional estudió la tutela interpuesta por el Defensor del Pueblo Regional de Santander debido al hacinamiento existente en las estaciones de policía de Bucaramanga y las condiciones de reclusión en las que se encontraban las personas privadas de la libertad en estos espacios.

240. El funcionario expuso en la demanda de tutela que durante el año 2014 se reunieron con los alcaldes del área metropolitana de Bucaramanga para hablar y socializar las obligaciones de los entes territoriales tratándose de las personas detenidas preventivamente sin que se adelantaran acciones sobre el particular. Por su parte, relató que en visita realizada a la estación de Policía Norte de Bucaramanga se evidenció un alto nivel de hacinamiento y las siguientes condiciones de reclusión: (i) las celdas solo contaban con un baño en el que dormían varios internos, (ii) más de la mitad de los detenidos dormía en el piso, (iii) la visita de los familiares se reducía a 15 minutos los miércoles y no era posible tener visitas íntimas, (iv) no se garantizaban condiciones de salubridad y los alimentos suministrados no cumplían estándares de calidad, (v) no se llevaban a cabo traslados a establecimientos penitenciarios y carcelarios y (vi) para el momento se encontraban 2 personas con VIH y el lugar no contaba con botiquín disponible.

241. Por lo anterior, el Defensor del Pueblo solicitó que se adoptaran las órdenes necesarias para impedir que las estaciones de Policía recibieran personas con medida de aseguramiento de detención preventiva, se realizará el traslado de los internos que se encontraran en esos espacios, que los entes territoriales cumplieran con las competencias respecto de la custodia y tratamiento de estas personas y que se elaborara un esquema de atención en salud.

242. El Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bucaramanga declaró la improcedencia de la acción de tutela, pues no se demostró que existiera peligro grave para la vida y la salud de las personas privadas de la libertad para que procediera el amparo transitorio y, con respecto a la protección definitiva, el juzgado aseguró que podría presentarse una demanda de reparación directa o hacer uso de la acción popular o de grupo. No obstante, instó al alcalde, al gobernador, al director nacional y al gerente nacional del Inpec que adelantaran las gestiones necesarias para diseñar y ejecutar un plan de traslado sistemático. En segunda instancia, la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Bucaramanga confirmó la sentencia del *a quo*.

243. La Sala Séptima de Revisión se refirió a la naturaleza polivalente y del fundamento constitucional de la libertad, así como del derecho penal como límite a la privación de la libertad y a los abusos del poder punitivo del Estado.

244. Adicionalmente, en la providencia existe un acápite en el que se desarrolla el alcance de los siguientes derechos tratándose de las personas privadas de la libertad: (i) vida y la integridad personal, (ii) petición, (iii) dignidad humana, (iv) visita íntima o conyugal en condiciones dignas, (v) resocialización, (vi) debido proceso disciplinario, (vii) palabra, (viii) descanso, (ix) salud y (x) unidad familiar.

245. Por su parte, la Sala se refirió a la vulneración de derechos de las personas privadas de la libertad debido al hacinamiento que impide "la resocialización de los individuos ya condenados y afecta la presunción de inocencia de las personas que cumplen una medida de aseguramiento, pues los expone a consecuencias muy gravosas distintas de la mera privación de la libertad sin que previamente hayan sido declaradas culpables en un juicio." Además, estimó que la privación intramural de la libertad tiene implicaciones negativas cuando se trata de personas en detención preventiva "pues la misma no constituye una pena y por ello debe ser excepcional y ha de fundarse en los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad."

246. En la providencia se mencionaron sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional sobre la excepcionalidad de las medidas de aseguramiento y sobre la necesidad de que la privación de la libertad consulte criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

247. Concretamente, en la Sala resaltó que el legislador no cumple la excepcionalidad de las medidas de aseguramiento, dado que "el 78% de las conductas punibles tipificadas en nuestro país permiten la imposición de una detención preventiva al cumplir directamente con las tres (3) primeras causales contempladas en el artículo 313 de la Ley 906 de 2004."

248. Por otra parte, la Sala citó algunas sentencias de la Corte Constitucional sobre la vulneración de derechos en establecimientos de reclusión, así como en centros de detención transitoria. Las providencias enunciadas se refieren a asuntos de hacinamiento, salud, infraestructura, mantenimiento, acceso a agua potable, traslado de internos y la declaratoria de estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria.

249. Adicionalmente, se hizo énfasis en que la privación de la libertad en las salas de retenidos de la Policía Nacional no podía superar las 36 horas, de conformidad con el artículo 28A de la Ley 65 de 1993 y el artículo 12 de la Constitución Política, en el que se prohíbe que cualquier persona sea sometida a tratos crueles e inhумanos. De esta manera, se concedió el amparo de los derechos a la dignidad humana, a la integridad personal, a la salud, a la familia y a la salubridad de las personas que se encontraban privadas de la libertad en la estación de Policía del Norte de Bucaramanga.

250. La Sala revocó la sentencia de segunda instancia que confirmó la decisión de declarar improcedente la acción de amparo y ordenó lo siguiente:

- Ordenó que la Alcaldía de Bucaramanga y el Inpec celebraran un convenio para trasladar gradualmente las personas privadas de la libertad de la estación de Policía del Norte hacia establecimientos penitenciarios y carcelarios que se encuentren en el Departamento de Santander.
- Ordenó al Inpec que trasladara a las personas privadas de su libertad cuya custodia fuera de su competencia para lo cual debía tener en cuenta la regla de equilibrio decreciente desarrollada en la Sentencia T-388 de 2013.
- Ordenó a la Procuraduría que dentro de las actuaciones penales surtidas contra las personas privadas de la libertad en la estación de Policía Norte de Bucaramanga solicitará el cumplimiento de las órdenes de detención domiciliaria respectivas.
- Ordenó a la Defensoría del Pueblo que analizara un estudio para determinar si las personas privadas de la libertad en la estación de Policía Norte de Bucaramanga cumplen los requisitos para que se les otorgue un subrogado penal.
- Ordenó a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga que de manera subsidiaria y en virtud del principio de solidaridad garantizara el acceso efectivo a todos los servicios de salud a los detenidos, en especial de las personas con especiales afecciones de salud como el VIH.
- Ordenó a CAPRECOM EPS o la entidad que tuviera contrato con el Inpec o la Uspec que realizará brigadas de atención periódica y se prestaran servicios de salud.
- Exhortó al Consejo Superior de Política Criminal para adoptar las medidas necesarias para que la detención preventiva en los procesos penales tenga un carácter excepcional.
- Finalmente, se resolvió que la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional lleve el seguimiento estricto del cumplimiento de las órdenes contenidas en la providencia.

251. En suma, diferentes salas de revisión de la Corte Constitucional han proferido sentencias a través de las cuales se estudió la posible vulneración de los derechos fundamentales de los procesados y condenados que se encontraban privados de la libertad en los denominados centros de detención transitoria.

252. En la Sentencia T-847 de 2000¹⁶¹ se estudió si la situación de los denominados centros de detención transitoria hacia parte del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-153 de 1998. Sobre este punto, en la providencia se resaltó que, aunque existe una relación entre el fenómeno de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios y el presentado en las estaciones de Policía y unidades similares, lo cierto era que los problemas presentados en los diversos órganos de seguridad del Estado no fue materia de estudio en la decisión que declaró el ECI.

253. En tres de las decisiones estudiadas se acreditó la figura de la carencia actual de objeto por hecho superado,¹⁶² ante la materialización del traslado de las personas privadas de la libertad. En uno de estos casos solo se previno a algunas autoridades del orden nacional para que en ningún caso incurriera en la omisión que dio lugar al trámite constitucional.¹⁶³ En otro de los fallos adoptados se instó a una gobernación, así como a una alcaldía para que adelantaran las gestiones destinadas a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993.¹⁶⁴

254. Ahora bien, en las decisiones estudiadas se concluyó que los derechos fundamentales de los internos en los denominados centros de detención transitoria se vulneraban debido a que la infraestructura de estos espacios no está diseñada para reclusiones prolongadas y, concretamente, la detención no puede superar las 36 horas, de acuerdo con los artículos 28 de la Constitución Política

¹⁶⁰ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶¹ M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁶² Sentencias T-1606 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz; T-1077 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería; y T-409 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁶³ Sentencia T-1077 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹⁶⁴ Sentencia T-409 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

y 28A de la Ley 65 de 1993. Asimismo, en las providencias se indicó que las medidas privativas de la libertad debían responder a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad y, pese a ello, no se daba aplicación a su carácter excepcional.

255. Además, en algunos de estos fallos se estudió la competencia de los entes territoriales tratándose de las personas con medida de aseguramiento intramural que se deriva del Código Penitenciario y Carcelario. Finalmente, las diferentes salas de revisión adoptaron órdenes tendientes a (i) garantizar el traslado, (ii) suspender el uso de ciertos espacios para privar de la libertad a personas, (iii) acondicionar inmuebles para destinarlos a la detención transitoria, (iv) garantizar condiciones dignas de reclusión; (v) asegurar el acceso a servicios de salud, (vi) materializar órdenes de detención domiciliaria, (vii) facilitar la aplicación de subrogados penales y (viii) a que la detención preventiva sea excepcional, entre otras.

8. Las estaciones de policía y lugares similares no son espacios aptos para mantener personas privadas de la libertad de manera prolongada

256. La Corte Constitucional constató que el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios generó que los procesados y condenados permanezcan privados de la libertad en centros de detención transitoria, espacios que se encuentran a cargo de la Policía Nacional y de la Fiscalía General de la Nación y no fueron concebidos para la reclusión de personas por períodos prolongados.

257. Actualmente, las salas de paso de las URI, así como las estaciones y subestaciones de la Policía Nacional presentan índices de hacinamiento alarmantes. En virtud de las visitas ordenadas por la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación indicaron que “*los lugares transitorios de detención no cuentan con la capacidad, física, técnica de infraestructura y humana, para dar cumplimiento al fin resocializador de la pena*”, en algunos casos la sobrepoblación alcanza porcentajes superiores al 900% y que la problemática del Sistema Penitenciario y Carcelario se trasladó a estos espacios en los que existen luchas por el poder y se presentan “*rñas, intentos masivos de fuga, homicidios, ingreso de estupefacientes e incremento de enfermedades*”.¹⁶⁵

258. La Defensoría del Pueblo en el informe más reciente sobre el seguimiento de las personas privadas de la libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata, advirtió que, en el mes de enero 2021, «*las cifras de privados de la libertad reducidos en los denominados centros de reclusión transitoria en el país ascendían a 19.471, con una capacidad real de 6.727, con una sobrepoblación de 12.744; cifras que se ven reflejadas en el 189% de hacinamiento*». Para el mes de agosto del 2021 «*se presenta una población recluida de 21.058, con una capacidad real de 7.865 y una sobrepoblación de 13.193, reflejando el 168% de hacinamiento en los centros de reclusión del país*».¹⁶⁶

259. En atención a lo señalado por los órganos de control y de conformidad con las pruebas que obran dentro de los expedientes objeto de revisión, la Sala Plena concluye que al interior de los llamados centros de detención transitoria existe una problemática generalizada, pues la infraestructura de estos lugares es insuficiente para garantizar las condiciones necesarias para una estadía prolongada y, en consecuencia, existe precariedad e insuficiencia para garantizar la atención en salud, la alimentación y otros servicios públicos básicos. En muchos de los espacios que fueron visitados por la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo las celdas no tienen una medida superior a los 8 metros cuadrados y en ciudades como Buenaventura y la Guajira se constató el uso de bodegas o remolques para albergar personas privadas de la libertad.

260. La Corte no puede dejar de señalar que las condiciones a las que se encuentran sometidos los internos en estos espacios a cargo de la Policía Nacional y de la Fiscalía General de la Nación son críticas y peores a las que se ven expuestos los reclusos dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, por lo que la vulneración de los derechos fundamentales de quienes se encuentran privados de la libertad en los llamados centros de detención transitoria es de extrema gravedad.

261. El artículo 28A de la Ley 65 de 1993¹⁶⁷ establece que la detención en Unidad de Reacción Inmediata o en unidades similares no puede superar las 36 horas y, en atención a su propósito, deben garantizarse condiciones mínimas como la separación entre hombres, mujeres, así como la relativa a los menores de edad, acceso a baño, ventilación y luz solar suficientes. Ahora bien, corresponde a esta Corporación aclarar que la privación de la libertad de personas con medida de aseguramiento y condenadas requiere como presupuesto que se aseguren diversas condiciones indispensables para garantizar la integridad de los reclusos, así como el cumplimiento de los fines de la pena.

262. De esta manera, para asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales de los internos, las condiciones necesarias para su resocialización y el suministro efectivo de los elementos que permitan la digna subsistencia, es imprescindible que las autoridades a cargo de las poblaciones de procesados y condenados atiendan lo dispuesto en (i) las normas constitucionales, (ii) los estándares de protección del derecho internacional, (iii) la jurisprudencia constitucional y (iv) el contenido de la Ley 65 de 1993 que regula el “*cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y de las medidas de seguridad*”, cuyos principios y garantías irradian al universo de personas privadas de la libertad.

263. El PIDESC consagra en su artículo 10 que toda persona privada de la libertad debe ser tratada “*humanamente y con el respeto debido a la dignidad humana*.”

264. Esta Corporación insiste en que durante la reclusión debe prevalecer el respeto por la dignidad, pues la privación de la libertad no implica la pérdida de la condición de ser humano. Resulta claro que el cumplimiento de las obligaciones por parte de las autoridades nacionales, así como de los entes territoriales no puede sujetarse a la disponibilidad de recursos o a otro tipo de condiciones que resulten en el sometimiento de los internos a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En la Sentencia T-388 de 2013,¹⁶⁸ la Sala Primera de Revisión señaló que “[e]l compromiso de una sociedad con la dignidad humana se reconoce, en gran medida, por la manera como se respetan los derechos de las personas privadas de la libertad.” En la providencia se añadió que “[e]l compromiso con los menos privilegiados, con las personas más descuidadas y abandonadas a su suerte y sus problemas, como es el caso de las personas privadas de la libertad, el que evidencia el real respeto a la dignidad humana de todas las personas.”

265. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la relación especial de sujeción es un vínculo jurídico-administrativo que surge entre el Estado y las personas privadas de la libertad. A partir del establecimiento de esta relación, los procesados y condenados se encuentran en una situación de subordinación y el Estado, representado por las autoridades penitenciarias y carcelarias, tiene la potestad de suspender y restringir el ejercicio de ciertos derechos fundamentales de acuerdo con la Constitución, las leyes, los reglamentos y, particularmente, con el debido respeto de la dignidad humana, así como los principios de razonabilidad, utilidad, necesidad y proporcionalidad. Sin perjuicio de lo anterior, en cabeza de la administración surgen deberes que se concretan en preservar la eficacia de su poder punitivo, asegurar el cumplimiento de los protocolos de seguridad, garantizar las condiciones materiales de existencia y las necesarias para la resocialización, así como asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los internos.

266. Uno de los elementos que identifican la relación de especial sujeción es la subordinación del recluso frente al Estado, que se concreta en el sometimiento del interno a un régimen jurídico especial y en la posibilidad de limitar el ejercicio de sus derechos. Dentro de esta relación, la jurisprudencia constitucional reconoce tres tipos de categorías de derechos:

- (i) Derechos que pueden ser suspendidos a causa de la pena impuesta.
- (ii) Derechos que se restringen en virtud de la relación de sujeción que surge entre el recluso y el Estado.
- (iii) Derechos cuyo ejercicio se mantiene incólume, pleno e inmodificable.

267. Con todo, las URI y unidades similares del país no cuentan con personal para la custodia, ni con la infraestructura necesaria para garantizar a la población privada de la libertad el acceso efectivo a los servicios de agua potable, alimentación, salud o los atinentes al aseo personal. Asimismo, estos lugares no cuentan con espacios para que procesados y condenados reciban visitas de sus familiares, íntimas o se reúnan con sus abogados; puedan estudiar y trabajar para obtener la correspondiente rebaja de pena, para recibir luz solar o realizar actividades físicas y de esparcimiento.

268. Es tal el nivel de desprotección al que se ven sometidas las personas que se encuentran recluidas en centros de detención transitoria, que no es posible garantizar la efectividad de los derechos que pueden ser restringidos y aquellos cuyo ejercicio se mantiene incólume en el marco de la relación de especial sujeción. Lo anterior se explica porque (i) persisten los problemas de la nación en materia de protección de los condenados, (ii) los entes territoriales no cumplen y asumen las obligaciones que tienen frente a las personas privadas de la libertad bajo detención preventiva y, asimismo, (iii) la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación no son competentes para atender y custodiar a procesados y condenados.

¹⁶⁵ Informe de visitas del 31 de enero de 2021. Cuaderno 9, folio 286.

¹⁶⁶ Expediente digital, “Informe Situación Actual de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en los Centros de Detención Transitoria del País”. Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. Defensoría del Pueblo. Documento remitido el 29 de octubre de 2021 por la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional de la Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo). La Defensoría advirtió que «*las condiciones de reclusión de esta población son aún más precarias que las de la población privada de la libertad en los centros de reclusión nacional*».

¹⁶⁷ Norma incluida con la modificación realizada por la Ley 1709 de 2014 al Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993).

¹⁶⁸ M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

269. Corresponde a la Sala Plena pronunciarse acerca de los derechos y garantías que se derivan de la relación de especial sujeción y cuyo cumplimiento no es posible dentro de los centros de detención transitoria.

8.1. Enfoque diferencial

270. El artículo 10 del PIDESC establece el deber del respeto por la dignidad humana de las personas privadas de la libertad. El literal a) del numeral 2 de la norma dispone que “*[I]los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas.*”

271. El numeral 2 de la segunda de las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” determina que “*[C]on el propósito de aplicar el principio de no discriminación, las administraciones penitenciarias tendrán en cuenta las necesidades individuales de los reclusos, en particular de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario. Se deberán adoptar medidas de protección y promoción de los derechos de los reclusos con necesidades especiales, y dichas medidas no se considerarán discriminatorias.”*

272. La legislación nacional dispone que las medidas penitenciarias contarán con un enfoque diferencial que “*reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, religión, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra.*”¹⁶⁹

273. Como desarrollo del enfoque diferencial, la Corte Constitucional ha estudiado asuntos relacionados con (i) la separación entre procesados y condenados,¹⁷⁰ (ii) la reclusión de un miembro de comunidad indígena en un lugar o pabellón especial y la posibilidad de que se permita el ingreso de un médico de la comunidad,¹⁷¹ (iii) las medidas preventivas de protección a reclusos integrantes de la población LGBTI,¹⁷² (iv) la autorización del porte de barba y cabello largo de un recluso que profesa una religión¹⁷³ y (v) los derechos fundamentales de las mujeres privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios.¹⁷⁴

274. Dentro de los dentro de detención transitoria, no es posible garantizar el enfoque diferencial debido a las condiciones de infraestructura y a las limitaciones de que existen en las URI o unidades similares. Sobre este punto corresponde preguntarse cómo se ejerce el régimen disciplinario al interior de estos espacios si los funcionarios de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación destinados a la custodia de procesados y condenados no tienen competencia sobre la materia.

8.2. Derecho a la salud

275. El literal m) del artículo 14 de la Ley 1122 de 2007 previó que la población reclusa del país se afiliará al Sistema General de Seguridad Social en Salud y que, para ello, el Gobierno Nacional determinará los mecanismos que permitan la operatividad, en aras de que esta población reciba adecuadamente sus servicios.

276. Mediante el Decreto 2496 de 2012 se establecieron normas para la Operación del Aseguramiento en Salud de la Población Reclusa. El objeto de este es “*regular el aseguramiento en salud de la población reclusa a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y de las entidades territoriales en los establecimientos de reclusión del orden departamental, distrital y municipal.*” Finalmente, en el artículo 11 se establece que “[I]la afiliación de la población reclusa en establecimientos de reclusión del orden departamental, distrital y municipal está sujeta a las condiciones de financiación y operación del Régimen Subsidiado.”

277. Por otra parte, a través del Decreto 2245 de 2015, se adicionó un capítulo al Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho en lo relacionado con la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. En el párrafo del artículo 2 que se refiere a la vigencia se consagró que “[e]l Decreto 2496 de 2012 mantendrá plena vigencia para efectos del aseguramiento en salud de la población reclusa a cargo de las entidades territoriales, en los establecimientos de reclusión de los órdenes departamental, distrital o municipal, así como para quienes estén recluidos en guaranición militar o de policía, hasta tanto se expida nueva reglamentación.”

278. En el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, contempla que son afiliados en el Régimen Subsidiado las personas que sin tener las calidades para ser afiliados en el Régimen Contributivo o al Régimen de Excepción o Especial, cumplan ciertas condiciones entre las que se encuentra la “*población privada de la libertad a cargo de las entidades territoriales del orden departamental, distrital o municipal que no cumpla las condiciones para cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El listado censal de esta población será elaborado por las gobernaciones o las alcaldías distritales o municipales.*”

279. Finalmente, mediante el Decreto 858 de 2020 se adicionó el artículo 2.1.5.6 al Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación con la afiliación de las personas que se encuentren detenidas sin condena o cumpliendo medida de aseguramiento en centros de detención transitoria.

“artículo 2.1.5.6. Afiliación de las personas que se encuentren detenidas sin condena o cumpliendo medida de aseguramiento en centros de detención transitoria. Durante el término de la emergencia sanitaria, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia por el Coronavirus- Covid-19, la afiliación de las personas que se encuentren detenidas sin condena o estén cumpliendo medida de aseguramiento en centros de detención transitoria como Unidades de Reacción Inmediata - URI, estaciones de policía u otra institución del Estado que brinde dicho servicio, se adelantará conforme con las siguientes reglas:

La persona que se encuentre afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, o a un Régimen Especial o de Excepción en salud, mantendrá la afiliación a éste, así como aquellas a cargo del Inpec.

Las personas que no se encuentren afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud y que no tengan capacidad de pago, serán afiliadas al Régimen Subsidiado. La afiliación se realizará mediante listado censal, que será elaborado por las entidades territoriales del orden municipal, distrital y los departamentos con zonas no municipalizadas, según sea el caso, con base en la información diaria que les entregue de manera coordinada, oportuna y completa la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación

Esta población quedará afiliada a la EPS del Régimen Subsidiado que tenga mayor cobertura en el respectivo territorio, y que no cuente con medida administrativa que limite su capacidad para realizar nuevas afiliaciones y para aceptar traslados ordenada por la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo 1. En el evento que la persona sea trasladada a un establecimiento penitenciario y carcelario del orden nacional, aplicará lo dispuesto en la normatividad vigente, respecto a la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -Inpec, siendo obligación de ésta, la Uspec y del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad realizar las gestiones para garantizar la atención en salud de la población a su cargo.

Parágrafo 2.Una vez finalice la medida de aseguramiento en los centros de detención transitoria como unidades de reacción inmediata, estaciones de policía u otra institución del Estado que brindan dicho servicio, las entidades territoriales en el marco de sus competencias, deberán ejecutar acciones de verificación frente a la población contemplada en el numeral 2 del presente artículo, en relación con el cumplimiento o no de las condiciones para continuar en el Régimen Subsidiado y reportar las novedades que correspondan según el caso.”

280. En respuesta al Auto 110 de 2020 proferido por la Corte Constitucional, la Uspec advirtió que las personas privadas de la libertad recluidas en centros de reclusión transitoria, “*pueden presentar varios tipos de aseguramiento, que deberán ser validados al ingreso de las mismas en el sistema de registro. A saber: a) Personas afiliadas al Régimen Contributivo, en calidad de Cotizantes o Beneficiarios. b) Personas afiliadas al Régimen Subsidiado. c) Personas sin afiliación al SGSSS. d) Personas afiliadas a los Regímenes Especial o de Excepción.*” Añadió que, en todos los casos, “*se deberá garantizar la atención en salud según corresponda, salvo para aquellas personas privadas de la libertad con Condena ordenada por autoridad judicial, quienes deberán ser registrados por el Inpec como población a su cargo, para validar la cobertura de los recursos del Fondo Nacional de Salud.*”

281. En la Sentencia T-151 de 2016,¹⁷⁵ la Sala Octava de Revisión se refirió a la competencia en materia del deber de garantía del derecho a la salud tratándose de las personas en centros de detención transitoria e indicó lo siguiente:

“En este orden, los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y el Distrito Capital de Bogotá, están a cargo de la afiliación de los reclusos de los establecimientos a su cargo, al sistema de salud a través del régimen subsidiado y asumir los costos de aquello no incluido en el POS.

¹⁶⁹ Artículo 3 del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993).

¹⁷⁰ Sentencias T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-1030 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁷¹ Sentencia T-975 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁷² Sentencia T-283 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁷³ Sentencia T-213 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁷⁴ Sentencia T-267 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera.

¹⁷⁵ M.P. Alberto Rojas Ríos. SV y AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

En materia de salud en los establecimientos de reclusión, igualmente corresponde a los distritos y municipios ‘44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, anclianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.’, conforme el artículo 44 de la Ley 715 de 2001.”

282. En virtud de las visitas ordenadas por la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación señalaron que, en términos generales, aunque la situación varía de un centro a otro, la atención en salud en los llamados centros de detención transitoria se limita a la general de urgencias, por lo que existen deficiencias en el acceso, la atención, así como la continuidad en el servicio y todo lo correspondiente a medicamentos, trámites para autorizaciones u otros tratamientos depende de la red familiar de la persona que se encuentra detenida. Muchas de las personas privadas de la libertad en estos centros padecen diversas afecciones de salud que no son tratadas y que, en cambio, son en muchos casos contagias a quienes los rodean. Las enfermedades más comunes son en la piel, respiratorias, gastrointestinales e infecciones constantes sin tratamiento¹⁷⁶ y, preliminarmente, hay pruebas que muestran que las condiciones de higiene y sanidad son deficientes, las personas tienen acceso a baterías sanitarias poco funcionales.

8.3. Derecho a la alimentación

283. En la Observación General 12, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adujo “que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos.”

284. Además, el Comité precisó que este derecho se ejerce “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.”

285. Dentro de las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”, la regla 22 contempla que “[t]odo recluso recibirá de la administración del establecimiento penitenciario, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas.”

286. La regla 35 establece que el organismo de salud pública competente tiene que realizar inspecciones periódicas y asesorar a los establecimientos penitenciarios, entre otras cosas, sobre “[l]a cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos.”

287. Finalmente, la regla 43 dispone que las restricciones o sanciones disciplinarias no pueden equivaler a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. De esta manera se prohíben prácticas como “[l]as penas corporales o la reducción de los alimentos o del agua potable.”

288. El suministro de alimentación es una cuestión que ha sido objeto de controversia entre la Uspec y los entes territoriales, pues estas autoridades manifiestan que no tienen el deber de entregar los alimentos a las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria.

289. El artículo 17 de la Ley 65 de 1993 regula lo relativo a los establecimientos carcelarios y dispone que los presupuestos municipales y departamentales tienen que incluir las partidas necesarias para gastos como los relativos a las raciones de las personas privadas de la libertad.

290. El artículo 19 de la ley establece que los departamentos y municipios que no cuenten con establecimientos carcelarios pueden contratar con el Inpec el recibo de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva. Dentro de las cláusulas contractuales es imperioso que se acuerde el pago de varios servicios y remuneraciones entre los que se encuentra la “[p]rovisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos.”

291. Por su parte, la interpretación del artículo 67 de la Ley 65 de 1993 ha permitido que los entes territoriales evadan la responsabilidad que tienen en cuanto al suministro de alimentación de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva y, particularmente, de aquellas que se encuentran al interior de Unidades de Reacción Inmediata o estaciones y subestaciones de la Policía Nacional. A continuación, se transcribirá el artículo original y la modificación realizada a través del artículo 48 de la Ley 1709 de 2014.

Artículo 67 de la Ley 65 de 1993	Artículo modificado por el artículo 48 de la Ley 1709 de 2014
<p>Artículo 67. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario tendrá a su cargo la alimentación de los internos y la dotación de elementos y equipos de: trabajo, sanidad, didácticos, deportivos, de recreación y vestuario para condenados y todos los recursos materiales necesarios para la correcta marcha de los establecimientos de reclusión.</p> <p>Los detenidos, a juicio del Consejo de Disciplina podrán proporcionarse a su cargo la alimentación, sujetándose a las normas de seguridad y disciplina previstas en el reglamento general e interno.</p>	<p>Artículo 67. Provisión de alimentos y elementos. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) tendrá a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad.</p> <p>Cuando resulte necesario y únicamente por razones de salud, el médico podrá establecer la modificación del régimen alimentario de las personas privadas de la libertad o podrá autorizar que estas se provean su propia alimentación desde el exterior del establecimiento penitenciario siempre y cuando se cumpla con las condiciones de seguridad e higiene del mismo. En los demás casos solo podrá ser autorizado por el Consejo de Disciplina. Se tendrán en cuenta, en todo caso, las convicciones religiosas de la persona privada de la libertad.</p> <p>Bajo ninguna circunstancia las personas privadas de la libertad podrán contratar la preparación de alimentos al interior de los centros de reclusión. Está prohibida la suspensión o limitación de la alimentación como medida disciplinaria.</p> <p>El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) tendrán a su cargo, conforme a sus competencias la dotación de elementos y equipos de trabajo, sanidad, didácticos, deportivos, de recreación y vestuario deben suministrarse en los establecimientos de reclusión.</p>

292. En el marco del Auto 545 de 2019 emitido por la Corte, el Ministerio de Justicia y del Derecho señaló que la Uspec no tiene el presupuesto necesario y no cuenta con un sistema que permita verificar la demanda de raciones suministradas.

293. En respuesta al Auto 110 de 2020 de esta Corporación, alcaldías como la de Bogotá y de Barranquilla señalaron que no son responsables de la alimentación de las personas privadas de la libertad y que dicho asunto es competencia del Inpec a través de la Uspec.

294. Por su parte, la Uspec señaló que dentro de las responsabilidades de las entidades territoriales se encuentra la de suministrar “la alimentación diaria y permanente con el componente nutricional requerido según los estándares aplicados por la Uspec.” Sobre este último punto, añadió que es su responsabilidad tener “a disposición de las diferentes entidades territoriales, la información necesaria con relación a los estándares aplicados para el componente nutricional exigidos para la alimentación de las PPL.”

295. Asimismo, en el informe presentado a la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación se refirieron a los hallazgos de la Uspec sobre la materia que se concentran en señalar que no existen espacios para que los internos reciban y consuman sus alimentos, que existe incumplimiento de los proveedores tratándose de la calidad de la comida y que en muchos casos la alimentación es de mala calidad.

296. La Corte Constitucional reconoce que uno de los factores para mantener la integridad de los reclusos incluye la debida alimentación, la cual debe suministrarse diariamente y “responder a condiciones mínimas de higiene, valor nutricional y una calidad y cantidad que les permita su sana y completa nutrición.”¹⁷⁷

¹⁷⁶ Informe de visitas del 31 de enero de 2021. Cuaderno 9, folio 288.

¹⁷⁷ Sentencia T-208 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Lo expuesto en esta providencia sobre la calidad, la higiene y el valor nutricional de la comida suministrada a las personas privadas de la libertad fue reiterado en los fallos T-588A de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-391 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y T-266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

297. En la Sentencia T-718 de 1999,¹⁷⁸ la Sala Quinta de Revisión estudió la tutela interpuesta por un hombre privado de la libertad, en la que solicitó el amparo de sus derechos debido a que el alcalde municipal de Andalucía (Valle del Cauca) había reducido la suma de dinero que pagaba por concepto de alimentación. En dicha oportunidad, la Sala de Revisión reiteró que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, los municipios deben incluir las partidas necesarias garantizar las raciones de los presos. Además, determinó que cuando incumple el deber de suministrar alimentación suficiente y adecuada, el Estado “desconoce indiscutiblemente la dignidad humana y viola los derechos a la vida, a la salud y a la integridad personal de los reclusos. Además, a no dudarlo, el hambre, que supone necesariamente sufrimiento y ostensible daño a la integridad personal -física y mental- de quien la padece, constituye un trato cruel e inhumano, proscrito por nuestro ordenamiento.”

298. De manera puntual, la Corte Constitucional estudió en dos sentencias el problema en cuanto al suministro de alimentación que se presenta en los centros de detención transitoria.

299. En la Sentencia T-391 de 2015,¹⁷⁹ la Sala Tercera de Revisión estudió la tutela interpuesta por un hombre que se encontraba privado de la libertad en una URI y que solicitaba el traslado necesario para asistir a los controles y exámenes médicos programados y que se cumpliera con el plan de alimentación que se le prescribió.

300. Luego de estudiar el derecho de quienes se encuentran cumpliendo pena de prisión a acceder a los servicios de salud prescritos y a una alimentación adecuada, la Sala ordenó a la Unidad de Reacción Inmediata de Puente Aranda o al Inpec que (i) garantizara el traslado oportuno y eficaz del actor para que se realizaran los controles y exámenes médicos programados y (ii) se diera cumplimiento de las recomendaciones nutricionales y del plan de alimentación prescrito por la nutricionista dietista tratante. Para el cumplimiento de la orden era necesario establecer el lugar en el que se encontrara privado de la libertad el actor y la autoridad a cargo.

301. Posteriormente, en la Sentencia T-151 de 2016,¹⁸⁰ la Sala Octava de Revisión se refirió a la Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, los instrumentos internacionales sobre la materia y a los artículos 48 y 49 de la Ley 1709 de 2014, que modificaron los artículos 67 y 68 de la Ley 65 de 1993. De esta manera, concluyó que “*la Uspec es responsable de la alimentación de todas las personas privadas de la libertad y para el efecto fijará las políticas y planes de suministro de alimentos.*”

302. Corresponde a la Corte Constitucional aclarar que el componente de alimentación de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva que se encuentran en establecimiento de reclusión o en centros de detención transitoria corresponde a los entes territoriales.

303. Lo anterior se explica porque los detenidos preventivamente, en principio, deben permanecer en cárceles departamentales y municipales. En este caso, los entes territoriales deben incluir en sus presupuestos las partidas necesarias para las raciones de los presos. Ahora bien, si contratan con el Inpec el recibo de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva, dentro de las cláusulas contractuales se debe acordar el pago de la provisión de alimentación.

8.4. Derecho al agua

304. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales indicó en la Observación General No. 15, a través de la cual interpretó los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que “*el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.*” Además, añadió que este derecho “*se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado*” y su abastecimiento adecuado evita la muerte por deshidratación, reduce el riesgo de contraer enfermedades y permite satisfacer las necesidades de consumo y cocinas, así como higiene personal y doméstica.

305. En la Observación No. 15 se establecieron unos factores a analizar en materia de acceso al agua que aplican para cualquier circunstancia, a saber: (i) disponibilidad; (ii) calidad; y (iii) accesibilidad.

306. Asimismo, el Comité enunció algunas de las obligaciones de los Estados Parte y con efecto inmediato en relación con el derecho al agua, a saber:

- a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;
- b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados;
- c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;
- d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;
- e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;
- f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciban la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;
- g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;
- h) Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;
- i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.

307. Finalmente, en la observación se resaltó que, aunque “el derecho al agua potable es aplicable a todos, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho” y, particularmente se menciona a los presos y detenidos.

308. Por su parte, en las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” se establece que a las personas privadas de la libertad “*se les facilitará agua y los artículos de aseo indispensables para su salud e higiene*” (Regla 1), que los reclusos deben tener la posibilidad de proveerse agua potable cuando lo necesiten (Regla 22) y que no es posible establecer como sanción disciplinaria la reducción en el suministro de agua potable.

309. La Corte Constitucional ha revisado tutelas en las que existen pretensiones atinentes al suministro de agua potable al interior de establecimientos penitenciarios y carcelarios.¹⁸¹ En estos casos, esta Corporación abordó el asunto desde los criterios de disponibilidad, accesibilidad y calidad, llegó a establecer un número de litros diarios que deben ser asegurados y concluyó que las autoridades carcelarias deben garantizar el derecho fundamental al agua de los reclusos y no pueden excusarse en la falta de recursos.

310. En los asuntos objeto de revisión, de acuerdo con el informe rendido por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, el suministro de agua no es suficiente y no cuenta con las calidades de potabilidad requeridas.

8.5. Derecho al voto

311. El sufragio es un derecho político que se suspende tratándose de los condenados. Sin embargo, dicha garantía no se restringe en el caso de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva intramural, por lo que el artículo 57 del Código penitenciario y Carcelario establece que los procesados que reúnan los requisitos de ley tienen derecho al voto al interior de los centros de reclusión.¹⁸²

¹⁷⁸ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁷⁹ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁸⁰ M.P. Alberto Rojas Ríos. SV y AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸¹ Sentencias T-077 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada; T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-208 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁸² Ley 65 de 1993. “*Artículo 57. Voto de los detenidos. Los detenidos privados de la libertad si reúnen los requisitos de ley podrán ejercer el derecho al sufragio en sus respectivos centros de reclusión. La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará los medios para el ejercicio de este derecho. Se prohíbe el proselitismo político al interior de las penitenciarías y cárceles, tanto de extraños como de los mismos internos. El incumplimiento a esta prohibición y cualquier insinuación en favor o en contra de candidatos o partidos por parte de los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, constituye causal de mala conducta.*”

312. En la Sentencia T-324 de 1994¹⁸³ la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional estudió una tutela interpuesta por una personera municipal en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, debido a que la entidad no dispuso mesas de votación en la Cárcel Municipal de Palestina (Caldas). En dicha oportunidad, la Corte determinó que el sufragio como forma de participación política comprende (i) la actividad subjetiva encaminada a ejercer el derecho y (ii) la acción del Estado encaminada a crear las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho tenga lugar.

313. La Sala Tercera también destacó que el derecho fundamental al sufragio es de aplicación inmediata y que no debe ser entendido como una garantía individual, “sino también como una función en cuanto contribuye a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático.” Adicionalmente, en la providencia se concluyó que “[l]os detenidos que aún no han sido condenados, son beneficiarios de la presunción de inocencia y, por lo tanto, para efectos políticos deben ser considerados como ciudadanos titulares de plenos derechos, que merecen un trato preferencial por el hecho de encontrarse en una situación de inferioridad.”

314. La privación de la libertad de procesados en los centros de detención transitoria representa un reto para garantizar el derecho al sufragio, debido elevado número de espacios utilizados para tal efecto. Sin perjuicio de lo anterior, es claro que dicha garantía es de aplicación inmediata, por lo que “su componente prestacional no lo convierte en un derecho de carácter programático cuya efectividad se encuentre librada a contingencias económicas o a decisiones políticas futuras”¹⁸⁴.

8.6. Tratamiento penitenciario y redención de la pena

315. El numeral 3 del artículo 10 del PIDESC dispone que “[e]l régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.”

316. El Código Penitenciario y Carcelario resalta que la finalidad del tratamiento penitenciario es “alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y 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”¹⁸⁵.

317. El artículo 103A de la Ley 65 de 1993 establece que la redención de pena es un derecho de las personas condenadas y las decisiones sobre la materia pueden ser controvertidas ante los jueces competentes. Dentro de las actividades válidas para redimir se encuentran las siguientes: (i) trabajo,¹⁸⁶ (ii) estudio,¹⁸⁷ (iii) enseñanza¹⁸⁸ o (iv) literarias, deportivas, artísticas y en comités de internos.¹⁸⁹

318. Sobre el particular, en la Sentencia T-213 de 2011,¹⁹⁰ la Sala Cuarta de Revisión señaló que “los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios tienen el deber de restaurar los lazos sociales de los reclusos con el mundo exterior, pues de ello dependerá, en gran parte, la posibilidad de resocialización, motivo por el cual, debe ser una prioridad para estos Establecimientos la inclusión de los internos en programas de redención de pena durante las diferentes fases del tratamiento penitenciario.”

319. Adicionalmente, la Corte Constitucional sostiene que el trabajo, la educación, las actividades recreativas, deportivas y culturales, entre otras, son parte del núcleo esencial del derecho a la libertad, pues son el mecanismo indispensable para lograr alcanzar la resocialización del reo.¹⁹¹

320. En las URI o unidades similares se encuentran privadas de la libertad personas condenadas y no existen las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades y oficios que permitan la redención de pena. Con lo anterior, se priva de manera injustificada de este beneficio a los internos y se dejaría sin efecto el tratamiento penitenciario.

321. La problemática identificada es inadmisible a la luz de la Constitución, porque supone que los asociados asuman la ausencia de respuesta estatal frente al tratamiento penitenciario. Para la Corte, dicha carga va más allá de lo que deben soportar en el marco de la relación de sujeción creada a partir de la privación de la libertad. Por lo tanto, es responsabilidad del Inpec garantizar que las personas condenadas puedan realizar actividades de resocialización, conforme a las previsiones legales, independientemente del lugar donde estén cumpliendo la pena. Esto quiere decir que es inexcusable otorgar la autorización aduciendo razones de infraestructura o cualquiera de índole administrativa no imputable al condenado (esto conforme los lineamientos de la Ley 65 de 1993 (modificada por la Ley 1709 de 2014).

322. Lo anterior significa que le corresponde al Inpec habilitar las actividades susceptibles de redención de pena, para que las personas privadas de la libertad puedan desarrollarlas, bajo los parámetros legales, independientemente de dónde se encuentren recluidos. Esto con el fin de que dichas actividades resocializadoras sean computadas por el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad.

8.7. Derecho al trabajo

323. La Constitución Política de 1991 establece en el artículo 1 que Colombia es un Estado social de derecho fundado en el trabajo y aunque dentro de la Carta Política no se hace mención expresa al trabajo penitenciario, el artículo 25 del texto constitucional consagra al trabajo como un derecho fundamental y una obligación social que goza de especial protección del Estado en todas sus modalidades.

324. El derecho al trabajo es una garantía que se encuentra restringida en virtud de la relación de sujeción que surge entre el recluso y el Estado. Ahora bien, el Código Penitenciario y Carcelario establece que la finalidad de la pena es la resocialización que puede lograrse a través del tratamiento penitenciario que tiene dentro de sus componentes el estudio y el trabajo.

325. El artículo 79 de la Ley 65 de 1995¹⁹² dispone que “[t]odas las personas privadas de la libertad tienen derecho al trabajo en condiciones dignas y justas” y, además de la mención genérica, se añade que los “procesados tendrán derecho a trabajar y a desarrollar actividades productivas. Adicionalmente, la norma establece el deber de disponer de programas de trabajo y actividades productivas suficientes para cubrir a toda la población y que atiendan a las aptitudes y capacidades de los internos, así como al enfoque diferencial, junto con las necesidades específicas.”

326. Dentro de las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” se advierte que los objetivos de las penas y las medidas privativas de la libertad pueden alcanzarse si el periodo de reclusión se aprovecha de manera que se procure la reinserción de los internos. El numeral 2 de la regla 4 consagra que “[p]ara lograr ese propósito, las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos.”

327. Desde sus inicios, la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que el trabajo de las personas privadas de la libertad es un medio indispensable “para alcanzar el fin resocializador de la pena, y hace parte integrante del núcleo esencial del derecho a la libertad (CP Art. 28), pues tiene la virtud de aminorar el tiempo de duración de la pena a través de su rebaja o redención.”¹⁹³ En la Sentencia T-009 de 1993,¹⁹⁴ la Sala Quinta de Revisión afirmó que “[l]a máxima aspiración del preso es recobrar su libertad. Uno de los medios para lograrlo es el trabajo, el cual por disposición legal tiene incidencia directa en la rebaja de pena. Las oportunidades de trabajo y las garantías para el goce permanente de este derecho en las cárceles posibilitan al recluso alimentar su esperanza de libertad mediante un esfuerzo resocializador que dignifica su existencia.”

¹⁸³ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁸⁴ Sentencia T-324 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁸⁵ Artículo 10 del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993).

¹⁸⁶ Artículo 82 del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993).

¹⁸⁷ Artículo 97 del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993).

¹⁸⁸ Artículo 98 del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993).

¹⁸⁹ Artículo 99 del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993).

¹⁹⁰ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁹¹ Sentencia T-448 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁹² Esta norma fue modificada por el artículo 55 de la Ley 1709 de 2014 al Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993).

¹⁹³ Sentencias T-601 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-009 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-1077 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁹⁴ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

328. Sobre el particular, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional señaló en la Sentencia T-121 de 1993¹⁹⁵ que el trabajo desarrollado por los internos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios es (i) un instrumento resocializador dado que permite que el condenado “pueda rehabilitarse por medio del ejercicio de una actividad económicamente productiva”, (ii) un mecanismo tendiente a lograr la paz pues “sirve para impedir que el infractor de la ley pueda incurrir en nuevos hechos punibles” y, finalmente, (iii) puede ser una oportunidad para que los internos alcancen la libertad a través de la redención de pena.

329. En los establecimientos penitenciarios y carcelarios, la posibilidad de acceder a actividades laborales está supeditada por la condición del interno, los requisitos de seguridad, la disponibilidad de cupos de trabajo y el nivel de instrucción. En el caso de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, se elimina de tajo la posibilidad de acceder a una actividad productiva, lo que conlleva a que (i) no se materialice la resocialización a través del tratamiento penitenciario como fin fundamental de la pena y (ii) se impida la redención de la condena.

330. Por lo anterior, la Corte encuentra que dado el estado de cosas contrario a la Constitución en que se encuentran estos establecimientos de detención transitoria y, conforme a lo que se ha sostenido en esta providencia, existe un déficit de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad en estos lugares. Dicha situación grave y extrema, se profundiza aún más cuando, la omisión de las distintas autoridades responsables permite que personas condenadas cumplan parte de la pena en dichos sitios.

331. Esto quiere decir que aun cuando los centros transitorios estén a cargo de los entes territoriales y la Fiscalía General de la Nación o la Policía Nacional, según sea el caso; lo cierto es que por disposición normativa, las personas condenadas están a cargo del Inpec (o de la entidad que haga sus veces), por lo que a esta le corresponde ejercer las labores de custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad en centros transitorios y garantizar que aquellas accedan a los mecanismos de resocialización como el trabajo, estudio, enseñanza y deportes para efectos de redimir pena. Lo anterior, debe ejecutarse sin que existan razones de índole administrativo o presupuestal que excusen su cumplimiento.

8.8. Derecho a la educación

332. El artículo 94 de la Ley 65 de 1993 resalta que la educación y el trabajo constituyen la base de la resocialización y que en los establecimientos penitenciarios y en las cárceles de Distrito Judicial “habrá centros educativos para el desarrollo de programas de educación permanente.” Posteriormente, el artículo consagra que “[e]n los demás establecimientos de reclusión, se organizarán actividades educativas y de instrucción, según las capacidades de la planta física y de personal, obteniendo de todos modos, el concurso de las entidades culturales y educativas.”

333. Finalmente, la norma contempla el mandato de crear bibliotecas, promover y estimular el ejercicio de la lectura entre los internos.

334. En las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” se mencionan los objetivos de las penas y medidas de seguridad y se resalta que para alcanzar el propósito descrito “las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte.”

335. En la Sentencia T-388 de 2013,¹⁹⁶ la Sala Primera de Revisión afirmó dentro del acápite de valoración de los factores que determinan un estado de cosas contrario a la Constitución que la “imposibilidad de educación y de acceso a la justicia, puede desembocar en restricciones ilegítimas e injustificadas a la libertad (por ejemplo, un preso que por no saber leer y por falta de información y de acceso a la justicia, no sabe que tiene derecho a salir de la cárcel desde hace un tiempo).”

336. De la misma manera, esta Corporación ha reiterado la obligación de los establecimientos penitenciarios de implementar programas de educación que permitan a los internos prepararse y sean útiles cuando salgan de prisión.¹⁹⁷ Sobre esta materia, basta decir que las condiciones materiales hacen imposible que en un centro de detención transitoria se desarrolle jornadas o actividades de estudio.

8.9. Régimen de visitas

337. El artículo 112 de la Ley 65 de 1993, por la cual se expidió el Código Penitenciario y Carcelario, modificado por el artículo 73 de la Ley 1709 de 2014, contempla el régimen de visitas de las personas privadas de la libertad. Además, el artículo 112A de dicho compendio normativo regula la visita de niños, niñas y adolescentes a los internos. En el ámbito internacional, una de las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” establece que las personas privadas de la libertad pueden recibir visitas de sus familiares y amigos.

338. En la Sentencia T-1190 de 2003,¹⁹⁸ la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional constató que “existe una relación especial entre algunos de los derechos fundamentales de los internos y las condiciones necesarias para mantener el contacto con la familia. En este sentido, el derecho a la comunicación oral, escrita o presencial se conjuga casi hasta confundirse con los derechos a la dignidad y a la libertad.” Posteriormente, esta Corporación señaló que la visita familiar es un derecho de los internos que debe ser garantizado por el Estado, está ligado con la protección a la familia a la intimidad y es un mecanismo que contribuye a la resocialización de los internos.¹⁹⁹

339. Ahora bien, dentro de las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” se estableció que se debe facilitar “a los reclusos oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas para recibir visitas de un asesor jurídico o proveedor de asistencia jurídica de su elección, entrevistarse con él y consultarle sobre cualquier asunto jurídico, sin demora, interferencia ni censura y en forma plenamente confidencial, de conformidad con la legislación nacional aplicable.” La Ley 65 de 1993 consagra que el permiso de visita a los abogados se concederá si existe aceptación del interno y previa exhibición de la tarjeta profesional.

340. Por su parte, el artículo 112 de la Ley 65 de 1993 establece que la visita de intimidad debe ser “regulada por el reglamento general según principios de higiene y seguridad.”

341. La Corte Constitucional señaló en sus inicios que el derecho a la visita íntima de las personas que se encuentran en los centros de reclusión tiene carácter fundamental, aunque con alcance limitado, pues para su ejercicio se requiere contar con instalaciones físicas adecuadas y garantizar la privacidad, higiene y seguridad.²⁰⁰ Sobre este punto, esta Corporación expuso en la Sentencia T-424 de 1992²⁰¹ lo siguiente:

“Como se expuso inicialmente nuestro texto constitucional no excluye a los reclusos en establecimientos carcelarios de los derechos y libertades consagradas para las demás personas, pero es necesario que el reconocimiento de las libertades constitucionales se realice sin perjuicio de las limitaciones propias de la sanción que se les impone.”

342. La Corte también ha resaltado que la visita íntima está ligada con el desarrollo de la sexualidad y es esencial cuando se trata de personas privadas de la libertad “ya que este tipo de encuentros además de tener como sustrato un aspecto físico, trasciende al psicológico y al ser positivo repercute en el estado de bienestar de la pareja.”²⁰²

343. Además, este Alto Tribunal también destacó la relación que existe entre la visita íntima y el derecho al libre desarrollo de la personalidad pues “la relación física entre el recluso y su visitante es uno de los ámbitos del libre desarrollo de la personalidad que continúa protegido aún en prisión, a pesar de las restricciones legítimas conexas a la privación de la libertad”²⁰³.

344. Durante la sesión técnica virtual realizada por la Corte Constitucional el pasado 4 de diciembre de 2020 y dentro del escrito remitido a la Secretaría General, la Policía General señaló que mediante los instructivos 001/DISEC-ARCOS-70 del 22 de enero de 2016 y 007/DIIN-GRUCO-70 del 30 de marzo de 2020 se emitieron lineamientos “a las Estaciones de Policía, Subestaciones, Salas de Retenidos o URL, respecto de la seguridad, protección y prevención de las personas que se encuentran en condición de capturadas, detenidas, conducidas o en estas dependencias.”²⁰⁴

¹⁹⁵ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁹⁶ M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

¹⁹⁷ Sentencias T-448 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-498 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁹⁸ M.P. Eduardo Montalegre Lynett.

¹⁹⁹ Sentencias T-378 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Myriam Ávila Roldán (e) y T-194 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Carlos Bernal Pulido.

²⁰⁰ Sentencia T-222 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía, reiterada en la providencia T-1062 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁰¹ M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁰² Sentencia T-269 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁰³ Sentencia T-269 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

345. Además, la Policía Nacional añadió que en el instructivo 007/DIJIN-GRUCO-70 del 30 de marzo de 2020 que se refiere a las “*Medidas y principios de seguridad de las Sala de Capturados de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL*”, se establecen horarios para las visitas de familiares, amigos o abogados.²⁰⁴

346. A pesar de los esfuerzos hechos por la Policía Nacional en materia de reglamentación de las visitas, las URI, estaciones y subestaciones de la Policía Nacional no cuentan con espacios idóneos para que se lleven a cabo las visitas de familiares, amigos o de los abogados. Además, por la infraestructura de estos espacios es inviable que se permitan visitas íntimas.

347. Sobre esta materia, en el informe del 31 de enero de 2021, los órganos de control resaltaron que en los centros de detención transitoria se habilitan parqueaderos, carpas adaptadas y zonas comunes para que se lleven a cabo las visitas y que esos días se requiere necesariamente de más personal de custodia para garantizar la seguridad de los espacios.

8.10. Conclusión

348. A partir de todo el material probatorio obrante dentro de los expedientes objeto de revisión, la Corte Constitucional concluye que existe una violación sistemática y generalizada de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de la libertad en los denominados centros de detención transitoria.

349. Para comenzar, la infraestructura de las URI, las estaciones y subestaciones de Policía no fue concebida para la reclusión de personas por períodos prolongados y garantizar el acceso efectivo a los servicios de agua potable, alimentación, salud o los atinentes al aseo personal. La situación de hacinamiento que se presenta en estos espacios es consecuencia directa del incumplimiento de las obligaciones que se encuentran en cabeza de las entidades del nivel nacional, representadas por el Inpec y la Uspec, en el caso de los condenados, y los entes territoriales en materia de atención de los procesados. De esta manera, en los centros de detención transitoria se presentan mayores y severas limitaciones al ejercicio de determinados derechos fundamentales restringidos o de aquellos cuyo ejercicio debería mantenerse incólume en el marco de la relación de especial sujeción.

350. Las pruebas aportadas en el proceso dan cuenta de la capacidad limitada de dichos lugares que se ve superada ampliamente por la demanda de cupos. El hacinamiento y el número insuficiente de funcionarios destinados a la custodia dificulta el control de los internos, lo que se ve agravado debido a las riñas que se presentan.

351. Con base a lo manifestado por los accionantes e intervenientes, es posible concluir que en estos espacios no se garantiza la separación entre hombres y mujeres, no existen sanitarios, lavamanos y duchas suficientes y no hay lugares destinados a la recreación o para recibir las visitas de familiares y amigos. Ahora bien, en materia de salud solo se garantiza la atención de urgencias y, en muchas ocasiones, los internos dependen de las brigadas adelantadas para consultar con profesionales de la salud.

352. La vulneración de los derechos fundamentales también se evidencia porque, generalmente, recae en el núcleo familiar de los privados de la libertad el suministro de medicamentos, alimentos, agua potable y de implementos para el aseo personal. Finalmente, esta Corporación no puede ignorar que el tratamiento penitenciario y la resocialización de los penados son asuntos trascendentales dentro del sistema penal colombiano y cuyo cumplimiento en las salas de detenidos no resulta posible.

353. La Sala Plena reitera que las estaciones, subestaciones de la Policía Nacional y las URI de la Fiscalía General de la Nación no pueden ser considerados por ninguna circunstancia como lugares idóneos para mantener privadas de la libertad a personas condenadas o procesadas. De conformidad con la ley, la detención en estos espacios no puede superar las 36 horas y, posteriormente, tanto la detención preventiva en establecimiento de reclusión, así como la pena privativa de la libertad deben cumplirse en establecimientos penitenciarios y carcelarios.

354. Concretamente, de acuerdo con los artículos 17 y 21 de la Ley 65 de 1993, corresponde a los entes territoriales la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente.

355. La Corte Constitucional adoptará medidas que permitan superar la actual situación de violación sistemática y generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en los denominados centros de detención transitoria.

356. Así pues, la Sala Plena ordenará al Inpec que realice las actuaciones necesarias para adelantar el traslado de todas las personas condenadas hacia establecimientos penitenciarios, pues son los espacios destinados a la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, tal como lo establece el artículo 22 de la Ley 65 de 1993 que fue modificado por el artículo 13 de la Ley 1709 de 2014. La Corte advierte que las personas condenadas no pueden estar privadas de la libertad en los denominados centros de detención transitoria, por lo que el Inpec tiene el deber de garantizar los traslados.

357. De manera concomitante, se emitirá una orden de traslado para aquellos a quienes por orden de autoridad judicial se les otorgó la detención o la prisión domiciliaria hacia el lugar en el que debe ejecutarse la medida de aseguramiento o la medida sustitutiva de la prisión intramural. Dicha orden tiene como objeto fundamental la materialización de las decisiones judiciales, lo que permitirá liberar cupos al interior de los establecimientos de reclusión del orden nacional y de los denominados centros de detención transitoria.

358. En los trasladados es imperioso que se priorice a (i) mujeres gestantes, (ii) mujeres cabeza de familia, (iii) personas que requieran la prestación de servicios y tecnologías en salud de manera permanente, así como a (iv) individuos de la tercera edad, puesto que en estos espacios no es posible garantizar las condiciones mínimas para la reclusión, el enfoque diferencial y la obligación de separación entre hombres y mujeres. Asimismo, de acuerdo con las pruebas recaudadas dentro del trámite de revisión, pudo comprobarse que en los denominados centros de detención transitoria se presentan problemas de acceso, atención y continuidad en materia de salud.

359. Los criterios de priorización antes enunciados también deben ser aplicados por el Inpec para que las personas procesadas que se encuentran privadas de la libertad en estaciones, subestaciones de policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares, tengan prelación para ser trasladadas hacia establecimientos de reclusión del orden nacional.

360. Adicionalmente, si tras efectuar los trasladados ordenados persiste el hacinamiento en los llamados centros de detención transitoria o existen personas que llevan más de treinta y seis (36) horas en tales lugares, esta Corporación ordenará a las entidades territoriales que tengan bajo su jurisdicción tales centros que, en el término de un (1) año y medio contado desde la notificación de esta sentencia, dispongan de inmuebles, bien sean aquellos que estén bajo su dominio o a través del perfeccionamiento de contratos como el comodato o el arrendamiento, que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad adecuadas, para trasladar temporalmente a personas recluidas en los denominados centros de detención transitoria y disminuir el hacinamiento. Las personas deberán ser trasladadas temporalmente a dichos inmuebles.

361. Los espacios temporales podrán habilitarse por un término máximo de seis (6) años, periodo en el cual los entes territoriales deben finalizar la construcción de cárceles departamentales o municipales, medida a largo plazo que tiene como finalidad ampliar la demanda de cupos para las personas detenidas preventivamente.

362. En estos espacios se deberá garantizar como mínimo: (i) la custodia adecuada; (ii) el acceso a servicios sanitarios y de agua potable de manera permanente; (iii) recibir visitas de sus familiares y amigos; (iv) entrevistarse con sus abogados defensores; (v) el suministro de la alimentación diaria con el componente nutricional requerido según los estándares aplicados por la Uspec, entidad que tendrá que facilitar la información necesaria a fin de dar cumplimiento a este numeral; (vi) el acceso a servicios de salud de urgencias y/o de control que requieran las personas detenidas; y (vii) los permisos y trasladados que requieran conforme a las previsiones del Código Penitenciario y Carcelario. El cumplimiento de esta orden quedará a cargo de las entidades territoriales y la Uspec.

363. Asimismo, las entidades territoriales, que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares, deberán garantizar a las personas privadas de la libertad en dichos lugares las condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes, así como la separación tanto de hombres y mujeres, como entre menores y mayores de edad.

364. Finalmente, la Corte ordenará a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, y subestaciones de Policía, URI y otros espacios destinados a la detención transitoria que, dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, verifiquen el régimen de afiliación o aseguramiento en salud en el que se encuentra cada persona detenida preventivamente en los denominados centros de detención transitoria.

365. Los entes territoriales deben garantizar la afiliación en salud y reportar las novedades que correspondan, según el caso. Asimismo, deben gestionar la atención en salud y garantizar los trasladados necesarios para la correcta, pronta y continua prestación de los servicios requeridos por las personas privadas de la libertad, en calidad de procesadas, dentro de los denominados centros de

²⁰⁴ Información emitida durante la sesión técnica virtual el día 4 de diciembre de 2020. Escrito de la Policía Nacional allegado a la Corte Constitucional el 14 de enero de 2021.

²⁰⁵ Información emitida durante la sesión técnica virtual el día 4 de diciembre de 2020. Escrito de la Policía Nacional allegado a la Corte Constitucional el 1 de diciembre de 2020.

detención transitoria o en los espacios temporales de los que trata el numeral séptimo de la parte resolutiva de la presente sentencia. Para tal efecto, las entidades territoriales deben establecer y mantener una ruta integral de atención en salud que abarque los componentes de prevención, atención, detección, diagnóstico y tratamiento.

366. En todo caso, la Corte advierte a las entidades del orden nacional y a las entidades territoriales, que la situación de hacinamiento de las inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares, en ningún caso, puede trasladarse a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional. Por lo anterior, una vez cumplida la fase transitoria antes descrita, las entidades territoriales, junto con el Inpec y la Uspec, deberán dar una solución definitiva a la ampliación de cupos para la población procesada bajo su jurisdicción. Para el efecto, podrán mantener los espacios temporales que se hayan adaptado en la etapa transitoria de esta sentencia, siempre y cuando cumplan con las condiciones legales de un centro carcelario y se garanticen condiciones de subsistencia digna y humana a todas las personas privadas de la libertad.

9. La regla de equilibrio decreciente fue un remedio judicial adoptado en la Sentencia T-388 de 2013 que, sin medidas estructurales complementarias, ha generado un mayor hacinamiento en los denominados centros de detención transitoria. Por lo tanto, la aplicación de esta regla debe ser suspendida hasta que se implementen tales medidas.

367. En la Sentencia T-388 de 2013,²⁰⁶ la Sala Primera de Revisión señaló que “un espacio que no sea respetuoso de la dignidad humana y de los derechos fundamentales debe ser efectivamente corregido, o, de lo contrario, no puede ser usado como penitenciaría o cárcel en un estado social y democrático de derecho”²⁰⁷ por lo que era necesario tomar medidas de choque y de carácter urgente para asegurar efectivamente la dignidad humana y los derechos fundamentales, especialmente, aquellos mínimos básicos impostergables de aplicación inmediata. En consecuencia, en la sentencia citada se crearon las *reglas de equilibrio decreciente, de equilibrio y de cierre* como parte de los remedios judiciales para lograr una reducción del hacinamiento carcelario y asegurar unos mínimos básicos a la población carcelaria: el sistema de salud, las condiciones de higiene y salubridad, la seguridad e integridad personal, entre otros.

368. La Sala indicó que mientras no se adoptara una medida igual o mejor para enfrentar el hacinamiento se debía aplicar la *regla de equilibrio decreciente*, según la cual, únicamente se podía ordenar el ingreso de personas a un establecimiento, siempre que no se aumentara el nivel de ocupación y el hacinamiento se redujera constantemente.²⁰⁸ A su vez, se puso de presente que una vez se consiguiera un nivel de ocupación que no fuera superior al cupo máximo que tiene el establecimiento era posible dejar de emplear la *regla de equilibrio decreciente*, para aplicar la *regla de equilibrio*, con el objeto de impedir una nueva situación crítica de sobrecupo.

369. La Sala Primera de Revisión advirtió que las reglas de *equilibrio decreciente* y *equilibrio* podían ser aplicadas como parte integral de un plan de acción global y de forma razonable, de manera que no se pusieran en riesgo otros bienes constitucionales en igual o mayor medida. A su vez, resaltó que su funcionamiento estaba supeditado a que se adoptaran medidas paralelas, adecuadas, necesarias y suficientes, encaminadas a la disminución de la población penitenciaria y carcelaria, así como al incremento de los cupos disponibles en el sistema. Finalmente, se estableció que las excepciones a la aplicación de las reglas debían ser probadas por la administración y tenían que (i) estar plenamente demostradas; (ii) ser justificadas y (iii) ser temporales.

370. Además, en dicha providencia se insistió en que la regla de equilibrio decreciente no podía ser interpretada como una autorización para el cierre de un establecimiento carcelario o penitenciario, y se enfatizó en el carácter excepcional y extremo de la *regla de cierre*. También fue enfática la Corte en señalar que el cierre de una cárcel podía “generar un impacto inusitado en el Sistema Penitenciario y Carcelario, al no poderse enviar a ciertos centros de reclusión a nadie más.”²⁰⁹

371. Posteriormente, en el Auto 110 de 2019,²¹⁰ la Sala Especial de Seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 destacó que había recibido información de varias autoridades²¹¹ acerca de (i) la exteriorización del hacinamiento; (ii) problemas de orden público y de seguridad ciudadana por la aplicación de la regla de equilibrio decreciente; (iii) la necesidad de adelantar modificaciones en la política criminal, adoptar medidas legislativas y de carácter específico para la sostenibilidad de la medida; (iv) las órdenes judiciales o las decisiones de los sindicatos del INPEC acerca del cierre total o parcial de los establecimientos penitenciarios y carcelarios; y (v) las decisiones de autoridades judiciales en materia de aplicación de la *regla de equilibrio decreciente*.

372. En atención a la situación expuesta, la Sala se pronunció sobre (i) la posibilidad de restringir o modificar la regla de equilibrio decreciente para aliviar el hacinamiento en los centros de reclusión, y (ii) la necesidad de permitir el ingreso a los establecimientos de personas que permanecen en centros de detención transitoria.

373. En primer lugar, reiteró, siguiendo a la Sentencia T-388 de 2013,²¹² que el cierre completo de las cárceles podía tener efectos negativos en el Sistema Penitenciario y Carcelario, por lo que era fundamental considerar, entre otros remedios y medidas, la inaplicación de las reglas de *equilibrio decreciente* y de *equilibrio*.

374. En segundo lugar, manifestó que, de conformidad con el principio de autonomía constitucional, correspondía a cada juez decidir qué tipo de órdenes se requerían en cada caso para lograr la protección de los derechos de la población privada de la libertad. Así, los jueces tenían como una opción ordenar la aplicación de la regla de equilibrio decreciente en cárceles y penitenciarias, cuando se estuviera frente a una posible vulneración de derechos fundamentales de la población privada de la libertad. Sin embargo, la regla debía ser aplicada de forma razonable y sin poner en riesgo otros bienes constitucionales; la regla no era absoluta y tenía excepciones que debían ser consideradas.

375. En consecuencia, la Sala resolvió, entre otras cosas, exhortar a todos los jueces de la república para que, en los casos en que fuera solicitada la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, evaluaran, a la luz del juicio de proporcionalidad en sentido estricto y de la cláusula de estado de cosas inconstitucional, si la regla de equilibrio decreciente debía aplicarse o si podía continuar en los casos en que ya se aplicaba.

376. A pesar de lo expresado en la Sentencia T-388 de 2013 y las precisiones hechas por la Sala de Seguimiento en el Auto 110 de 2019, con el paso del tiempo se ha identificado que la regla de equilibrio decreciente es un remedio judicial insuficiente. Su aplicación se dio de forma aislada a la implementación de otras medidas necesarias para disminuir el hacinamiento en el sistema carcelario y penitenciario. Así, algunas autoridades del sistema penitenciario y autoridades judiciales (en especial en sede de tutela) no tuvieron otra opción que aplicar la regla, bajo el entendido de que, si la cárcel o penitenciaria está por encima de su capacidad, no se puede recibir a ningún otro individuo o se debe proceder al cierre total del establecimiento. Tal situación es consecuencia de la grave situación de hacinamiento que se vive en la práctica; dado que las demás autoridades competentes no logran movilizarse para aumentar los egresos de los establecimientos de reclusión, no hay más opción que no permitir el ingreso de nuevos reclusos a dichos espacios, así sea en contravía de todas las precisiones recién descritas. Ello ha llevado a que individuos que debían estar en cárceles y penitenciarias hayan terminado recluidos en los llamados centros de detención transitoria o similares. Por lo tanto, se ha evidenciado que la regla de equilibrio decreciente ha causado, en parte, el hacinamiento que se vive ahora en los llamados centros de detención transitoria o similares.

377. En suma, la aplicación de la *regla de equilibrio de creciente* sin la implementación de las medidas estructurales requeridas para superar el estado de cosas inconstitucional excedió la capacidad y las funciones de los jueces. La aplicación de la regla en los casos individuales y concretos dependía de la efectividad y eficacia de las políticas públicas que garantizaron que el Sistema Penitenciario y Carcelario y la política criminal, en sentido amplio, cumpliera los mínimos constitucionales exigibles, tanto en el ámbito nacional como en el territorial.

²⁰⁶ M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁰⁷ Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

²⁰⁸ *Ibidem*. Dicha regla se delimitó en la providencia en los siguientes términos: “sólo se puede autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea, y (ii) el número de personas del establecimiento haya ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas.”

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²¹¹ En el Auto 110 de 2019, la Sala Especial de Seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 manifestó que desde su conformación en el año 2017 había recibido información relacionada con la aplicación de la regla de equilibrio decreciente. Asimismo, en la providencia se resaltó que a través del Auto 613 de 2018, la Sala Plena convocó la celebración de una audiencia pública, en el marco del seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria y formuló preguntas sobre el impacto que había tenido la aplicación de la regla de equilibrio decreciente sobre el hacinamiento carcelario, las alternativas a su aplicación y el número de indicados y condenados que permanecían en los centros de detención transitoria en virtud de la aplicación de la medida. Finalmente, se agregó que por medio de Auto del 10 de julio de 2018, la presidenta de la Sala de Seguimiento requirió al INPEC para que informara, de manera concreta y detallada, el estado de cada uno de los 135 establecimientos de reclusión del orden nacional, de manera que precisara sobre cuáles de ellos recaía una o más de una orden judicial que dispusiera su cierre total, parcial o la aplicación de la regla de equilibrio decreciente o una o más de una decisión de alguno de los sindicatos del INPEC que hubiera llevado al cierre total o parcial de los centros de reclusión.

²¹² M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

378. A partir de lo expuesto, la Sala Plena considera que (i) la regla de equilibrio decreciente fue uno de los mecanismos diseñados por dos salas de revisión en el marco del Estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, concebida para ser aplicada en conjunto con otras medidas de carácter estructural. (ii) Esta recogía la idea de no permitir el ingreso de más personas a cárceles y penitenciarías con altos niveles de hacinamiento, mientras no *salieran más personas de las que ingresaban*, pero no debería llevar al cierre de establecimientos penitenciarios y carcelarios, pues tal decisión (el cierre) solo procedería en ausencia de cualquier alternativa de protección de derechos, por ejemplo, ante fallas estructurales de las edificaciones. (iii) La regla en sí misma exigía una aplicación razonable, considerando que no se sacrificuen otros bienes constitucionales, tales como los derechos de la población en los llamados centros de detención transitoria. Sin embargo, como se explicó antes, (iv) este remedio judicial no fue adecuado, en tanto que su aplicación e interpretación desplazó el hacinamiento a otras unidades fuera del Sistema Penitenciario y Carcelario, tales como estaciones de Policía y URI. Su efectividad requería de la coordinación, colaboración y cumplimiento adecuado de funciones de todas las autoridades involucradas en el diseño, implementación y seguimiento de la política penitenciaria y carcelaria y la política criminal.

379. En este pronunciamiento, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera necesario destacar que la aplicación de la *regla de equilibrio decreciente* condujo a agravar la situación de hacinamiento de los centros de detención transitoria y similares, ya alarmante debido al abuso de la medida de aseguramiento privativa de la libertad. Es así porque, dada la relación evidente que existe entre el estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario y la situación de los llamados centros de detención transitoria, la regla de equilibrio decreciente se encuentra en la intersección entre ambos fenómenos.

380. En virtud de lo expuesto, la Sala Plena estima necesario suspender la aplicación de la regla de equilibrio decreciente, toda vez que, como ya se ha explicado, fue aplicada de forma aislada respecto de otras medidas de atención del sobrecupo y por fuera de las garantías constitucionales, extendiendo el fenómeno de hacinamiento a otros espacios no aptos para la custodia de personas más de treinta y seis (36) horas. Este remedio judicial, inicialmente fue útil para la disminución del hacinamiento, pero actualmente, las autoridades involucradas en la política criminal y la política penitenciaria y carcelaria del Estado han descuidado otras medidas más relevantes para solucionarlo.

381. Así las cosas, la Sala ordenará la suspensión de la regla de equilibrio decreciente hasta tanto no se adelanten las medidas estructurales formuladas y se atiendan las condiciones indignas en las que se encuentran las personas privadas de la libertad en dichos centros. Esta suspensión se encuentra justificada en atención a la extensión de la crisis penitenciaria, cuyas consecuencias se ven de manera palpable ante la grave vulneración de derechos fundamentales que afecta a la población privada de la libertad en los denominados centros de detención transitoria.

382. La Sala Especial de Seguimiento que quedará a cargo de monitorear la superación del estado de cosas inconstitucional deberá realizar una evaluación integral de la *regla de equilibrio decreciente* para determinar su impacto en cárceles, penitenciarías y centros de detención transitoria. En un estudio panorámico del fenómeno de hacinamiento, la Sala mencionada podrá determinar si debe reanudarse su aplicación una vez precisado su alcance; si debe modularse; o si debe abandonarse de manera definitiva o hasta que se presente un cambio en las condiciones de los distintos lugares donde se encuentran las personas privadas de la libertad.

10. La privación de la libertad debe ser una medida excepcional como respuesta a la comisión de un delito o como medida de aseguramiento

383. Conforme lo estableció la Sala Plena en la sección dogmática de esta providencia, las restricciones a la libertad deben ajustarse a los parámetros constitucionales, convencionales y legales. En este sentido, se determinó que las medidas de detención preventiva son excepcionales y deben sustentarse en las previsiones normativas del artículo 308 de la Ley 906 de 2004, esto es, cuando la adopción de la medida cautelar tenga como objetivo impedir que el procesado obstruya el debido funcionamiento de la justicia, constituya un peligro para la sociedad o no comparezca al trámite judicial. Esto quiere decir que ninguna persona puede permanecer privada de la libertad más allá del término legal establecido según la etapa procesal correspondiente.

384. La Corte toma nota de las pruebas recaudadas en sede de revisión y constata que las condiciones en que se encuentran las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria no se ajustan a los componentes mínimos que debe brindar el Estado a efecto de salvaguardar la dignidad humana de las personas que se encuentran bajo su custodia (independientemente de si están a cargo de los entes territoriales, la Policía nacional, la Fiscalía General de la Nación o el Inpec). Esto por cuanto, se evidenció que en dichos lugares (i.e. estaciones de policía, carceletas o celdas de la URI y CTI) permanecen las personas procesadas o condenadas por lapsos superiores a las treinta y seis (36) horas, sin que las instalaciones ofrezcan espacio suficiente porque existe una sobrepoblación en tales centros.

385. A su vez, este tribunal encontró que la permanencia durante períodos prolongados (como se evidenció en los casos que revisa esta Corporación, donde exceden las 36 horas y hasta 24 meses) en lugares no aptos para cumplir las medidas de aseguramiento intramural, expone una problemática mayor, derivada de la ausencia de capacidad institucional de respuesta. Esto quiere decir que las entidades a cargo no cuentan con las herramientas suficientes y necesarias para custodiar en condiciones dignas a este grupo poblacional. Esto por cuanto carecen de infraestructura, personal y recursos económicos suficientes para atenderlos. Como se vio capítulos atrás, todo lo anterior, implica que las condiciones que ofrece el sistema actual no garantizan los derechos fundamentales, en tanto no satisfacen (i) el acceso a la administración pública y de justicia, (ii) tampoco garantizan el alimento suficiente y adecuado, (iii) la atención en salud y en el acceso a servicios médicos, (iv) el acceso al agua y servicios de saneamiento básico, (v) condiciones de resocialización (para los condenados) o (vi) actividades lúdicas, deportivas o íntimas.

386. La Corte observa que las condiciones de hacinamiento que hay, particularmente en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Pereira, Popayán o San Andrés, afectan gravemente los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Dicho de otra manera, la permanencia en lugares como estaciones de policía o celdas de la Fiscalía General de la Nación por lapsos superiores a 36 horas, como los casos que la Corte analizó, constituye un trato cruel, inhumano y degradante.

387. Como se anotó en secciones anteriores, conforme a los estándares convencionales sobre la materia, las medidas de detención transitoria son excepcionales y deben atender a criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad. Sin embargo, este tribunal en el asunto *sub júdice* identificó problemas estructurales que en la práctica se traducen en la aplicación general de la excepción o en el cumplimiento de la excepcionalidad bajo condiciones que no aseguran la vigencia de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Ambas situaciones fueron evidenciadas por la CIDH²¹³ y son relevantes para efectos del caso bajo estudio.

388. Esta Corporación encontró que los procesos acumulados en revisión versan sobre personas privadas de la libertad en centros de paso, donde no debieron permanecer más de treinta y seis (36) horas, sin embargo, los accionantes se encontraban detenidos preventivamente e incluso, algunos fueron condenados y, por tanto, estaban cumpliendo la pena, en lugares no aptos para tal fin.²¹⁴ En criterio de la Sala, si bien es cierto que respecto de los asuntos seleccionados durante el trámite de la acción de tutela se produjeron los traslados correspondientes a centros penitenciarios y carcelarios, estos se dieron después de un tiempo notablemente superior a las 36 horas que debían permanecer en estos centros de detención, lo que conduce a un daño consumado, derivado de la permanencia en condiciones de indignidad, y no adecuadas para personas cobijadas con medida de aseguramiento o condenadas. Además, de los informes recientemente presentados por el Inpec, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo, ante este tribunal, la Sala Plena concluye que el problema estructural persiste.

389. La Corte llama la atención de las autoridades públicas -legislativa, judicial y administrativa- sobre la aplicación estricta de los parámetros constitucionales y legales en relación con la excepcionalidad de las medidas de detención preventiva y la necesidad de que su uso esté articulado con la política criminal.

390. Ante este panorama, el llamado no solo es al Congreso de la República para que en ejercicio de su actividad legislativa pondere el efecto de promover, tramitar y aprobar proyectos de ley reactivos y desarticulados que aumenten penas y autoricen el establecimiento de medidas de detención preventiva, sin contar con un estudio de política criminal, que necesariamente pasa por la valoración de las condiciones en que se cumplirá la reclusión de los procesados y condenados. Esto por cuanto, se insiste, las personas privadas de la libertad y su resocialización son una responsabilidad del Estado.

391. La Corte también hace un llamado a los jueces, fiscales y abogados defensores para que hagan uso y soliciten la aplicación de los mecanismos de sustitución de la medida de detención preventiva en establecimiento carcelario, conforme a lo previsto en el artículo 314 de la Ley 906 de 2004 (modificada por el artículo 27 de la Ley 1142 de 2007).²¹⁵ En igual sentido, se resalta que las

²¹³ OEA. CIDH. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas.” P. 1.

²¹⁴ Según la Defensoría del Pueblo para agosto de 2021 había una población total detenida en centros de detención transitoria de 21.058 personas, de las cuales 1.995 eran condenadas y 19.063 imputadas. Expediente digital, “Informe Situación Actual de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en los Centros de Detención Transitoria del País”. Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. Defensoría del Pueblo. Documento remitido el 29 de octubre de 2021 por la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional de la Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

²¹⁵ “ARTÍCULO 314. SUSTITUCIÓN DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA. La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos: // 1. Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado. // 2. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia. // 3. Cuando a la imputada o acusada le

autoridades judiciales, del ente acusador, del Inpec y defensores evalúen si las personas que se encuentran privadas de la libertad se encuentran en alguna de las causales que autorizan la libertad, previstas en el artículo 317 de la Ley 906 de 2004. Es decir: (i) cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada para que este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado. (ii) Como consecuencia de la aplicación del Principio de Oportunidad. (iii) Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el Juez de Conocimiento. (iv) Cuando transcurridos 60 días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294. (v) Cuando transcurridos ciento 120 días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio. (vi) Cuando transcurridos 150 días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

392. Asimismo, la Corte insiste en la necesidad de que jueces, fiscales, abogados defensores tengan en cuenta las previsiones del artículo 317A de la Ley 906 de 2004, respecto de las causales de libertad del imputado o acusado (excepto de los miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados tendrán vigencia durante toda la actuación), cuando: (i) cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada para que este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado. (ii) Como consecuencia de la aplicación del principio de oportunidad, cuando se trate de modalidad de renuncia. (iii) Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el juez de conocimiento. (iv) Cuando transcurridos 400 días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294 de la Ley 906 de 2004. (v) Cuando transcurridos 500 días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya iniciado la audiencia de juicio por causa no imputable al procesado o a su defensa. (vi) Cuando transcurridos quinientos (500) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya emitido el sentido del fallo.

393. Sobre el particular, la Sala Plena hace un llamado concreto a la Fiscalía General de la Nación, a los jueces y abogados defensores para que hagan uso de las herramientas de política criminal del Estado que permiten, eventualmente, la libertad de las personas aseguradas y la evitación de un juicio oral y público, teniendo en cuenta que esto último implica la puesta en marcha del sistema. Por ejemplo, aplicar en los casos en los que resulte pertinente, el principio de oportunidad (introducido mediante el Acto Legislativo 03 de 2002 que modificó el artículo 250 de la Constitución y la Ley 1312 de 2009 que modificó el Código de Procedimiento Penal) y los preacuerdos. Estas dos figuras son poderosas herramientas de descongestión de la justicia y racionalizan el uso del *ius puniendi*.

394. En concreto, el principio de oportunidad es un mecanismo constitucional de renuncia al ejercicio de la acción penal que procede desde la etapa de indagación hasta antes del inicio de la audiencia de juicio oral y público (artículo 323 de la Ley 906 de 2004). El trámite está fijado en la Ley 906 de 2004, que establece prohibiciones (cuando se trate de (i) graves infracciones a los derechos humanos; (ii) la víctima sea menor de edad y se trate de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; secuestro, homicidio o lesiones personales. (iii) se trate de delitos de tráfico de estupefacientes, terrorismo, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionadas con actividades terroristas, cuando el aspirante sea jefe, cabecilla, determinador, organizador promotor o director de una organización delictiva) y las causales de procedencia en el artículo 324 de la Ley 906 de 2004.

395. La Corte hace un especial llamado para que la Fiscalía, jueces y defensores promuevan el uso eficiente de esta figura, ya que por virtud del principio de oportunidad solo se producen el 1.8% de las salidas del sistema penal acusatorio²¹⁶, pese a que se trata de una herramienta para combatir la criminalidad, descongestionar la justicia y otorgarle la libertad al procesado.

396. La Sala considera pertinente señalar que el abuso en la utilización de la medida de aseguramiento puede darse, no solo por el desconocimiento de su carácter excepcional, sino también porque los operadores judiciales se encuentran inmersos en una cultura jurídica que confía en exceso en la privación de la libertad, tanto como respuesta al delito, como en el ámbito de la preservación de las pruebas, el desenvolvimiento adecuado del proceso y la protección de las víctimas durante la investigación penal, es decir, en el plano de las medidas cautelares conocidas como *de aseguramiento* en el ámbito penal.

397. Este estado de cosas, además de reservar un segundo plano para las medidas de aseguramiento **no** privativas de la libertad, ignora las necesidades, intereses y derechos de las víctimas, al igual que el potencial interés del sujeto investigado en asumir su responsabilidad e intentar la reparación a partir de sus capacidades, siempre que las circunstancias lo permitan.

398. Por ello, además de reiterar que la medida de aseguramiento privativa de la libertad tiene un carácter excepcional, cuyo sentido debe comprenderse a partir de los criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad en la imposición de la medida de aseguramiento privativa de la libertad, la Sala considera relevante recordar que el sistema jurídico colombiano ofrece mecanismos de terminación anticipada para que los procesos penales sean tramitados de manera que se racionalice la acción penal.

399. La Sala aclara que la utilización de tales mecanismos no supone el abandono del ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos por parte de la Fiscalía General de la Nación. Lo que desea enfatizar es que, en la medida en que cada caso concreto permita la aplicación de figuras como el principio de oportunidad o la mediación penal, estos deben concebirse con fines restaurativos, para así mitigar el riesgo de vulneración de derechos derivada de la privación de la libertad en lugares inadecuados; y para favorecer el carácter dialógico inmerso en algunos de estos mecanismos, bien sea mediante la suspensión del procedimiento a prueba, o a través de la mediación judicial para alcanzar un acuerdo reparatorio.

400. En el marco de la investigación de los delitos, estos mecanismos pueden tornarse en dispositivos prácticos para la disminución del hacinamiento y la situación de grave vulneración de derechos de los centros de detención transitoria, pues prevén respuestas distintas al castigo frente al conflicto social, y a la privación de la libertad como medida cautelar para la preservación de los derechos de las víctimas y la conservación de la prueba y evitar la obstrucción de la justicia.

falten dos (2) meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento. // 4. Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales. El juez determinará si el imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital. // 5. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o que sufriere incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio. // La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5. // En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez. // El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del Inpec, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía sobre sus resultados para que si se advierten violaciones a las condiciones impuestas por el Juez se puedan adoptar las correspondientes acciones. // PARÁGRAFO. No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos: Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, tráfico de migrante (C.P. artículo 188); acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C.P. artículo 210); violencia intrafamiliar (C.P. artículo 229); hurto calificado (C.P. artículo 240); hurtogravado (C.P. artículo 241, numerales 7, 8, 11, 12 y 15); abigeato (C.P. artículo 243); abigeato gravado (C.P. artículo 243-A); estafagravada (C.P. artículo 247); uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C.P. artículo 291); fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concorra con el delito de concierto para delinquir (C.P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (C.P. artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C.P. artículo 367); peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C.P. artículo 397); concusión (C.P. artículo 404); cohecho propio (C.P. artículo 405); cohecho impropio (C.P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C.P. artículo 407); enriquecimiento ilícito (C.P. artículo 412); soborno transnacional (C.P. artículo 433); interés indebido en la celebración de contratos (C.P. artículo 409); contrato sin cumplimiento de requisito legales (C.P. artículo 410); tráfico de influencia (C.P. artículo 411); recepción repetida, continua (C.P. artículo 447, inciso 1o y 3o); recepción para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la recepción para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, recepción sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C.P. artículo 447, inciso 2o)."

²¹⁶ De acuerdo con la información reportada por la Corporación Excelencia para a Justicia. Disponible en: <https://cej.org.co/sala-de-prensa/justiciometro/aplicacion-principio-de-oportunidad-por-delito/>.

401. Así, el sistema de justicia penal colombiano contempla diversas medidas que pueden solicitar los fiscales o adoptar los jueces durante el proceso judicial para que la acción penal conduzca a la terminación anticipada de los procesos penales. Y, si bien estos mecanismos tienen fines y naturaleza jurídica diversos, estos se encuentran articulados, o pueden articularse, a través de la justicia restaurativa.

402. En esta línea, el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) habla de la justicia restaurativa cuando se refiere a la posibilidad de implementar programas o prácticas restaurativas en el marco de la mediación, la conciliación pre procesal y la conciliación en el marco del incidente de reparación integral; como causal para la aplicación del principio de oportunidad, figura introducida a partir del Acto Legislativo 03 de 2002, y como paradigma para alimentar las condiciones generales del artículo 325 de la Ley 906 de 2004, en el marco de la suspensión del procedimiento a prueba.

403. En este sentido, el Código de Procedimiento Penal, al igual que instrumentos relevantes para la configuración normativa, como el Plan Nacional de Desarrollo, han considerado la aplicación del paradigma de justicia restaurativa para encontrar soluciones a los conflictos sociales y que estas pueden incidir en la disminución del uso de la medida de detención preventiva en los procesos penales, también en las etapas previas a la condena.

404. A grandes rasgos, el paradigma de justicia restaurativa exige la participación de víctimas, victimarios y comunidades, de manera equilibrada, para respetar su autonomía en la solución de un conflicto que les interesa. Así mismo, complementa la función punitiva del Estado, desde el enfoque del reconocimiento del delito como un fenómeno social que genera diferentes daños en las víctimas y en las sociedades. Así, el rol del Estado no se percibe únicamente desde el castigo, sino también en la posibilidad de facilitar el diálogo y promover la participación de los directos interesados en la superación del conflicto y la atención del daño.²¹⁷

405. Este paradigma persigue la reintegración del victimario y la víctima a la comunidad, la asunción de responsabilidad –o responsabilización– por parte del victimario, la reparación de las víctimas y la restauración del tejido social o, de ser posible y necesario, su transformación; los procesos de justicia restaurativa, en fin, se basan en la participación, el diálogo y la humanización del proceso.²¹⁸

406. En consecuencia, busca la humanización de los procesos judiciales, considerando las necesidades y derechos de quienes están inmersos en un conflicto; privilegia los acuerdos sobre la privación de la libertad; da voz a víctimas y victimarios y pretende recomponer el equilibrio entre ambos, resquebrajado a raíz del delito, al tiempo que persigue la reparación y la recomposición de los tejidos sociales. Estas características pueden resultar más cercanas a los fines preventivos y protectores de las medidas de aseguramiento que el discurso retributivo que subyace a la privación de la libertad.

407. Actualmente, la justicia restaurativa es un principio esencial del Sistema de responsabilidad penal para adolescentes contenido en la Ley 1098 de 2006 (por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de adolescentes en conflicto con la ley penal), sistema que eleva, a su vez, al principio de oportunidad a principio rector para garantizar la justicia restaurativa. También se incorporó al Acto Legislativo 01 de 2017 (Sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición), donde opera como eje del sistema, del procedimiento dialógico que se aplica a casos de reconocimiento de verdad y responsabilidad, y constituye el fundamento central de las sanciones propias, que se caracterizan por conjugar un contenido retributivo con otro reparador y restaurador.²¹⁹

408. Además, como se indicó, el Gobierno Nacional ha defendido la aplicación del paradigma de justicia restaurativa en el derecho penal ordinario, entre otros documentos, en el Plan Nacional de Desarrollo Actual (documento Bases del Plan), al hablar de aspectos como la prevención, las condiciones dignas de ejecución de la sanción y al defender el fortalecimiento de la justicia restaurativa,²²⁰ lo

²¹⁷ De acuerdo con la reciente Sentencia C-294 de 2021 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. José Fernando Reyes Cuartas), por la cual se declaró la inexequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2021 que establecía la pena de cadena perpetua revisable para delitos que atentan contra la integridad sexual de niños, niñas y adolescentes, la justicia restaurativa ingresó al ordenamiento jurídico a través del Acto Legislativo 03 de 2001, entendida como “*todo proceso en el que la víctima y el imputado, acusado o sentenciado participan conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo, con o sin la participación de un facilitador. Entiende por resultado restaurativo el acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del infractor en la comunidad en busca de la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad (art. 518 del CPP y sentencia T-384 de 2014).*” Ver, también T-718 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²¹⁸ El principio de oportunidad y la conciliación. Mecanismos de la justicia restaurativa. Daniela Escallón Vicaría. Revista Conciliemos de la Cámara de Comercio, 2019. Subijana Zunzunegui, I.J. El paradigma de humanidad en la Justicia Restaurativa. 2012. Pp. 143-153.

²¹⁹ Ver Sentencia C-080 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. SPV. y AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. y AV. Alberto Rojas Ríos. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-538 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Alberto Rojas Ríos. La justicia restaurativa es una obligación constitucional del Estado colombiano reconocida en al menos las siguientes fuentes normativas: (i) el Código de Infancia y Adolescencia; (ii) el Acto Legislativo 01 de 2017 y las normas que lo desarrollan; (iii) el plan de desarrollo 2018-2022 y las políticas públicas que de él se derivan.

²²⁰ Ver el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo. 2018-2022. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>. Así, por ejemplo, el capítulo I.B., titulado “*Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos*”, establece: “*(...) Parte importante del acceso y administración de justicia comprende la implementación de una política criminal integral que no se centre únicamente en temas coyunturales y de populismo punitivo, que terminan por obstaculizar un abordaje exhaustivo de los fenómenos delincuenciales que dificultan la convivencia y la protección de los derechos humanos. Se debe propender por la priorización de la prevención con procedimientos de investigación y judicialización fuertes, garantizando las condiciones dignas de ejecución de la sanción, así como la resocialización y la justicia restaurativa, tanto en el Sistema Penal como en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes.*” (P. 82). A la vez, como parte del objetivo de una “[p]olítica criminal integral coherente con la realidad nacional, garante de la libertad y respetuosa de los derechos humanos”, el Gobierno nacional señala que “[i]mplementar 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.” (P. 94). Por consiguiente, según el documento, “[l]a Política Criminal, tanto en el sistema de adultos como en el de adolescentes, tendrá un enfoque transformador del sistema penal y sus procedimientos para prevenir el fortalecimiento del crimen organizado y otras estructuras criminales, y para incentivar la justicia restaurativa, la resocialización y la resolución estructural de los conflictos. Se promoverán reformas para que aquellos que atenten contra la administración pública no puedan obtener beneficios tales como la detención domiciliaria.” (P. 95). Como parte de las estrategias para alcanzar este objetivo relativo a la política criminal, el documento prevé el “[d]esarrollo de la Justicia Restaurativa en el sistema penal para impulsar la resocialización de las PPL y la reincisión social del pospenado”. Específicamente “[e]l MinJusticia implementará estrategias de resocialización para la PPL, de carácter integral (con enfoque diferencial y con la participación de la familia), y programas de atención al pospenado. También promoverá la participación del sector social en su reincisión al mercado laboral.” Igualmente, el Ministerio “implementará una política nacional que promueva la aplicación de la justicia restaurativa en los sistemas penales con la participación de las entidades del orden nacional, local y los entes territoriales.” (P. 94).

que evidencia su intención de avanzar en esta dirección para propiciar la reparación y la reintegración en el marco de los procesos. Estas consideraciones deberían encontrar eco en la creación de programas de justicia restaurativa, que habiliten la celebración de acuerdos reparadores, lo que hasta el momento solo ocurre en el Sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

409. La justicia restaurativa como paradigma, sin embargo, es un concepto más amplio y su potencial para modificar el pensamiento de los operadores judiciales y el uso de la privación de la libertad es más sofisticado. Estas virtudes explican su papel protagónico en la justicia especial para la paz (donde se pretende no solo la restauración del tejido social sino la transformación de las condiciones sociales generadoras de la violencia) y en el Sistema de responsabilidad penal para adolescentes (donde los fines de la sanción, del proceso penal y del propio sistema son distintos).

410. Ahora bien, la justicia restaurativa es, en el procedimiento penal ordinario (y en contraste con los demás ordenamientos mencionados) de carácter complementario. El artículo 324 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) prevé, en su numeral 7º, la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la justicia restaurativa; en tanto que el artículo 325, *ibidem*, señala que la suspensión del procedimiento a prueba opera por solicitud del fiscal al juez de control de garantías, y a partir de iniciativas de reparación del imputado o acusado, siempre que este manifieste o proponga un plan de reparación del daño (integral o simbólica, según la ley) que será entonces consultado a la víctima y resolverá, de conformidad con los principios de justicia restaurativa definidos en el Código.²²¹ A su turno, los artículos 518 a 521, *ibidem*, establecen como mecanismos de justicia restaurativa la mediación y la conciliación.²²²

411. En este orden de ideas, existen herramientas concretas para la aplicación de la justicia restaurativa en los procesos penales ordinarios. Estas se relacionan con una de las causales del principio de oportunidad que conduce a la suspensión del procedimiento bajo determinadas condiciones, o valerse de la aplicación de mecanismos de conciliación y mediación. Estas herramientas son un complemento adecuado a las medidas para disminuir el uso de la detención preventiva, pues, si se celebra un acuerdo reparador, se cumplen las condiciones (incluidas las de naturaleza restaurativa) y ello concluye con una solución reparadora, esta situación podría conducir a la terminación del proceso sin que se haya utilizado la detención preventiva.

412. En un plano más pragmático, los fines que persiguen las medidas cautelares (en especial, la medida de aseguramiento) pueden alcanzarse a través de los mecanismos de terminación anticipada, en el marco de la aplicación de la justicia restaurativa. Por ello, aunque tanto los mecanismos de terminación anticipada, como las medidas cautelares y la justicia restaurativa son de carácter excepcional en el proceso ordinario, es deber del juez penal basar sus decisiones en los fines subyacentes a cada medida, para maximizar los derechos de las víctimas y las comunidades.

413. Por estas razones, ante la presente declaratoria del Estado de cosas constitucional es preciso insistir en que, si las medidas de aseguramiento no están cumpliendo sus fines y están generando en cambio un problema humanitario, corresponde a los jueces de garantías utilizar los mecanismos de terminación anticipada con enfoque restaurativo en el que se maximice la participación de las víctimas y su reparación, siempre con la voluntad del imputado o acusado para obtener resultados procesales adecuados. Y, en virtud de lo expuesto, la Sala exhortará al Consejo Superior de la Judicatura para que, en el marco de la capacitación de jueces y fiscales en torno al carácter excepcional de la medida de detención preventiva, se incorpore también el componente de los mecanismos alternativos de terminación anticipada del proceso, el principio de oportunidad, la suspensión del procedimiento a prueba, con enfoque restaurativo.

414. De la misma manera, la Corte pone de presente la existencia de mecanismos de justicia restaurativa que se encuentran, entre otras, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017, "por el cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones." Estos mecanismos funcionan como medidas alternativas a la privación de la libertad en establecimiento penitenciario y carcelario, por lo que es fundamental su utilización, en ciertas ocasiones y cuando el contexto así lo permite, para racionalizar el abuso de la privación de la libertad por parte de los jueces.

415. Adicionalmente, la Sala Plena no pasa por alto que la Fiscalía General de la Nación expidió la Directiva 001 de 2 de junio de 2020, "por medio de la cual se establecen lineamientos generales respecto a la solicitud de medidas de aseguramiento". A través de dicho acto, el ente acusador dictó instrucciones precisas para que los fiscales, en el marco de sus actuaciones, privilegien el derecho a la libertad de las personas mientras cursa el proceso y, de manera excepcional se aplique el artículo 295 de la Ley 906 de 2004. Esta directiva instó a los fiscales a que presenten solicitudes de medidas de aseguramiento bajo criterios de razonabilidad y respeto de los derechos fundamentales de los asociados.

416. Para la Corte, la Directiva 001 de 2020 es una herramienta fundamental para el ejercicio de las funciones del ente acusador y sus delegados. Su estricto cumplimiento contribuye a materializar la Constitución e impacta de manera positiva en la disminución de medidas de detención preventiva, lo cual tiene un efecto en el hacinamiento. Por lo anterior, la Corte exhorta a los fiscales que, en sus distintas delegaturas, apliquen el Código de Procedimiento Penal y la Directiva 001 de 2020.

417. Este Tribunal destaca que el diagnóstico realizado evidencia que las elevadas cifras de personas cobijadas con medida de detención preventiva obedecen necesariamente a la solicitud que elevan los fiscales ante los jueces de control de garantías en el momento de definir situación jurídica. Esta circunstancia no pasa inadvertida para la Corte. Si bien, se explicó en párrafos precedentes que, por ejemplo, el fiscal general de la nación expidió la Directiva 001 de 2020, para insistir sobre el uso excepcional de las medidas de detención preventiva, lo cierto es que esta figura se aplica como la regla general.

²²¹ Código de Procedimiento Penal. "**ARTÍCULO 325. SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO A PRUEBA.** <artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1312 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El imputado o acusado, hasta antes de la audiencia de juzgamiento, podrá solicitar la suspensión del procedimiento a prueba, de la misma forma en que lo pueden hacer las personas simplemente imputadas, mediante solicitud oral en la que manifieste un plan de reparación del daño y las condiciones que estaría dispuesto a cumplir. // El plan podrá consistir en la mediación con las víctimas, en los casos en que esta sea procedente, la reparación integral de los daños causados a las víctimas o la reparación simbólica, en la forma inmediata o a plazos, en el marco de la justicia restaurativa. // Presentada la solicitud, individual o colectiva, el Fiscal consultará a la víctima y resolverá de inmediato mediante decisión que fijará las condiciones bajo las cuales se suspende el procedimiento, y aprobará o modificará el plan de reparación propuesto por el imputado, conforme a los principios de justicia restaurativa establecida en este Código. Si el procedimiento se reanuda con posterioridad, la admisión de los hechos por parte del imputado no se podrá utilizar como prueba de culpabilidad. // **PARÁGRAFO.** El Fiscal podrá suspender el procedimiento a prueba cuando para el cumplimiento de la finalidad del principio de oportunidad estime conveniente hacerlo antes de decidir sobre la eventual renuncia al ejercicio de la acción penal."

²²² Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004. "**ARTÍCULO 518. DEFINICIONES.** Se entenderá por programa de justicia restaurativa todo proceso en el que la víctima y el imputado, acusado o sentenciado participan conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo, con o sin la participación de un facilitador. // Se entiende por resultado restaurativo, el acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del infractor en la comunidad en busca de la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad."

"**ARTÍCULO 519. REGLAS GENERALES.** Los procesos de justicia restaurativa se regirán por los principios generales establecidos en el presente código y en particular por las siguientes reglas: // 1. Consentimiento libre y voluntario de la víctima y el imputado, acusado o sentenciado de someter el conflicto a un proceso restaurativo. Tanto la víctima como el imputado, acusado o sentenciado podrán retirar este consentimiento en cualquier momento de la actuación. // 2. Los acuerdos que se alcancen deberán contener obligaciones razonables y proporcionadas con el daño ocasionado con el delito. // 3. La participación del imputado, acusado o sentenciado no se utilizará como prueba de admisión de culpabilidad en procedimientos jurídicos ulteriores. // 4. El incumplimiento de un acuerdo no deberá utilizarse como fundamento para una condena o para la agravación de la pena. // 5. Los facilitadores deben desempeñar sus funciones de manera imparcial y velarán porque la víctima y el imputado, acusado o sentenciado actúen con mutuo respeto. // 6. La víctima y el imputado, acusado o sentenciado tendrán derecho a consultar a un abogado."

"**ARTÍCULO 520. CONDICIONES PARA LA REMISIÓN A LOS PROGRAMAS DE JUSTICIA RESTAURATIVA.** El fiscal o el juez, para remitir un caso a los programas de justicia restaurativa, deberá:

1. Informar plenamente a las partes de sus derechos, de la naturaleza del proceso y de las posibles consecuencias de su decisión. // 2. Cerciorarse que no se haya coaccionado a la víctima ni al infractor para que participen en procesos restaurativos o acepten resultados restaurativos, ni se los haya inducido a hacerlo por medios desleales."

"**ARTÍCULO 521. MECANISMOS.** Son mecanismos de justicia restaurativa la conciliación preprocesal, la conciliación en el incidente de reparación integral y la mediación."

418. En suma, la Corte encuentra que la problemática en materia de infraestructura penitenciaria y carcelaria se agrava con la respuesta de las autoridades que cumplen determinado rol en el marco del procedimiento penal. Por esa razón, esta Corporación estima necesario que el Consejo Superior de la Judicatura publique, publicite y divulgue a través de la página institucional, de los correos electrónicos de los jueces penales, de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y en las sedes judiciales el contenido de la presente decisión respecto de la adopción de medidas de detención preventiva, como medida excepcional que debe atender a criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad. Asimismo, resulta pertinente que se implementen cursos de formación judicial para los jueces penales, en materia de estándares de aplicación de las medidas de detención preventiva.

En el mismo sentido, es relevante que la Fiscalía General de la Nación, en el marco de las capacitaciones que adelante con sus servidores, incorpore también el componente de los mecanismos alternativos de terminación anticipada del proceso, los estándares de aplicación de las medidas de detención preventiva, el principio de oportunidad, la suspensión del procedimiento a prueba y el enfoque restaurativo.

419. Lo expuesto adquiere relevancia si se tiene en cuenta que de acuerdo con el informe del Ministerio de Justicia y el Inpec²²³ entre el 12 de marzo y el 26 de octubre de 2020, de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país salieron un total de 35.099 personas porque lograron la libertad o se les otorgó detención o prisión domiciliaria.²²⁴ De este total, el 97.4 % salieron como consecuencia de la aplicación de los mecanismos ordinarios previstos en el Código de Procedimiento Penal.

420. Como lo evidenció la Sala Plena, la sobre población detenida de manera preventiva se debe a la ausencia de coordinación entre los agentes estatales que en distintas etapas enfrentan esta problemática. Existe un uso desmedido de normas legales de aumento de pena, la tendencia de los fiscales a solicitar medidas de detención intramural, así como de los jueces a conceder dicha cautela sin considerar otras alternativas (i.e. la vigilancia electrónica que apenas alcanza a 4.960 personas frente a 30.560 personas con medida intramural).

421. Asimismo, este tribunal observó que la congestión judicial termina por alargar los procesos penales e incluso, por la misma razón, tampoco se revisa la necesidad de mantener las medidas durante el proceso, lo que implica que los procesados permanezcan largos períodos bajo restricción, en condiciones adversas. Asimismo, la interpretación y aplicación irrazonable de la regla del equilibrio decreciente.

422. Para la Corte, todo lo anterior se traduce en la generalización de una medida excepcional que va en detrimento de la dignidad humana de los procesados (y condenados). Con ello el Estado incumple la obligación de no restringir la libertad de sus asociados salvo que sea estrictamente necesario y bajo condiciones adecuadas.

423. Lo anterior, sumado a las condiciones en que permanecen las personas detenidas en estaciones de policía, carceletas o celdas de la Fiscalía General de la Nación, agrava aún más la situación de las personas cobijadas con medida de detención preventiva. Todo esto lo ha evidenciado la Corte desde las sentencias T-847 de 2000, T-1606 de 2000, T-1077 de 2001, T-409 de 2015, T-151 de 2016 y T-276 de 2016, así como la Sala Plena con las pruebas recaudadas de los casos que ahora se revisan.

424. Si bien la Corte reconoce los esfuerzos institucionales para asegurar la permanencia en condiciones dignas de las personas cobijadas con medida de aseguramiento en centro de detención transitoria, lo cierto es que los documentos Copes 2015 y 2016, así como los informes remitidos por el municipio de Medellín, la Gobernación de Antioquia, la Gobernación del Cesar y el Distrito Capital, dejan en evidencia que son insuficientes porque no han intervenido de manera eficaz la problemática identificada. Los cupos y las adecuaciones, así como los planes de construcción ofertados no se equiparan a la demanda requerida.

425. Entre el 2015 y el 2019 del 100% de personas privadas de la libertad, entre el 31.92 y 35.50% son procesados, lo que equivale a aproximadamente 30.000 personas de la totalidad de esta población. Según el Inpec, a junio de 2020, la población intramuros a cargo de esa entidad estaba compuesta por 30.560 procesados que corresponden al 28,3% y 77.494 condenados que corresponden al 71,7% del total de privados de la libertad. Lo anterior se traduce en una "sobre población de 38.542 personas, que equivale a un índice de hacinamiento del 48,0%".²²⁵

426. La Corte toma nota del informe rendido por el Ministerio de Justicia, según el cual, de las 98.154 personas privadas de la libertad, 22.445 están privadas de la libertad en condición de procesados. Esto en un contexto de ausencia de infraestructura carcelaria, evidencia la grave situación de procesados y acusados afectados con medida de detención preventiva.

427. La Policía Metropolitana del Valle de Aburrá en el informe del 20 de marzo de 2021 informó que a esa fecha había 2.723 personas privadas de la libertad con un hacinamiento del 357%. Por su parte, el CTI de la Fiscalía en el informe del 30 de marzo de 2021 refirió que en las celdas transitorias del búnker de la Fiscalía y en la sede Paloquemao permanecen únicamente 3 personas procesadas. En la seccional Atlántico permanecen 32 personas procesadas (de una capacidad de 50). En Bogotá, Puente Aranda tiene 135 personas imputadas y 23 condenadas (capacidad 90 personas) y en Celdas URI Kennedy 114 imputadas, 7 condenadas y 8 mujeres imputadas (de una capacidad para 70 personas).

428. En el departamento de Bolívar 7 personas recluidas (con 24 cupos). En Boyacá, en el Coliseo Antonia Santos 8 personas de 7 cupos y en Duitama 7 detenidos (con una capacidad para 14 personas). En Cali hay 23 personas detenidas en cuarentena covid-19 con cupo en establecimiento penitenciario. En la seccional Casanare son 13 personas detenidas (con capacidad de 12 cupos). En la seccional Cauca, en Popayán hay 20 personas detenidas, 16 procesados y 4 condenados (8 es la capacidad). En el Cesar, URI Valledupar 47 indicados (40 cupos disponibles) y CTI Valledupar 12 (son 3 cupos). Chocó, en Quibdó 12 personas detenidas (la capacidad es para 6 personas) Istmina son 3 detenidos (solo hay 2 cupos). En la seccional Córdoba hay 68 personas detenidas en la URI (que cuenta con 16 cupos) y 82 personas recluidas en el Centro de protección (solo tiene capacidad para 90 personas).

429. En la seccional Huila, en la URI permanecen recluidos 2 condenados y 24 procesados (la capacidad máxima es para 10 personas), en el búnker hay 124 personas (la capacidad es 50 cupos) y Pitalito 44 procesados y 3 condenados (cuentan solo con 40 cupos). En la Guajira, permanecen en el CTI 1 condenado y 38 imputados (el cupo máximo es de 10 personas). En el departamento del Magdalena 5 procesados (40 es el límite máximo de cupos). En la regional del Magdalena Medio, en Aguachica 16 privados de la libertad (con un total de 6 cupos), Barrancabermeja 17 personas (con una oferta total de 10 cupos) y Cimitarra 1 persona que ocupa el único lugar que hay. En la seccional Medellín, en la URI Centro permanecen 102 procesados (de una capacidad para 30 personas), en el CAPI se encuentran 71 procesados y 14 condenados (de una capacidad institucional de 45 personas), en la URI Sur hay 13 personas (de un total de 15 cupos). En la URI Norte permanecen 9 personas (de un total de 7 cupos).

430. En la seccional Meta permanecen 10 condenados y 124 procesados (con una capacidad para 55 personas). En Nariño, en Pasto hay 65 procesados y 1 condenado (con un cupo total para 32). En Cúcuta hay 8 personas detenidas (con un cupo para 25). En el Putumayo, en Mocoa hay 8 personas recluidas (de una capacidad para 14 personas) y en Puerto Asís 1 persona detenida frente a un cupo máximo de 6 personas. En el Quindío permanecen recluidos 28 procesados y 3 condenados (con un cupo total de 32 personas) con cupo en establecimiento penitenciario para traslado. En Risaralda, en la URI hay 14 procesados (7 cupos en total) y en el CTI 4 que cubren los cupos ahí disponibles. En San Andrés están recluidos 11 procesados y 47 detenidos (con un cupo máximo de 7 personas). En la seccional Santander permanecen detenidos 2 condenados y 6 procesados (frente a un cupo total para 6). Finalmente, en el Tolima hay detenidos 19 indicados y 1 condenado (de un cupo total para 16).

431. De acuerdo con el informe que rindió el personero delegado para la defensa y protección de los derechos humanos de la Personería de Bogotá, el 22 de septiembre de 2021, se realizó una visita a las 19 estaciones de policía de Bogotá. A propósito de dicha visita, esta autoridad convocó a la realización de mesas de trabajo con el objetivo de abordar temáticas relacionadas con el hacinamiento, la infraestructura de las instalaciones (baños o condiciones de seguridad), las condiciones de salud (pruebas para la COVID-19, jornadas o brigadas integrales de salud), alimentos, agua potable, acceso a la justicia (abogados, defensores de oficio, conectividad a audiencias, redención de pena), régimen de visitas y separación entre imputados y condenados.

432. El informe de la visita realizada por la Personería de Bogotá dio cuenta de los siguientes hallazgos: las 19 estaciones de policía de Bogotá con capacidad para 678 personas y, actualmente, están ocupadas con 2.256 privados de la libertad, para un hacinamiento del 232.74%. De este grupo, 1.408 personas cuentan con boleta de encarcelamiento, 162 están dentro de las 36 horas para ser puestas a disposición de una autoridad judicial y 269 con boleta de remisión para cumplir pena. En las estaciones de policía de las localidades de Bosa, Teusaquillo, Chapinero y Usaquén, el hacinamiento supera el 500%.

433. Del total de personas privadas de la libertad en las estaciones de policía de Bogotá, la Personería informó que 2.027 son hombres, 136 mujeres (una de ellas gestante) y 359 extranjeros. Dentro de este universo, 36 personas son adultos mayores y 14 se encuentran en situación de discapacidad (ninguna de ellas está en un sitio de detención especial). Además, 8 personas son indígenas y 3 pertenecen al grupo LGTBI.

²²³ Cfr. Sentencia C-255 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. y SPV. Diana Fajardo Rivera. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SPV. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Alberto Rojas Ríos.

²²⁴ Grupo de prisiones. Universidad de los Andes. EL CORONAVIRUS EN LAS CÁRCELES COLOMBIANAS. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN MÁS ALLÁ DE LA COYUNTURA. <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/coronavirus-en-carceles-colombianas.pdf>

²²⁵ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Inpec. Informe Estadístico Enero 2019, “Población reclusa a cargo del Inpec.” Folio 25. Disponible en: https://www.inpec.gov.co/estadisticas/informes-y-boletines-/document_library/6SjHVBGriPOM/view/767956?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_6SjHVBGriPOM_navigation=home&_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_6SjHVBGriPOM_displayStyle=descriptive Consultado el 17 de noviembre de 2020.

434. La Personería identificó que ninguna de las 19 estaciones de policía cuenta con espacios o áreas sociales para el esparcimiento o algún tipo de distracción. En algunas hay televisores o juegos de mesa (cartas o parqués). Hay muy pocos teléfonos, lavaderos y escasamente un oratorio y un horno. La entidad reportó que la comida que reciben en estos lugares es de mala o regular calidad.

435. En cuanto a las condiciones de salud, se reportó que la mayoría de las personas recluidas en estos lugares no cuentan con asistencia médica y los medicamentos que reciben son entregados por familiares. Tampoco hay provisión de elementos de aseo personal y se han reportado brotes de varicela en la estación de Policía de Fontibón. En las estaciones de policía de Chapinero y Teusaquillo, hay un baño para 92 y 63 personas, respectivamente. En 10 de las estaciones de policía se reconoció que existe consumo de estupefacientes. Además, la Personería indicó que menos del 6% de esta población está vacunada contra la COVID-19 (con al menos una dosis).

436. El informe de la visita a las estaciones de policía de Bogotá finalizó con el reporte de que los agentes de policía han tenido que asumir funciones de custodios que no son propias de su labor "descuidando la vigilancia en las calles, situación que puede influir en el aumento de la inseguridad en la ciudad y el incremento de hechos delictivos". Además, estos lugares no cuentan con elementos tecnológicos para asegurar que las personas privadas de la libertad puedan acceder a la justicia, tampoco se ofrecen mecanismos de redención de pena ni condiciones para recibir visitas.

437. Con base en las pruebas recaudadas, la Corte encuentra que, en promedio, las personas detenidas preventivamente permanecen en las estaciones de policía o carceletas o celdas de la Fiscalía General de la Nación entre 1 y 14 meses (incluso, alcanzan a permanecer en estos lugares hasta 24 meses), hasta que el personal del Inpec los recibe para ser trasladados al respectivo centro carcelario. La tardanza en los traslados, en muchas ocasiones no se debe a aspectos procesales determinantes sino a asuntos menores como errores en la boleta (digitación de la identificación de la persona privada de la libertad) o en caso de medida domiciliaria (errores en la digitación de la dirección o contacto familiar o la familia no lo quiere recibir). Ante estas falencias, debe solicitarse nuevamente audiencia ante el juez de garantías y esto puede tardar 6 meses en promedio.

438. Lo anterior evidencia que la medida de detención preventiva en la práctica se prolonga en el tiempo y rompe con la naturaleza excepcional que la caracteriza, pues en ella se apalancan criterios de temporalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, que no se cumplen.

439. Asimismo, la evidencia recaudada por la Corte indica que la detención preventiva intramural no se aplica de forma excepcional. Según información reportada por la Fiscalía General de la Nación, de las noticias criminales recibidas en el año 2019, se solicitó medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario en 35.534 casos y se decretó en 30.514, es decir, más del 85% de los casos. El porcentaje de delitos en los que no se solicita y decreta una medida de aseguramiento no privativa de la libertad, es mucho menor. Todo lo anterior, evidencia que en la práctica la detención preventiva se aplica como regla general y como instrumento principal de política criminal.

440. La Corte insiste en que los informes recibidos por la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional exponen la necesidad de que la detención preventiva sea estrictamente excepcional, pues no hay cupos para recibir a más detenidos y la población carcelaria habita en condiciones precarias.

441. Esta Corporación reitera que la aplicación generalizada de las medidas de detención preventiva es una práctica inconstitucional que atenta gravemente contra los derechos fundamentales de las personas. Para la Corte, el uso irracional de la privación de la libertad de los procesados desnaturaliza su función legal. Por si esto fuera poco, las condiciones de hacinamiento en que se cumplen estas medidas atentan gravemente contra los derechos humanos de los procesados.

442. La Corte concluye que, a las autoridades judiciales, al momento de conceder medidas de detención transitoria, les corresponde no solamente evaluar la legalidad de esta, sino proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, lo cual pasa por la evaluación de las condiciones bajo las que esta se cumplirá. Esto implica que, tanto la Fiscalía General de la Nación como los jueces de la república hagan uso racional de estas medidas y examinen las condiciones de sobrepoblación e infraestructura en los centros de detención transitoria. Esto a efecto de asegurar que el cumplimiento de la cautela se ajuste a los criterios ya mencionados, como requisitos que aseguran un ejercicio excepcional de la detención preventiva.

443. Ante este panorama, la Corte encuentra necesario que el Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación capaciten a sus jueces, fiscales y personal de apoyo, en materia de protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

444. Todo lo expuesto apunta a concluir que, bajo ningún pretexto, una persona puede permanecer en uno de los denominados centros de detención transitoria por un lapso superior a las 36 horas sin que se le hubiere definido situación jurídica. Una vez esto ha ocurrido, su traslado debe ser inmediato y perentorio a una cárcel o establecimiento penitenciario. Es decir, es inconstitucional mantener en uno de estos lugares a una persona procesada mientras sigue su curso el trámite penal. Lo mismo ocurre con aquellos que recibieron una condena y aún así, permanecen en esos lugares. No hay ninguna razón que justifique que una persona cumpla la condena en una estación de Policía o Cai. Esto quiere decir, que los traslados deben ser inmediatos a un establecimiento penitenciario. Para la Corte, exceder el tiempo necesario y razonable para efectuarlos constituye una flagrante vulneración de los derechos fundamentales y, por tanto, es contrario a la Constitución.

445. Teniendo en cuenta que las pruebas que reposan en el expediente indican que, además de la falta de capacidad en materia de infraestructura carcelaria, existen falencias administrativas y judiciales que, en la práctica, obstaculizan la movilidad de las personas privadas de la libertad (*i.e.* el uso excesivo de la detención preventiva, la tardanza en la resolución de los procesos, la materialización de órdenes de libertad, la mora en el traslado a la residencia en caso que la detención sea domiciliaria o a un establecimiento penitenciario, las dificultades que existen para la asistencia a audiencias públicas y a citas médicas), es necesario adoptar medidas encaminadas a crear una acción de respuesta coordinada de todos los actores del sistema de justicia para aumentar los niveles de satisfacción de derechos fundamentales.

446. En ese contexto, en primer lugar, este tribunal resalta la necesidad e importancia de que los fiscales y jueces continúen cumpliendo su labor aplicando una perspectiva constitucional en el análisis previo a la imposición de las medidas de detención preventiva. Esto quiere decir que, al analizar las solicitudes de estas medidas, las autoridades valoren aspectos relacionados no solamente con la legalidad (es decir, si se cumplen los presupuestos del artículo 313 de la Ley 906 de 2004), sino los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, fijados convencional y jurisprudencialmente.

447. En ese orden, la Sala Plena dispondrá que tanto el Consejo Superior de la Judicatura como la Fiscalía General de la Nación implementen cursos de capacitación para jueces, fiscales y personal de apoyo, en materia de protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, que al menos contengan los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la excepcionalidad de las medidas de detención preventiva y las condiciones bajo las cuales deben cumplirse.

448. Para la Corte también es importante que el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, en el marco de esas capacitaciones, incorporen el componente de los mecanismos alternativos de terminación anticipada del proceso, los estándares de aplicación de las medidas de detención preventiva, el principio de oportunidad, la suspensión del procedimiento a prueba, el enfoque restaurativo y, además, se divulgue el contenido de la presente sentencia.

449. Ahora bien, esta Corporación invita a que, para el diseño de estas capacitaciones, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación tengan en cuenta los estudios de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sobre la forma adecuada de decidir la imposición de medidas de detención preventiva. Esto último, dado que, como la privación injusta de la libertad resulta una de las mayores causas de litigiosidad contra el Estado, la Agencia realizó un diagnóstico de las principales falencias en las que puede incurir el operador judicial al momento de decretar o avalar una medida de detención preventiva. Asimismo, sería preciso que también se acuda a los estudios de esa entidad para hacer prevención sobre daño antijurídico por privación injusta de la libertad.

450. Con el propósito de contribuir a la descongestión de los denominados centros de detención transitoria, la Corte le ordenará a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que emprendan todas las acciones necesarias para realizar brigadas jurídicas periódicas en los centros, carceletas, calabozos y estaciones de policía del país. Esto con el objetivo de verificar las condiciones de detención en que se encuentran las personas privadas de la libertad y realizar acompañamiento y seguimiento para impulsar la libertad o traslado de las personas procesadas, según el caso.

451. En este punto, la Sala Plena no pasa por alto el hecho de que la aplicación de herramientas que permitan otorgar la libertad a las personas cobijadas con medida de aseguramiento de detención preventiva requiere la actuación de jueces y funcionarios judiciales que atiendan y tramiten con prontitud las peticiones de libertad de procesados bajo las causales legales establecidas en las normas procedimentales.

452. Por lo anterior, se dispondrá que el Consejo Superior de la Judicatura elabore un estudio técnico que determine el número de cargos de jueces de ejecución de penas que garanticen el funcionamiento y la oportuna y eficiente administración de justicia, con el objetivo de atender la problemática identificada por la Corte en el marco del estado de cosas inconstitucional.

453. La Corte encuentra que tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el Consejo Superior de la Judicatura, desde sus respectivas competencias, tienen que adoptar las medidas necesarias para que a inicios de la próxima vigencia fiscal entren en funcionamiento estos juzgados. Además de lo anterior, para la Sala Plena es fundamental que la Fiscalía General de la Nación y el Inpec, a la mayor brevedad posible, dispongan del personal idóneo y necesario para impulsar y apoyar las medidas de descongestión que disponga el Consejo Superior de la Judicatura. En consecuencia, se dictará un exhorto para promover el cumplimiento de este último propósito.

454. Con todo, la Sala Plena no pasa por alto que las pruebas aportadas a este proceso evidenciaron que las personas privadas de la libertad en los llamados centros de detención transitoria se enfrentan a obstáculos de naturaleza administrativa, que les impiden materializar las mínimas garantías disponibles. Según pudo constatarse, en muchas oportunidades, los procesos penales se dilatan porque los procesados privados de la libertad no asisten a las diligencias judiciales, lo cual no depende de ellos, sino del personal de custodia que los tiene a su cargo. Lo mismo ocurre con la materialización de las órdenes de libertad o de las medidas de detención domiciliaria o en establecimiento penitenciario. Por obstáculos atribuibles a la entidad encargada de realizarlos, estos quedan suspendidos en el tiempo y contribuyen al hacinamiento en lugares de paso, que a la poste, vulneran los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

455. Para la Corte, las omisiones y obstáculos administrativos en el tratamiento penitenciario derivan en la afectación grave de las garantías de las personas privadas de la libertad. Por lo tanto, es absolutamente inadmisible e injustificado que entidades como el Inpec no representen un vehículo que permita conectar el sistema de justicia con el privado de la libertad. Esta entidad está diseñada y destinada no solo a custodiar a los sujetos que se encuentran a su cargo, sino que su labor es llevar la institucionalidad y, el Estado mismo, a un grupo vulnerable que necesita de medidas de protección para incorporarse a una nueva vida y cumplir la expectativa social de la sanción penal.

456. Por lo anterior, la Sala Plena le ordenará al Inpec que se abstenga de generar trabas y obstáculos administrativos que impidan: (i) que las personas que cumplieron la pena puedan hacer efectiva su libertad; (ii) el traslado de todas las personas privadas de la libertad a quienes se les otorgó la detención preventiva en el lugar de residencia o la prisión domiciliaria por orden de autoridad judicial, al lugar donde debe cumplirse la medida de aseguramiento o la medida sustitutiva de la prisión intramural; y (iii) el traslado de las personas condenadas que permanecen en centros de detención transitoria hacia establecimientos penitenciarios.

11. Las autoridades del Estado central y las entidades territoriales deben cumplir el principio de colaboración armónica y ejecutar adecuadamente sus funciones y competencias en relación con la política penitenciaria y carcelaria

457. El artículo 113 de la Constitución Política establece el principio de colaboración armónica entre los poderes e instituciones del Estado en los siguientes términos: “*[...]os diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.*”²²⁶ Este principio opera no solamente entre los órganos que conforman las tres ramas del poder público, en diálogo con el principio de separación de poderes, sino también entre los distintos niveles territoriales que existen en virtud del modelo de descentralización territorial establecido en la Constitución de 1991. Con respecto a las actuaciones de las entidades territoriales, el artículo 288 de la Carta establece que la distribución de competencias entre el nivel central y el territorial deben ser ejercidas con observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

458. El modelo de Estado establecido en la Constitución armoniza los conceptos de república unitaria, descentralización y autonomía territorial.²²⁷ Así, por un lado, existe un solo “*centro de impulsión política*”²²⁸ y un “*poder único*”²²⁹ y el Estado, como un todo, ejerce la soberanía o poder público sobre la totalidad de asociados, que se rigen por la misma Constitución y las mismas leyes.²³⁰ A la vez, la Carta Política previó un sistema de descentralización territorial, en virtud del cual les otorga a las entidades territoriales competencias y funciones que ejercen en nombre propio y por las que responden directamente.²³¹ Tal sistema tiene como consecuencia la autonomía administrativa y financiera de dichas entidades, que “*supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de Ley.*”²³²

459. En este punto son trascendentales los contenidos de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que rigen la distribución de competencias a nivel central y local. La coordinación implica que las diferentes competencias se ejerzan de forma armónica “*de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.*”²³³

460. Este esquema activa el mencionado principio de colaboración armónica, pues las autoridades del orden nacional, es decir, el nivel central del Estado, y las entidades territoriales deben actuar de forma coordinada, concurrente y complementaria en el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de sus funciones. Las entidades de estos distintos niveles deben colaborar para conducir a la comunidad a la consecución de los fines del Estado. Tal coordinación, que debe guiar la actuación de las entidades territoriales,²³⁴ “*debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución*” de ellas.²³⁵ Además, “*exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado.*”²³⁶

461. Por su parte, el principio de concurrencia

“*parte de la consideración de que existen una serie de fines del Estado cuya realización requiere de la participación tanto de las autoridades del Estado a nivel nacional, como de las entidades del nivel territorial. Para garantizar el principio de colaboración, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, que el Legislador debe distribuir las competencias de las entidades nacionales y territoriales garantizando a cada orden el ámbito de su autonomía constitucional.*”²³⁷

462. El principio de subsidiariedad

“*desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean inefficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.*”²³⁸

463. En el contexto particular del estado de cosas unconstitutional de la política criminal y del Sistema Penitenciario y Carcelario, la Corte ha encontrado que las acciones que deben ser emprendidas para superarlo “*requieren de la colaboración armónica de las entidades del Estado.*”²³⁹ La Sentencia T-388 de 2013²⁴⁰ estableció que todos los actores y entidades a cargo del diseño, adopción, implementación y evaluación de la política pública criminal, penitenciaria y carcelaria deben actuar de manera coordinada y colaborar armónicamente en el desarrollo de sus funciones.

464. Puntualmente, la Corte dispuso que, entre las medidas que deben ser adoptadas para superar el estado de cosas unconstitutional, “*[...]a política criminal debe fundarse en un contexto institucional que actúe de forma mancomunada y coherente.*”²⁴¹ Por esta razón, deben ser fortalecidos los “*espacios de coordinación interinstitucional, que aseguren armonía y sintonía entre los diferentes órganos e instancias del Estado.*”²⁴² Además, en los términos de la Sentencia T-762 de 2015, “*para que la política pública en materia criminal sea coherente, estable y consistente, las*

²²⁶ Sobre el contenido y alcance del principio constitucional de colaboración armónica ver, entre otras, las sentencias T-537 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-283 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-497 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-310 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-1493 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-251 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández; C-977 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-246 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-983A de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil; SU-458 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango; C-247 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; C-870 de 2014. M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-373 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-110 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-031 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-332 de 2017. M.P. Antonio José Lizárraga Ocampo; y C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

²²⁷ Según el artículo 1 de la Constitución, “*Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...).*” El artículo 287 establece que las entidades territoriales “*gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.*” Por lo tanto, tienen derecho a gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias respectivas, “[a]dministrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” y “[p]articipar en las rentas nacionales.”

²²⁸ Sentencia C-216 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²²⁹ Sentencia C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado y José Fernando Reyes Cuartas.

²³⁰ En la medida que es uno de los pilares de la estructura del Estado prevista en la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional se ha referido al principio de República unitaria y su interacción con los de descentralización y autonomía territoriales, entre otros, desde sus primeros años de funcionamiento. En este sentido, se destaca, por ejemplo, la Sentencia C-216 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), que ha sido reiterada en múltiples ocasiones. Entre muchas otras, ver la Sentencia C-937 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²³¹ Ver, por ejemplo, las sentencias C-216 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-1051 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

²³² Sentencia C-216 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²³³ Sentencia SU-095 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³⁴ Constitución Política, artículo 288, segundo inciso: “*Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*”

²³⁵ Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Esta providencia ha sido reiterada, por ejemplo, en las sentencias T-445 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Alberto Rojas Ríos; y SU-095 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³⁶ Auto 383 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Esta providencia es citada, por ejemplo, en la Sentencia SU-095 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³⁷ Sentencia SU-095 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³⁸ Sentencia SU-095 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³⁹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁴⁰ M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

²⁴¹ Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

²⁴² Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

entidades encargadas de su formulación y diseño deben crear mecanismos de coordinación y colaboración armónica, para que todas las acciones y medidas se dirijan hacia la consecución de un objetivo común.²⁴³

465. La coordinación armónica de competencias entre entidades del orden nacional y orden territorial cobra una mayor relevancia cuando se trata de la custodia de personas privadas de la libertad bajo detención preventiva que se encuentran en centros de detención. La Corte en sentencias T-151 de 2016 y T-276 de 2016 ha adoptado órdenes que deben ser cumplidas en coordinación entre entidades territoriales (Alcaldía Mayor de Bogotá y la Alcaldía Municipal de Bucaramanga) y del orden nacional con el fin de asegurar la custodia digna de este grupo poblacional.

466. Corresponde ahora referirse a las competencias de orden nacional y territorial relacionadas con las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria y la colaboración armónica que debe existir entre las autoridades para el cumplimiento de estos deberes.

467. De acuerdo con los artículos 17, 19 y 21 de la Ley 65 de 1993 las cárcel y pabellones de ejecución de detención preventiva se encuentran a cargo de las entidades territoriales. No obstante, la función de inspección y vigilancia de estas cárceles la ejerce el Inpec. Por su parte, el artículo 28A²⁴⁴ de la Ley 65 de 1993 establece que “la detención en Unidad de Reacción Inmediata (URI) o unidad similar no podrá superar las treinta y seis (36) horas, debiendo garantizarse las siguientes condiciones mínimas: separación entre hombres y mujeres, ventilación y luz solar suficientes, separación de los menores de edad y acceso a baño.” Según el único párrafo de aquella disposición les corresponde a las entidades territoriales “adecuar las celdas a las condiciones de las que trata el presente artículo.”

468. Conforme a este marco normativo las personas privadas de la libertad bajo detención preventiva son responsabilidad de las entidades territoriales, principalmente. De esa forma, una persona detenida dentro de las 36 horas debe ser, obligatoriamente, llevada ante un juez para su definición jurídica. Una vez transcurrido este tiempo sin que lo anterior tenga lugar, debe ser puesta en libertad por las autoridades competentes. En el caso en el que se haya impuesto una medida de aseguramiento intramural, debe ser llevada a la cárcel o establecimiento penitenciario respectivo.²⁴⁵ En ese orden de ideas, las condiciones mínimas de dignidad de las personas detenidas preventivamente, bien sea como una medida transitoria o instrumental (captura) durante las 36 horas (URI o espacios similares) o en una cárcel o establecimiento penitenciario bajo medida de aseguramiento, le corresponde garantizarlas a las entidades territoriales.

469. En las pruebas allegadas en los procesos de la referencia se evidenció (i) una ausencia de previsión y planeación por parte de las entidades territoriales para cumplir con las obligaciones dispuestas en la Ley 65 de 1993 en lo referente a las personas bajo detención preventiva. Esto, como lo expresaron las mismas entidades territoriales, se debe a la falta de claridad de las competencias legales²⁴⁶; y (ii) una falta de fuentes de financiación para cumplir con la custodia de la población sindicada.²⁴⁷

470. En lo referente a la primera problemática advertida, se demostró una tensión constante de las diferentes competencias legales entre la Nación y las entidades territoriales, relacionadas con las personas privadas de la libertad bajo detención preventiva que se encuentran en Unidades de Reacción Inmediata y lugares similares. Este problema tiene un efecto negativo en la garantía de los derechos de las personas detenidas. En efecto, una persona que es detenida y es llevada a un espacio de detención transitoria, mientras es legalizada su captura y es resuelta su situación jurídica, no hace parte del censo poblacional del Inpec mientras no se encuentre en algún establecimiento penitenciario del orden nacional,²⁴⁸ y, por tanto, en algunos casos, no recibe servicios de salud, alimentación, higiene, entre otros. Incluso, tratándose de alimentación, algunas entidades territoriales la prové, y en otros casos, depende de la familia de la persona privada de la libertad.²⁴⁹

471. La Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional sostuvieron que las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria no están bajo su cuidado, sino que son responsabilidad de los entes territoriales, tratándose de procesados, y del Inpec y la Uspec, tratándose de condenadas.²⁵⁰ Al respecto, esta última entidad afirmó que las “salas de reflexión” dispuestas para las personas detenidas mientras se resuelve su situación jurídica están condicionada a una permanencia límite de 36 horas, y por tanto, “la Policía Nacional no tiene capacidades logísticas para brindar condiciones sanitarias y de salubridad, servicios sanitarios suficientes y de calidad, alimentación, servicios de salud, insumos de aseo, elementos para dormir, visita o defensa técnica para las PPL.”²⁵¹ Sin embargo, el promedio de permanencia de una persona detenida en instalaciones policiales puede llegar hacer entre 4 meses a un año.²⁵² En algunas estaciones de policía, como la de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, se informó que pueden durar hasta 25 meses.²⁵³ La Fiscalía reportó una permanencia entre 36 horas y varios meses debido a “la dificultad de autorizaciones oportunas del Inpec.”²⁵⁴

472. Esta última entidad, por ejemplo, informó a la Corte que ha implementado varias estrategias para enfrentar la situación de hacinamiento en las URI. Resaltó dos líneas: (a) de orden legislativo: “encaminadas a la racionalización de la pena privativa de la libertad”, entre las cuales mencionó las Leyes 1760 de 2015, 1786 de 2016 y 1826 de 2017; (b) de orden interinstitucional y de acción interna.²⁵⁵

473. Por su parte, el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 (conformado por Fiduprevisora y Fiduagraria) resaltó que el Consorcio PPL 2019 garantiza la contratación para la prestación de los servicios de salud de los privados de la libertad internos en centros de reclusión a cargo del Inpec²⁵⁶. Según el Decreto 1069 de 2015 “se entenderá por población privada de la libertad aquella integrada por las personas internas en los establecimientos de reclusión a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y carcelario, así como por quienes estén en prisión domiciliaria, detención en lugar de residencia o bajo un sistema de vigilancia electrónica.” Según la Ley 1709 de 2014 existe un modelo especial de atención en salud que se dirige exclusivamente a la población privada de la libertad que se encuentre en el estado censal del Inpec y recluida en uno de los 133 establecimientos penitenciarios del país.

²⁴³ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁴⁴ Norma incluida con la modificación realizada por la Ley 1709 de 2014 al Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993).

²⁴⁵ El sistema penal colombiano prevé distintos tipos de privación de la libertad: (a) la transitoria o instrumental, (b) la preventiva o cautelar, (c) la correctiva o punitiva y (d) rehabilitadora o preventiva. La primera, “es la privación de la libertad transitoria o instrumental, la cual se caracteriza por tener un fin práctico definido y su duración es relativamente corta. El ejemplo paradigmático es la captura, cuyo objetivo es aprehender materialmente a una persona para ponerla a disposición de las autoridades judiciales competentes, para que estas decidan sobre medidas adicionales (abrir un proceso penal en su contra, imponer medidas de aseguramiento, legalizar la captura, entre otras). Su carácter es transitorio, pues tiene términos legales cortos (en Colombia, de 36 horas) y se agota al presentar al capturado ante la autoridad competente o al vencerse un término luego de ser realizada, según lo que ocurra primero (Ley 906, 2004, Art. 297).” La segunda, “es la privación de la libertad preventiva o cautelar, la cual se deriva de la imposición de una medida de aseguramiento durante el proceso penal. Esta puede imponerse usualmente con la formulación de cargos y puede durar hasta el fin del proceso. Su finalidad fundamental es resguardar el proceso penal al evitar la fuga o la obstrucción de la investigación (Ley 906, 2004, Art. 296) (...) Esta privación de la libertad puede ser llevada a cabo en un centro de reclusión o en el domicilio de la persona -ambas formas de privación de la libertad personal- (Ley 906, 2004).” Cfr. Hernández Moreno, Juan Sebastián. “La Paradoja Punitiva. Las medidas alternativas al encarcelamiento y la política criminal inflacionaria en Colombia.” Colección Dejusticia (2020). Pp. 25 y 26.

²⁴⁶ Este argumento lo expresaron especialmente Asocapitales y la Alcaldía Mayor de Bogotá. Sesión técnica virtual del 4 de diciembre de 2020.

²⁴⁷ El Ministerio del Interior sostuvo “(...) estas obligaciones entre las entidades del orden Nacional y Territorial claramente definidas en materia carcelaria, no han podido desarrollarse adecuadamente, en algunos casos, por la falta de interés político, y en otras, por la falta de recursos.” Intervención en la sesión técnica virtual, 4 de diciembre de 2020. El Ministerio de Justicia afirmó sobre los mismos hallazgos que “En cuanto a los retos de las entidades territoriales respecto de su obligación para la atención a la población privada de la libertad con detención preventiva, se identifica principalmente, la falta de planeación, dado que no se incorpora a los presupuestos de los municipios las partidas necesarias para atender a esta población vulnerable, a pesar de que la normativa fijó esta competencia hace cerca de treinta años. (...) Para resolver los retos en materia de planeación, las entidades territoriales, deberán incorporar, efectivamente en sus presupuestos, las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles y centros de arraigo (...).” Sesión técnica del 4 de diciembre de 2020.

²⁴⁸ El Inpec confirmó esta situación al señalar que hasta que la persona privada de la libertad, incluso en calidad de condenado, no realice los trámites para la asignación de un cupo en establecimiento penitenciario, la custodia de aquella persona no es de su competencia (escrito allegado el 27 de noviembre de 2020). Por ejemplo, el Consorcio Fondo de Atención en Salud de las Personas Privadas de la Libertad afirmó que una vez el Inpec incluye dentro de su censo poblacional a una persona detenida preventivamente, ésta se hace acreedora de los servicios de salud de este Fondo acorde con el artículo 45 de la Ley 1709 de 2014.

²⁴⁹ Como en el caso de la estación de Policía de Turbo. Expediente, cuaderno de revisión No. 2, folio 77.

²⁵⁰ Secretaría General de la Policía Nacional.

²⁵¹ Así lo afirmaron la Policía Metropolitana de Bucaramanga, Secretaría General de la Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación.

²⁵² Policía Metropolitana de Bucaramanga. Expediente, cuaderno de revisión No. 2, folio 24.

²⁵³ Secretaría General de la Policía Nacional. Expediente, cuaderno de revisión No. 2, folio 143.

²⁵⁴ Expediente, cuaderno de revisión No. 2, folio 62. La Fiscalía General de la Nación también informó que existe hacinamiento en URI en Antioquia, Atlántico, Arauca, Bogotá, Cauca, Guajira, Huila, Medellín, Meta, Nariño, Quindío y Santander (a octubre de 2019).

²⁵⁵ Dentro de las cuales resaltó “(i) mantener la articulación interinstitucional entre establecimientos penitenciarios, entes territoriales, Policía Metropolitana y Nacional, Defensoría del Pueblo y FGN, entre otros, a efectos de ubicar a los detenidos según la capacidad de los distintos centros de detención transitoria de la región; (ii) acuerdos con los directivos de los centros de reclusión para el traslado de personas privadas de la libertad; y (iii) celebrar convenios con la Registraduría Nacional del Estado Civil, para la pronta identificación de los procesados y así facilitar el ingreso de los procesados a los penales.” Expediente, cuaderno de revisión No. 2, folio 62 (reverso).

²⁵⁶ Expediente, cuaderno de revisión No. 3, folio 65.

474. Advirtió que, si la persona privada de la libertad no se encuentra en el registro del Inpec, no es beneficiaria de este modelo especial de prestación de salud. Afirmó que según la Ley 65 de 1993 les corresponde a los entes territoriales garantizar el servicio de salud a las personas privadas de la libertad mientras son trasladados a un centro penitenciario y sean incluidos en el registro censal del Inpec (Sistema de Información y Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario). Para sostener esta posición, citó la Sentencia T-151 de 2016 y el artículo 2.1.5.1. del Decreto 780 de 2016. Por todo lo anterior, alegó que le Consorcio no es competente para cubrir los servicios de salud de las personas detenidas en centros transitorios.²⁵⁷ El Ministerio de Justicia y del Derecho corroboró la misma información.²⁵⁸

475. Durante la sesión técnica virtual realizada por la Corte Constitucional el pasado 4 de diciembre de 2020 se hizo notorio el conflicto existente sobre la definición de competencias entre entidades nacionales y territoriales a cargo de las personas privadas de la libertad bajo detención preventiva. Mientras autoridades como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Inpec y la Uspec afirmaron que las competencias legales son claras y, en consecuencia, le corresponde a las entidades territoriales -de forma compartida entre los municipios y los departamentos- asumir la custodia de las personas procesadas; representantes de entidades territoriales como Asocapitales y la Alcaldía Mayor de Bogotá señalaron que existen vacíos legales que no permiten establecer quiénes y cómo hacerse cargo de las personas detenidas preventivamente. Por ejemplo, advirtieron que las normas dispuestas en la Ley 65 de 1993 no aclaraban si las competencias deben asumirlas las gobernaciones o los municipios o distritos.²⁵⁹

476. La Sala Plena de la Corte Constitucional subraya que conforme a lo establecido en los artículos 17 y 21 de la Ley 65 de 1993, corresponde a las entidades territoriales “*la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente*”, y en consecuencia, “[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.” Estas mismas disposiciones permiten a las entidades territoriales celebrar convenios de integración de servicios para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión.

477. La interpretación literal de la norma permite establecer que son las entidades territoriales las llamadas a atender a la población bajo detención preventiva. Lo anterior, como lo dice la Ley, implica proveer la infraestructura necesaria, las condiciones adecuadas y los recursos suficientes para garantizar los derechos de las personas detenidas preventivamente. De tal forma, el reparto de competencias varía en tanto se hable de la situación jurídica en la que se encuentra la persona privada de la libertad, bien sea en calidad de sindicado (bajo detención preventiva) o condenado (con una pena en firme).

478. Lo expuesto quiere decir que la articulación de la política criminal no solo está a cargo de los jueces sino de las distintas autoridades nacional y territoriales que velan por el cumplimiento de las condenas. De modo que no existe justificación válida que releve al Inpec, la Uspec y los entes territoriales de concurrir para tal finalidad.

479. En todo caso, el Inpec y la Uspec deben garantizar que la población privada de la libertad con situación jurídica definida cumpla la medida de detención o la condena en condiciones dignas. Esto necesariamente implica que estas entidades, el Inpec y la Uspec deben construir más cupos carcelarios y garantizar las condiciones dignas de todos los centros de reclusión.

480. Al respecto, no es de recibo la argumentación presentada por entidades como la Alcaldía de Bogotá la cual sostuvo que el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 se refiere a las personas condenadas por contravenciones. El argumento que presentó esta autoridad consiste en señalar que

“el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, de acuerdo con el espíritu del legislador, previó una vinculación de las entidades territoriales en el Sistema Penitenciario y Carcelario, solo para lo relativo a la persecución de contravenciones, bien a través de la custodia de detenidos preventivamente por contravenciones, o de los que ya hubiesen sido condenados. En tal sentido, y para los efectos que venimos discutiendo, los detenidos preventivamente a los que hacía alusión el legislador cuando decidió crear el artículo 17 del Código no eran todas sus manifestaciones posibles (su género), sino solo una de sus especies, esto es, los detenidos preventivamente por contravenciones.”²⁶⁰

481. Al respecto, la Alcaldía de Bogotá precisó que la derogatoria del artículo 19A del Código Penitenciario y Carcelario (que había sido modificado por el artículo 10 de la Ley 1709 de 2014) activó nuevamente la discusión sobre la interpretación del artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario,²⁶¹ pues a pesar de que las conductas contravencionales ya no se encuentran vigentes en el ordenamiento interno, la derogatoria de la norma, abrió nuevamente la discusión sobre si las entidades territoriales tienen obligaciones legales precisas frente a las personas privadas de la libertad bajo detención preventiva.

482. Al respecto, la Sala Plena estima que es preciso pausar en este punto el análisis y dar respuesta específica a este argumento. La interpretación del artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario propuesta por la Alcaldía Mayor de Bogotá desconoce y omite la interpretación sistemática de la norma y la interpretación que ha hecho esta Corte sobre las obligaciones a nivel nacional y territorial en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

483. Las consideraciones de esta providencia demuestran que las diferentes competencias dispuestas en el Código Penitenciario y Carcelario deben analizarse de forma integral y conjunta entre los distintos niveles de gobierno. El mismo artículo 17 dispone la obligación de incluir las partidas necesarias en los presupuestos departamentales y municipales para garantizar la custodia de la población privada de la libertad bajo detención preventiva. En el mismo sentido, el Código Penitenciario contiene otras disposiciones que desarrollan la obligación del artículo 17 relacionadas con las personas privadas de la libertad preventivamente en procesos penales (véase por ejemplo los artículos 20, 21, 21, 28A). De manera que la interpretación propuesta por el interviniente no tiene sustento suficiente.

484. Por otra parte, aquella sugerencia sería contraria a la interpretación constitucional de las normas del Código Penitenciario y Carcelario. Desde la Sentencia C-471 de 1995, la Corte advirtió la importancia de la descentralización de la Constitución de 1991 y el Sistema Penitenciario y Carcelario.²⁶² En providencias más recientes, la interpretación de estas normas se ha decantado en el sentido de establecer que las entidades territoriales tienen la obligación de velar por la infraestructura, administración y custodia de la población bajo detención preventiva (ver al respecto, sentencias T-151 de 2016 y C-395 de 2020). En efecto, la Corte ha señalado que

“(…) la ley y la jurisprudencia establecen con claridad cuál es el tratamiento de las personas privadas de la libertad bajo detención preventiva. Las reglas jurisprudenciales descriptas demuestran, por una parte, que el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario no solo depende del cumplimiento de funciones de entidades nacionales, como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Inpec y la Uspec, principalmente; sino que también exige de la concurrencia y coordinación de las competencias de las entidades territoriales, quienes deben colaborar con las personas que se encuentran privadas de la libertad bajo detención preventiva.”²⁶³

De manera que el argumento expuesto por la Alcaldía Mayor de Bogotá es incompatible con el estado jurídico actual.

485. Todo lo expuesto evidencia que, para enfrentar la problemática identificada por la Corte, es necesario que concurran todas las entidades vinculadas con estas obligaciones conforme al Código Penitenciario y Carcelario. Por lo que el Inpec, la Uspec y los entes territoriales están obligados al cumplimiento de las órdenes que se dicten en esta providencia. Sin que sea admisible plantear nuevamente discusiones sobre ausencia de competencias o responsabilidades.

²⁵⁷ Expediente, cuaderno de revisión No. 3, folios 66 y 67.

²⁵⁸ Expediente, cuaderno de revisión No. 5, folios 50 – 74.

²⁵⁹ Esta afirmación la realizaron en los escritos allegados a la sesión técnica virtual entidades como Asocapitales y la Alcaldía Mayor de Bogotá.

²⁶⁰ Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. Sesión técnica virtual del 4 de diciembre de 2020.

²⁶¹ Esta disposición establecía: “ARTÍCULO 19A. FINANCIACIÓN DE OBLIGACIONES. El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento Compes para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993 y que están a cargo de las entidades territoriales. // Los recursos para el financiamiento de que habla el presente artículo provendrán del Presupuesto General de la Nación. // PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Justicia y del Derecho, desarrollará un proceso de formación y adecuación de las instituciones que desde los entes territoriales atienden o atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios que estarán a cargo de estos, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos. // PARÁGRAFO 2o. Para los efectos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 se entenderá que las cárceles departamentales y municipales serán destinadas a las personas detenidas preventivamente.”

²⁶² Sentencia C-471 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara. En esta sentencia se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario (ley 65 de 1993). La Corte Constitucional lo declaró constitucional porque concluyó que, “(…) la Carta Política de 1991 amplió las posibilidades de descentralización, y en consecuencia, del traslado de competencias del sector central a las entidades territoriales, más aún en tratándose de determinados servicios como el que es objeto de análisis, bajo las condiciones y requisitos establecidos por la propia Constitución y la ley, lo cual es consecuencia, precisamente, de la expresa determinación del Constituyente de permitir una mayor descentralización de las funciones a cargo del Estado, y de dotar de más autonomía a aquellas entidades, a fin de facilitar el cumplimiento de los objetivos propios de un Estado Social de Derecho.”

²⁶³ Sentencia C-395 de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Diana Fajardo Rivera. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. José Fernando Reyes Cuartas.

486. Ahora bien, es posible que otras preocupaciones expresadas deban ser aclaradas en esta providencia, o inclusive, por el legislador o las autoridades ejecutivas y judiciales competentes. Por ejemplo, la redacción de los artículos del Código Penitenciario y Carcelario, no permiten diferenciar entre las obligaciones en cabeza de los departamentos y de los municipios, distritos y áreas metropolitanas. Esta situación genera (i) un problema en la identificación de las fuentes de financiación, por un parte; y por otra, (ii) en el caso de la detención de una persona, no existe un criterio para definir qué municipio debe hacerse cargo de su custodia, bien sea el arraigo procesal o familiar del individuo. Sobre el primer asunto, la Sala Plena considera que la no distinción legal entre los niveles de gobierno no pude ser razón suficiente para optar por la omisión. Le corresponde a la ley establecer la distribución de competencias entre las distintas entidades territoriales (arts. 288 y 356 de la CP), sin embargo, en virtud de los principios constitucionales de la colaboración y coordinación armónica, gobernaciones, municipios y distritos deben acordar las medidas más idóneas para hacer efectivos los derechos constitucionales de la población privada de la libertad bajo detención preventiva.

487. Las previsiones presupuestales para atender el sector carcelario, como lo indica el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario le corresponden tanto a los departamentos como a los municipios y distritos, de manera que deben aunarse esfuerzos para encontrar diversas fuentes de financiamiento y coordinar las competencias para dar cumplimiento a las obligaciones. Por ejemplo, el artículo 76.6 de la Ley 715 de 2001 -Sistema General de Participaciones-, establece con claridad la competencia de los municipios de "promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal" como lo son los centros de reclusión. Es sumamente relevante que la articulación tenga como punto de partida los lineamientos del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Inpec dentro de la política nacional y local de seguridad y convivencia ciudadana, la cual contempla el deber de atender el sector carcelario y penitenciario.²⁶⁴

488. Sobre el particular, la Corte advierte que las entidades territoriales para el cumplimiento de sus obligaciones en la materia pueden acudir a la celebración de contratos, convenios interadministrativos y acuerdos establecidos en el ordenamiento jurídico, para dar cumplimiento a lo ordenado en esta providencia.

489. En cuanto al segundo asunto, es decir, la ausencia de criterios para definir la entidad territorial que debe asumir la custodia de la persona privada de la libertad bajo detención preventiva es necesario precisar lo siguiente. La regla general y principal de competencia, obedece a la situación jurídica de la persona. Cuando un juez de control de garantías impone una medida de aseguramiento privativa de la libertad en establecimiento de reclusión, las entidades territoriales son las llamadas a asegurar una custodia digna a la persona (procesada), bien sea, en su propio establecimiento carcelario o en uno de orden nacional a través de los convenios previstos por la ley. Ahora bien. En el marco de esta regla general, la pregunta que se origina es ¿cuál municipio o distrito debe asumir la custodia de una persona detenida preventivamente cuando no corresponde el lugar de la comisión del delito con su arraigo familiar o social? Al respecto, la Sala encuentra que, en principio, es el juez de control de garantías al imponer la medida de aseguramiento, quien debe definir el lugar en el que se debe cumplir la medida de aseguramiento, atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad de la medida, pero a la vez, teniendo en cuenta las circunstancias de hacinamiento en las que se encuentren los lugares de reclusión. De tal forma, la entidad territorial competente será aquella en la que se encuentre el centro carcelario o establecimiento penitenciario señalado por el juez.

490. En lo referente a la falta de recursos y fuentes de inversión para cumplir con las obligaciones legales,²⁶⁵ el Departamento Nacional de Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ilustraron a la Corte, tanto (i) el estado actual de las inversiones, como (ii) cuáles son las fuentes de financiación con las que cuentan las entidades territoriales, a nivel departamental y municipal, para cumplir con la custodia de las personas privadas de la libertad bajo detención preventiva.²⁶⁶

491. Sobre el primer asunto, el Departamento Nacional de Planeación informó que de acuerdo al Formulario Único Territorial (FUT) los datos reportados por los diferentes entes territoriales se encuentra bajo dos categorías: A11 correspondiente al sector de 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; y A18 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. Al respecto, el DNP concluyó lo siguiente:

- La inversión total en la categoría A.11., en el nivel departamental y municipal "aumentó un 24% en promedio, pasando de aproximadamente \$47 mil millones en 2016 a un valor aproximado a los \$60 mil millones en 2019."
- Para la misma categoría, al revisar las principales fuentes de financiación, se demuestra que, en los gastos departamentales, la fuente más recurrente son los ingresos corrientes de libre destinación, luego le siguen regalías y compensaciones.
- En el caso de las fuentes de financiación de los gastos municipales entre los años 2016 y 2019, "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 (...), le siguen SGP propósito general forzosa de 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."
- "A nivel departamental, las mayores inversiones realizadas en los últimos 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 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 de este sector se destina al pago del personal de la guardia."²⁶⁷
- En lo relacionado con la categoría A.18 ("sector justicia y seguridad"), en los últimos 4 años la inversión total en ambos niveles -departamental y municipal- aumentó el 33%, "pasando de aproximadamente 1,5 billones de pesos en 2016 a un valor aproximado a los 2 billones de pesos en 2019." Las principales fuentes de financiación de los gastos a nivel departamental provienen de recursos del FONSET,²⁶⁸ de ingresos propios corrientes de libre destinación, los recursos de capital, las tasas o sobretasas para fondos de seguridad y recursos propios de destinación específica. En el caso de los municipios se observa que las principales fuentes provienen del FONSET, transferencias nacionales del Sistema General de Participaciones, los ingresos corrientes de libre destinación y el rubro denominado "sectores diferentes a educación y salud".

492. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó que durante los años 2016 y 2019 los entes territoriales comprometieron recursos por un total de \$205.970 millones de pesos, equivalentes al 83% del valor del presupuesto. Advirtió que "los gastos se concentraron particularmente en alimentación para detenidos (24%), dotación de centros carcelarios (21%), pago de personal de la guardia penitenciaria (19%) y educación para la rehabilitación social (16%)." Al respecto, el Ministerio concluyó que "el 83% de los compromisos ejecutados por parte de los gobiernos subnacionales se destinaron a financiar gastos operativos de los centros de reclusión (alimentación, transporte, dotación, personal, etc.), mientras que el 16% financiaron gastos en formación bruta de capital (preinversión, construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura carcelaria). El 1% restante correspondió al pago del déficit de vigencias a anteriores."

493. Del mismo modo, resaltó que la inversión territorial en centros de reclusión fue financiada "mayoritariamente con ingresos corrientes de libre destinación, con lo cual se financiaron compromisos por \$122.744 millones durante el periodo 2016-2019."

494. Cabe igualmente señalar que varias entidades territoriales que allegaron pruebas al proceso evidenciaron que la práctica común es la de celebrar convenios con las entidades a nivel nacional para garantizar los cupos carcelarios o mejorar condiciones de infraestructura y habitabilidad.

495. La Gobernación del Valle del Cauca manifestó que para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 17 y 21 de la Ley 65 de 1993, realizó un convenio marco con el Inpec y la Uspec desde agosto del año 2018. Informó sobre la suscripción de un convenio marco entre la gobernación y el Ministerio del Interior, el Inpec y la Uspec para disminuir el hacinamiento en los centros carcelarios. Se pretende construir dos pabellones tipo, para descongestionar las cárceles del departamento. La gobernación cedió un terreno de 70.000 mil metros cuadrados para la construcción de estos pabellones.²⁶⁹

²⁶⁴ Ver al respecto: "Sexto informe semestral del gobierno nacional al estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario." Ministerio de Justicia y del Derecho (2019). Disponible en: [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/SEXTO_INFORME_SEMESTRAL_FINAL_APROBADO_\(4\).pdf](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/SEXTO_INFORME_SEMESTRAL_FINAL_APROBADO_(4).pdf)

²⁶⁵ "Las entidades territoriales presentan serios problemas presupuestales que les impiden cumplir a cabalidad con sus obligaciones de lo referente a la infraestructura carcelaria, debido al alto costo que esto supone y a la ausencia de una asignación expresa de recursos que puedan ser destinados de manera exclusiva a esta materia." Escrito allegado por Asocapitales el 9 de diciembre de 2020 relacionado con la sesión técnica virtual del 4 de diciembre de 2020.

²⁶⁶ Información emitida durante la sesión técnica virtual el día 4 de diciembre de 2020. Escritos del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegados a la Corte Constitucional el 3 de diciembre de 2020.

²⁶⁷ La inversión de la alimentación asciende a \$47.848 millones de pesos; dotación a \$40.179 millones de pesos. Para la construcción de infraestructura carcelaria se destinó tan solo \$4.561 millones de pesos.

²⁶⁸ Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

²⁶⁹ Expediente, cuaderno de revisión No. 2, folio 3. Cuaderno de Revisión No. 8, folio 3.

496. El municipio de Arauca demostró que contempla recursos en su presupuesto para el mejoramiento y ampliación de infraestructura carcelaria y para los espacios de detención transitoria. Informó sobre obras ejecutadas para adecuación y mantenimiento de la estación de la Policía de Arauca. También sobre inversiones para la garantía de servicios mínimos en este espacio, tales como agua potable, alimentación, servicios de salud y sanitarios.²⁷⁰

497. La Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía Mayor de Bogotá, también informó sobre los recursos que ha destinado para ampliar los cupos en sus centros carcelarios.²⁷¹ Lo mismo informaron las gobernaciones de Risaralda,²⁷² Vichada,²⁷³ Cundinamarca²⁷⁴ y Santander.²⁷⁵ Las secretarías de gobierno de los municipios de Itagüí,²⁷⁶ Santiago de Cali,²⁷⁷ Medellín,²⁷⁸ Barranquilla,²⁷⁹ entre otras. No obstante, en otros casos, como la Secretaría de Gobierno y Convivencia de Armenia informó que en los años 2017 y 2018 no se ejecutaron recursos para el mejoramiento, mantenimiento o construcción de espacios de detención preventiva. Para la vigencia del año 2019 se suscribió con el Inpec un convenio de integración de servicios con el fin de mejorar la infraestructura y las condiciones de detención de la población privada de la libertad de manera preventiva.²⁸⁰

498. El Ministerio del Interior, por su parte, informó a la Corte sobre la existencia de un programa diseñado para construir centros de detención temporal en conjunto con las entidades territoriales:

"(...) el Ministerio haciendo un esfuerzo económico a través del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2º del decreto 399 de 2011 (...) cofinanciará con los entes territoriales la construcción de centros de detención temporal (...) para el año 2021 el 10% de los recursos del Fondo de Seguridad Territorial, serán destinados a la construcción de dichos centros de reclusión temporal, lo cual contribuirá a disminuir el hacinamiento en Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata (URI)."²⁸¹

499. Con lo anterior, la Sala Plena observa que las entidades territoriales acuden a fuentes de financiación de gastos recurrentes para el sector carcelario, como lo son los ingresos corrientes de libre destitución y la cofinanciación con entidades del orden nacional. No obstante, se muestra *prima facie* una escasa inversión para infraestructura de cárceles departamentales o municipales. Sin embargo, el año 2019 el Inpec reportó una población privada de la libertad a su cargo de 184.376 personas. Se cuenta con 80.227 cupos penitenciarios a nivel nacional. En consecuencia, se presenta una "sobrepoblación de 38.542 personas, que se traduce en un Índice de hacinamiento del 48,0%".²⁸²

500. El Ministerio de Justicia actualizó estos datos en la sesión técnica del 4 de diciembre de 2020. Advirtió que la capacidad de los establecimientos de reclusión del orden nacional es de 80.683 cupos y la población al 2 de diciembre de 2020 es de 98.154 personas privadas de la libertad. De este total, 75.214 están privados de la libertad en condición de condenados, y 22.445 están privados de la libertad en condición de procesados. No obstante, lo anterior, la entidad subrayó que "a la fecha, no se cuenta con una información puntual de cuántos lugares se destinan a la reclusión de las personas privadas de la libertad detenidas preventivamente, como tampoco la cantidad de personas albergadas con esa condición."

501. La Defensoría del Pueblo precisó a la Corte una cifra actualizada al 25 de noviembre de 2020:²⁸³

Tipo de centro	Capacidad	Total PPL	Sobrepoblación	Hacinamiento
Estaciones de Policía	5.831	17.477	11.646	200%
URI	1.292	1.834	542	42%
Total:		19.311		

502. Los datos anteriores muestran con claridad que los Establecimientos Penitenciarios nacionales ya no cuentan con cupos para recibir más personas privadas de la libertad, el número de población sindicada sobrepasa la capacidad prevista, y que a pesar de que las estaciones de policía y URI no son lugares para custodiar personas detenidas, presentan índices de hacinamiento altos. Se requiere de más cupos para la población privada de la libertad bajo detención preventiva,²⁸⁴ lo que exige la identificación de más fuentes de financiación para que los entes territoriales puedan cumplir con sus obligaciones legales. Sobre este punto, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificaron las fuentes de financiación a las que acuden y pueden acudir las entidades territoriales:²⁸⁵

Tipo de fuente	Nombre de la fuente	Descripción
Del orden territorial	Presupuesto anual ordinario de las entidades territoriales – recursos de libre destitución	Presupuesto propio e independiente del PGN. Se financia con diferentes fuentes, principalmente del impuesto predial de carácter municipal y con transferencias del SGP. Destinación de recursos a las necesidades del sector carcelario requiere de la aprobación de los concejos municipales o distritales o las asambleas departamentales.
	Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset)	La destinación debe estar definida e incluida previamente en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

²⁷⁰ Alcaldía Municipal de Arauca. Expediente, cuaderno de revisión No. 2, folio 109.

²⁷¹ Expediente, cuaderno de revisión No. 2, folio 134.

²⁷² Informó que está en construcción un centro carcelario en un predio de propiedad del Departamento en la ciudad de Pereira. Relató que la ejecución del proyecto se encuentra a cargo de la Uspec. Esta Unidad suscribió el consorcio "Renacer" (contrato 384 de 2014) para los estudios y diseños del centro carcelario. Actualmente existe el consorcio "Pilamo" que se encarga de la construcción del establecimiento penitenciario de mediana seguridad del orden nacional. En la actualidad el proyecto se encuentra en etapa de "pre-construcción", la cual tiene un periodo de 4 meses. Expediente, cuaderno de revisión No. 4, folios 220 – 223.

²⁷³ El Departamento cuenta con un centro carcelario para los 4 municipios ubicado en Puerto Carreño. En él se encuentran recluidas personas condenadas y procesadas, las cuales se encuentran detenidas de forma provisional, mientras se dictan sentencias y son trasladadas a otros centros carcelarios a nivel nacional. En promedio se encuentran 104 personas detenidas. El municipio de Puerto Carreño administra la cárcel con ayuda de convenios y contratos interadministrativos con los demás municipios y el departamento con el fin de realizar mantenimiento y sostenimiento de dicho establecimiento. Anexó un cuadro en el que precisó las inversiones realizadas entre los años 2017 y 2018. Informó que el gobernador dispuso la donación de un lote de terreno ubicado en la vereda Las Granjas del municipio de Puerto Carreño. El Inpec realizó visita al lugar para dar su concepto de aprobación. Expediente, cuaderno de revisión No. 5, folios 1 – 42.

²⁷⁴ Dentro del Plan de Desarrollo del departamento se contempló: (i) realizar la construcción, adecuación y dotación de un centro de atención especial al menor infractor de la ley penal y a 8 centros específicos de tratamiento y rehabilitación social, (ii) implementar un plan de acción que permita el fortalecimiento a los organismos que administran justicia, y (iii) fortalecer por medio de 10 procesos la dotación, adecuación y mantenimiento los centros carcelarios y los programas de resocialización de los internos del departamento a cargo del Inpec y las Alcaldías Municipales. Expediente, cuaderno de revisión No. 5, folios 44 – 46.

²⁷⁵ Hizo referencia a la suscripción de dos contratos en el año 2017 que estaban destinados para el mejoramiento de las salas de audiencias del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Bucaramanga y para la adecuación de 6 celdas en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Vélez. Informó que actualmente planean reuniones con la Uspec y los municipios del departamento para mejorar y articular esfuerzos en las condiciones de las personas privadas de la libertad. Expediente, cuaderno de revisión No. 5, folio 44 – 49.

²⁷⁶ Suscribió un convenio con el Inpec con el fin de cubrir con los gastos de mejora de infraestructura de centros de detención transitoria. El convenio interadministrativo cuenta con un presupuesto de \$540.000.000 y tiene por objeto "aunar esfuerzos humanos, administrativos, jurídicos, administrativos, logísticos, entre otros, con la finalidad de invertir los recursos aportados por la entidad territorial destinados al establecimiento de reclusión del orden territorial –Eron a cargo del Inpec, que reciben personas indiciadas o procesadas con detención preventiva del Municipio de Itagüí." Expediente, cuaderno de revisión No. 7, folios 1 al 5.

²⁷⁷ Adjuntó un cuadro con las partidas presupuestales que ha destinado y ejecutado en conjunto con el Inpec para las personas privadas de la libertad. Asciende a \$8.636.486.731 entre 2016 y 2019. Informó sobre la suscripción de un acuerdo de cooperación con el Departamento del Valle, la Uspec y el Inpec, para el mejoramiento de infraestructura. Señaló que la Alcaldía tiene un inmueble el cual está siendo evaluado para la ampliación de la cárcel Villahermosa. Se encuentra pendiente de estudios y diseños por parte de la Uspec. Expediente, cuaderno de revisión No. 7, folios 27 al 31.

²⁷⁸ Expediente, cuaderno de revisión No. 1, folios 212 – 214.

²⁷⁹ Expediente, cuaderno de revisión No. 1, folios 65 y 66.

²⁸⁰ Expediente, cuaderno de revisión No. 1, folio 54.

²⁸¹ Expediente, sesión técnica virtual del 4 de diciembre de 2020.

²⁸² Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Inpec. Informe Estadístico Enero 2019, "Población reclusa a cargo del Inpec." Folio 25. Disponible en: https://www.inpec.gov.co/estadisticas/informes-y-boletines/_document_library/6SjHVBGriPOM/view/767956_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_6SjHVBGriPOM_navigation=home&.com_.liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_6SjHVBGriPOM_displayStyle=descriptive Consultado el 17 de noviembre de 2020.

²⁸³ Fuentes de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. Escrito allegado por la Defensoría del Pueblo el 9 de diciembre de 2020.

²⁸⁴ Autoridades como el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Inpec señalaron que una de las soluciones más apremiantes es la necesidad de construir nuevos centros carcelarios para personas privadas de la libertad preventivamente. Expediente, sesión técnica virtual, 4 de diciembre de 2020. Escrito del Inpec allegado el 27 de noviembre de 2020.

²⁸⁵ Principalmente, correspondientes a rentas de fuente exógena y rentas de fuente endógena.

Tipo de fuente	Nombre de la fuente	Descripción
		<p>Los Fonset se financian con recursos establecidos en el artículo 106 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014 y el Decreto 1066 de 2015.</p> <p>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 y fluviales.</p> <p>También de donaciones y aportes de personas jurídicas y gremios y del recaudo de tasas en materia de seguridad ciudadana.</p>
	Sistema General de Regalías (SGR)	<p>Estos recursos se destinan solo para inversión, no financian ni la operación o financiamiento de los diferentes servicios.</p> <p>Para acceder a estos recursos las entidades territoriales deben formular proyectos de inversión con la metodología definida por el DNP. Los proyectos pueden ser cofinanciados con fuentes nacionales o territoriales.</p>
Del orden nacional	Presupuesto General de la Nación (PGN)	<p>Los recursos del Sistema Penitenciario y Carcelario son asignados al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Uspec y al Inpec. Pueden asignarse a proyectos de inversión de entidades territoriales cuando son ejecutoras.</p>
	Recursos de Destinación Específica para Infraestructura	<p>Recursos provenientes de los artículos 13 y 13A de la Ley 55 de 1985, modificados por la Ley 1709 de 2014 y la Ley 1753 de 2015. Establecen que un porcentaje de los recursos que recauda la Superintendencia de Notariado y Registro se destinan para el financiamiento de inversiones de construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios.</p> <p>Estos recursos se incorporan al presupuesto ordinario de las entidades del orden nacional encargadas de la infraestructura penitenciaria y carcelaria (Uspec).</p>
	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	<p>El Fonsecon es una cuenta especial sin personería jurídica y "tiene por 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 la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana."²⁸⁶</p> <p>El Frisco es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), cuyo propósito es fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas, entre otros (Art. 90, Código de Extinción de Dominio). El 40% de los recursos del Frisco que se asignan al Gobierno nacional, el 5% debe estar destinado para infraestructura carcelaria y penitenciaria.</p>
Con participación de privados y cooperación internacional	Asociaciones Público Privadas (APP)	Ley 1508 de 2012.
	Cooperación Internacional	Como el BID o el Banco Mundial. Sin embargo, se financian principalmente servicios, dotación, financiación de eventos o publicaciones y capacitaciones.

503. Igualmente, el DNP y el Ministerio de Hacienda se refirieron al artículo 133 de la Ley 1955 de 2019 y mencionaron que se trata de una estrategia de construcción de cárceles atendiendo a las dificultades de los entes territoriales para dar cumplimiento al artículo 17 de la Ley 65 de 1993. La estrategia busca ampliar las opciones de adquisición de terrenos y facilitar la construcción de establecimientos carcelarios. Sin embargo, no informaron sobre algún proyecto en ejecución de esta estrategia.²⁸⁷ Este artículo dispone en el párrafo 3º otra fuente de financiación en los siguientes términos:

"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 60 de la Ley 1106 de 2006.
2. Las tasas y sobretasas de seguridad de que trata el artículo 80 de la Ley 1421 de 2010."

504. El Ministerio de Hacienda precisó que el Decreto de Liquidación 2411 de 2019 señaló que *"los departamentos y municipios podrán destinar hasta el 15% de los fondos territoriales de seguridad y el Ministerio del Interior hasta el 10% del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon) al cumplimiento del artículo 17 de la Ley 65 de 1993."*

505. Cabe señalar que el Ministerio de Justicia y del Derecho también informó a la Corte Constitucional la publicación reciente de una cartilla denominada "Cartilla del Sistema Penitenciario y Carcelario para las Entidades Territoriales".²⁸⁸ En ella, el Ministerio plantea vías a través de las cuales las entidades territoriales pueden dar cumplimiento a las obligaciones legales frente a las personas privadas de la libertad bajo detención preventiva²⁸⁹ y propone las fuentes de financiación. En lo relacionado con esto último, coincide con las expuestas en el cuadro *supra* de esta providencia.

506. Así pues, con base en lo anteriormente expuesto por las autoridades técnicas competentes, la Sala Plena observa que existen variadas fuentes de financiación para que las entidades territoriales, bien sea en cabeza del ente departamental o municipal, cumplan con las obligaciones legales dispuestas en los artículos 17 y 21 de la Ley 65 de 1993. Sin embargo, como ha sido demostrado en esta providencia existen falencias en la planeación y previsión de partidas de financiación suficientes para sufragar los gastos de la población privada de la libertad bajo detención preventiva.

507. De hecho, en la sesión técnica que adelantó la Corte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que durante los últimos años el Gobierno Nacional ha hecho un esfuerzo para programar recursos para atender el Sistema Penitenciario y Carcelario en gastos de funcionamiento e inversión. Al efecto, explicó que dicho presupuesto se priorizó para proyectos de construcción y ampliación de infraestructura de establecimientos penitenciarios y se han programado vigencias futuras para atender el sector a través del Inpec y la Uspec. Por ejemplo, explicó que para la construcción de cárceles en la vigencia 2020, para estas dos entidades estaban registrados 5 proyectos de inversión. Así como proyectos de infraestructura para la generación de nuevos cupos. Sin embargo, en la actualidad solamente se ejecutan 2.

508. Según la información del Ministerio de Hacienda, las inversiones en centros de reclusión en los territorios se orientan principalmente a gastos de funcionamiento, es decir, se invierten los recursos en alimentación y en personal de guardia. En menor medida, se destinan a proyectos de infraestructura.

²⁸⁶ Departamento Nacional de Planeación DNP. Sesión técnica virtual, 4 de diciembre de 2020.

²⁸⁷ Expediente, cuaderno de revisión No. 3, folio 3.

288

Disponible

en:

<https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Publicaciones/CARTILLA%20DEL%20SISTEMA%20PENITENCIARIO%20Y%20CARCELARIO%20PARA%20LAS%20ENTIDADES%20TERRITORIALES.pdf> Consultado el 26 de enero de 2021. 15:00hrs.

²⁸⁹ Propone tres vías: (i) Articulación con la Agencia Inmobiliaria Virgilio Barco, con el fin de *"apalancar la construcción de cupos carcelarios con recursos del sector privado. Para hacerlo, se entregan a particulares predios atractivos para desarrollo inmobiliario para uso de vivienda o comercial, a cambio de que el sector privado construya cupos carcelarios. Predios atractivos son aquellos ubicados en lugares estratégicos de los municipios, que sean propiedad de las entidades territoriales"*; (ii) *"Proyectos Tipo"* de cárcel municipal o departamental, creados por el DNP; y (iii) Colonias Agrícolas, *"El Gobierno Nacional está interesado en masificar este modelo y para hacerlo extiende la invitación a las entidades territoriales que puedan aportar predios rurales con extensiones de entre 20 y 40 hectáreas. En tales terrenos se podrían construir colonias agrícolas. Con las entidades territoriales interesadas se construye un equipo técnico de trabajo al que se le suman el Inpec, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Este equipo se encarga de viabilizar el proyecto, dentro de lo que se incluye definir su mejor vía de financiación."*

509. Uno de los principales generadores de la problemática identificada por la Corte es que, frente a un alto número de personas con decisión judicial de detención, existe poca capacidad institucional de respuesta. Principalmente, en materia de infraestructura no hay los suficientes cupos para asegurar que la privación de la libertad se ejecute a tono con los estándares internacionales en materia de derechos fundamentales. Esta circunstancia revela que el adecuado funcionamiento de la política criminal no solo está en manos de los jueces, sino también en cabeza de la rama ejecutiva en todos sus niveles.

510. En consecuencia, la Corte hace un llamado al Inpec, la Uspec y las entidades territoriales, especialmente al distrito capital y capitales de departamento, para que apropien recursos, de las distintas fuentes de financiación disponibles, para construir cupos carcelarios y penitenciarios. Es una necesidad urgente, debido a la grave situación que viven las personas privadas de la libertad que, en este caso, se refleja en los centros de detención transitoria. La baja ejecución de obras de infraestructura y la inversión en paliativos que no se atemperan con los estándares en la materia, evidencian el incumplimiento de los deberes constitucionales y legales asignados a las autoridades públicas vinculadas en este asunto.

En ese orden, la Corte dispondrá que el cumplimiento de esta sentencia, en concreto, lo relacionado con planes de acción que involucren medidas presupuestales, esté vigilado por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. De modo que el Inpec, la Uspec y las entidades territoriales ejecuten los proyectos de infraestructura y rindan cuenta de ello a los entes de control, so pena de recibir las sanciones previstas en la ley.

511. No le corresponde al juez constitucional definir las partidas presupuestales para proveer los recursos suficientes. Por lo anterior, en virtud del principio constitucional de autonomía presupuestal; por un lado, se exhortará al Congreso de la República para que determine las fuentes de financiación y defina la responsabilidad entre departamentos y municipios, acorde con los términos de los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993. Con el objeto de definir cuotas y las fuentes de financiación, el legislador deberá tener en cuenta criterios como la categoría de los municipios, la situación financiera, los índices de criminalidad, los índices de hacinamiento y la oferta de cupos carcelarios, entre otros. En virtud de que esta orden no puede ser entendida como una condición para dar cumplimiento a las demás medidas de esta providencia -por ser todas complementarias-, mientras aquello sucede, las entidades territoriales deben establecer cuáles son las fuentes de recursos idóneas y efectivas para dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales a favor de las personas detenidas preventivamente. Las partidas presupuestales y fuentes definidas deberán dar una prelación del gasto a la atención de personas privadas de la libertad procesadas.²⁹⁰

512. Por ello, la Corte ordenará que, en el siguiente año a la publicación de esta sentencia, las entidades territoriales, especialmente los departamentos, el distrito capital y los municipios capitales, establezcan una planeación de fuentes de financiación de gastos que contemple el aumento de cupos a favor de la población procesada (bajo detención preventiva). Lo anterior implica, a la luz del principio de colaboración armónica, definir con los municipios bajo su jurisdicción las fuentes de financiación, las cuales deberán incluir recursos suficientes para la construcción de cárceles, adecuación y mejora de la infraestructura ya existente y todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar los mínimos de habitabilidad digna de la detención preventiva. La Procuraduría General de la Nación tendrá la función de vigilar que, en los proyectos de presupuesto, presentados por las autoridades referidas en este numeral, se cumpla con las medidas señaladas; y en caso de incumplimiento, adelantar las acciones correspondientes.²⁹⁰

513. Conforme a lo anterior, se ordenará al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluir en el Presupuesto general de la Nación un rubro destinado específicamente a la ampliación de cupos en establecimientos carcelarios y a superar las causas que han llevado al hacinamiento carcelario.

514. En segundo lugar, se ordenará a las entidades territoriales que, en la celebración de los convenios con el Inpec a los que hace referencia el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, tengan en cuenta que la suscripción de esos convenios no puede llevar a crear hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

515. En tercer lugar, se ordenará al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los consejos municipales que, en el marco de sus competencias constitucionales, incluyan en los presupuestos un rubro destinado específicamente para superar la situación de hacinamiento de la población procesada.

516. Adicionalmente, en el marco de los autos de pruebas 545 de 2019 y del 5 de diciembre de 2019, se recibieron intervenciones de varios entes territoriales y del Ministerio de Justicia en las que se indicó que uno de los principales inconvenientes para la construcción de cárceles, espacios o pabellones de detención preventiva se concreta en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que en la distribución de usos del suelo no contemplan instrumentos de planeación y mecanismos que contribuyan al mejoramiento de la crisis de cupos dentro del sistema carcelario, lo que afecta las estaciones y subestaciones de Policía, así como las URI a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

517. Dentro de las intervenciones mencionadas, por ejemplo, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía de Bogotá señaló que no es posible ampliar el número de cupos para las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva por restricciones del uso del suelo. Sobre este punto, precisó que las obras de infraestructura necesarias en esta materia deben consultar al POT y el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia, instrumentos de planeación que no permiten la construcción de espacios para detención preventiva en lugares diferentes a "La Picota" y la Cárcel Distrital de la ciudad capital.

518. De esta manera, las administraciones municipales y distritales pueden iniciar el trámite de revisión de los componentes de sus POT y realizar ajustes en los usos del suelo que permitan llevar a cabo proyectos para la construcción de edificaciones que puedan ser utilizadas para la reclusión de personas privadas de la libertad con medida de aseguramiento. En vista de la situación expuesta, resulta imperioso ordenar a las asambleas y concejos municipales y a las alcaldías de ciudades capitales que, en el marco de sus competencias, presenten iniciativas para la revisión de sus POT, tendientes a modificar el uso del suelo y a que se permita la construcción de espacios para la detención preventiva de personas.

519. Para el efecto, se ordenará a las alcaldías y los concejos de Arauca, Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Bogotá, Medellín, Pasto, Puerto Carreño, Rionegro, Santa Marta, Santiago de Cali y Vallenar que, en el marco de sus competencias, presenten y aprueben, a la mayor brevedad, si aún no lo han hecho, iniciativas para la revisión de sus planes de ordenamiento territorial, tendientes a garantizar el uso del suelo disponible para la construcción de cárceles de detención preventiva. En consecuencia, estas mismas ciudades deberán formular proyectos para la construcción y/o adecuación de infraestructura carcelaria destinada a las personas con detención preventiva en establecimientos de reclusión.

520. Conviene precisar que a través del Auto 545 de 2019, la Sala Plena vinculó a las alcaldías de los centros poblados que presentaban mayores índices de hacinamiento. En tal virtud, las órdenes atinentes a la presentación y aprobación de iniciativas para la modificación de los POT y la formulación de proyectos para la construcción y/o adecuación de infraestructura carcelaria que se enunciaron en el párrafo anterior se dirigieron a los consejos y a las alcaldías de los entes territoriales vinculados al trámite.

521. Conforme a lo anterior, con el objeto de adelantar las acciones de estas órdenes, el Ministerio de Justicia y del Derecho junto con el Inpec deberán asesorar, acompañar, y en su caso, colaborar financieramente, a las entidades territoriales con recursos del Presupuesto General de la Nación. Los esfuerzos deberán enmarcarse en asegurar más y mejor infraestructura para la población procesada.

522. Del mismo modo, se ordenará al Ministerio de Justicia y del Derecho promover y al Departamento Nacional de Planeación la aprobación de un documento Conpes para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993 y que están a cargo de las entidades territoriales, con el objeto preciso de definir las fuentes y los recursos para el financiamiento de aquellas obligaciones legales.

523. Cabe precisar sobre esta orden concreta que, aunque en algunos de los documentos Conpes se ha mencionado la inobservancia de las entidades territoriales de sus obligaciones en materia de custodia y atención de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva intramural, lo cierto es que estos instrumentos se han concentrado, principalmente, en el problema de hacinamiento en los establecimientos de reclusión del orden nacional.

524. De esta manera, la Sala Plena considera necesaria la aprobación de un documento Conpes que no pierda de vista la importancia de estudiar todos los componentes, las cargas y los sujetos que deben intervenir para ajustar el enfoque de la política penitenciaria y carcelaria en el país, pero que centre su objeto en el incumplimiento de los entes territoriales de lo dispuesto en los artículos 17, 18, 19 y 21 de la Ley 65 de 1993.

525. Particularmente, el diagnóstico, los avances y las estrategias planteadas para el mejoramiento de las condiciones en que se encuentran las personas privadas de la libertad como procesadas, son herramientas fundamentales para estructurar una política coherente sobre la materia y que permita instituir planes y programas tendientes a propender por la excepcionalidad de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, así como establecer proyectos de infraestructura carcelaria en cabeza de los entes territoriales, ya que estos no han atendido las obligaciones acerca de la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles.

²⁹⁰ Todo ello se deberá adelantar bajo lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 498 de 1998 sobre el principio de descentralización administrativa, “*(...) procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación.*” Norma analizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Diaz. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. SPV. José Gregorio Hernández Galindo. SPV. Álvaro Tafur Galvis.

526. La aprobación de este documento es primordial para asegurar la articulación y la colaboración armónica entre las autoridades del Estado central y las del orden territorial, así como para identificar y garantizar las fuentes de financiación necesarias para el cumplimiento de los deberes los departamentos, distritos y municipios.

527. En este punto es fundamental precisar que lo dicho hasta el momento debe realizarse teniendo en cuenta que no todos los municipios gozan de la misma capacidad técnica, financiera y administrativa que les permita resolver los problemas de política pública, y gestionar los procesos para ello, de igual manera. En consecuencia, es indispensable propender por una mayor inclusión y participación de los entes territoriales en el diseño y análisis de la política pública en materia penitenciaria y carcelaria. Es decir, que se posibilite un diálogo real con el territorio para que se construya una política criminal pensada desde las necesidades y obligaciones de los entes territoriales, la cual sea plasmada en planes territoriales dirigidos a dar solución a problemas de política pública en esta materia. Esto, considerando que la Constitución Política de 1991 apostó por una mayor descentralización de las funciones y decisiones del Estado para fortalecer el papel de las entidades territoriales en las actuaciones de la administración pública. Entre otras cosas, porque, como fue antes mencionado, la intervención del Estado debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, dado que las autoridades locales son las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos, sus intereses y necesidades apremiantes.

12. **El estado de cosas inconstitucional existente en el Sistema Penitenciario y Carcelario y en la política criminal se ha extendido a los llamados centros de detención transitoria, por lo que afecta el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en ellos**

528. La Sala Plena encuentra que existe un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente en los llamados centros de detención transitoria del país. La Corte llega a esta conclusión, como explicará a continuación, porque en la jurisprudencia aquí reiterada ha diagnosticado suficientemente una vulneración generalizada, masiva y preocupante de la dignidad humana y los derechos fundamentales de las personas que, en una situación indudablemente inconstitucional e irregular, deben permanecer privadas de la libertad durante períodos prolongados en los lugares mencionados. La situación que la Corte ha constatado en el presente proceso y en la jurisprudencia que lo antecede equivale a una negación de la dignidad de las personas y responde a fallas estructurales en el cumplimiento de las funciones de múltiples entidades cuyas competencias cubren el escenario constitucional estudiado.

529. Por esta razón, la Corte extenderá la declaración del estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, contenida en la Sentencia T-388 de 2013. Esta figura no tiene naturaleza jurídica alguna, sino que refleja la constatación fática de una serie de hechos innegables que violan la Constitución independientemente de que exista o no esta declaración. El reconocimiento del ECI en el presente asunto, sin embargo, tiene el objetivo de llamar la atención de manera enfática sobre una situación que no puede existir en el diseño del Estado social de derecho y tomar medidas con el propósito de que las entidades competentes colaboren armónicamente y coordinadamente en el diseño, implementación y evaluación de una política pública que ponga fin a la situación.

530. Para tal efecto, en la presente sección de la sentencia, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia sobre el concepto del estado de cosas inconstitucional y algunos de los factores que la Corte ha valorado para su declaración; (ii) detallará las razones que permiten concluir que existe tal estado de cosas en el presente caso, así como su relación con el estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario y la política criminal; y (iii) creará una Sala Especial de Seguimiento, encargada de monitorear el cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, así como de la presente providencia, todas relativas a los derechos de las personas privadas de la libertad.

12.1. **La Corte Constitucional ha declarado el estado de cosas inconstitucional ante vulneraciones masivas de derechos fundamentales que responden a fallas estructurales del Estado**

531. La Corte Constitucional ha declarado la existencia de un estado de cosas inconstitucional ante vulneraciones generalizadas de derechos fundamentales que recaen sobre varias personas y cuyas causas son fallas estructurales²⁹¹ en el cumplimiento de los deberes del Estado social de derecho.²⁹² La declaración de tal estado de cosas no es una figura jurídica; la Corte ha acudido a ella cuando constata esa situación fática, que, por esa misma naturaleza, existe independientemente de que este Tribunal la declare o no. La Constitución, en estas circunstancias, se torna "meramente formal" y no tiene eficacia en la práctica.²⁹³

532. A partir de la jurisprudencia existente en ese momento, la Sentencia T-025 de 2004²⁹⁴ sistematizó y destacó seis factores que la Corte ha valorado en otras ocasiones para definir si existe un estado de cosas inconstitucional: (i) la vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales que afecta a un grupo significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar la efectividad de las garantías superiores; (iii) la incorporación de prácticas y/o procedimientos paralelos y contrarios al ordenamiento jurídico para garantizar la efectividad de los derechos violados, tales como la normalización de que las personas tengan que acudir a la acción de tutela para acceder a un derecho fundamental; (iv) la omisión en la adopción de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de las garantías fundamentales; (v) la existencia de una problemática cuya intervención requiere de la acción conjunta y coordinada de distintas autoridades, de compleja ejecución, duración prolongada y que requiere de esfuerzos presupuestales significativos; y (vi) el hecho de que si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.²⁹⁵

12.2. **Las estaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y demás centros y establecimientos donde las personas detenidas, procesadas y condenadas son recluidas antes de ingresar a un establecimiento penitenciario o carcelario se encuentran en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, ligado al que ya ha sido declarado en el Sistema Penitenciario y Carcelario y en la política criminal**

533. Como esta Corporación lo ha establecido anteriormente en el presente proceso, los nueve expedientes acumulados son una evidencia del desbordamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario como consecuencia de las fallas estructurales que motivaron la declaración del estado de cosas inconstitucional. Este desbordamiento ha afectado, de acuerdo con los hechos que la Corte ha

²⁹¹ La Sentencia T-762 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) señaló que "*las fallas de carácter estructural se revelan a causa (i) del incumplimiento de las autoridades estatales del deber de garantía y respeto de los derechos; (ii) de la institucionalización de prácticas inconstitucionales; (iii) de la ausencia de medidas legislativas o presupuestales que se orienten a conjurar la situación; y, (iv) de la necesidad de intervención de varias entidades públicas en la materialización de las soluciones, que precisan de una intervención compleja y coordinada, y de un importante esfuerzo presupuestal.*"

²⁹² La Corte ha acudido a declarar la existencia de este estado de cosas desde su primera década de funcionamiento. Como fue sistematizado en la Sentencia T-216 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera), la Corte ha constatado su existencia en catorce situaciones diferentes: ver providencias SU-559 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (docentes departamentales, distritales y municipales); T-068 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero (Cajanal); T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (prisiones, primer estado de cosas inconstitucional); SU-250 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. SV. Fabio Morón Díaz y Susana Montes Echeverri (sistema notarial); T-289 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz (docentes del Municipio de Ciénaga, Magdalena); T-559 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (pensionados del Departamento del Chocó); T-590 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero (defensores de derechos humanos); T-525 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz (pensionados del Departamento de Bolívar); T-606 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz (pensionados del Municipio de Montería, Córdoba); SU-090 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (pensionados del Departamento del Chocó, nuevamente); T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (población desplazada); Auto 110 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (Colpensiones; el estado de cosas inconstitucional solo fue reconocido explícitamente hasta el Auto 320 de 2013 del mismo ponente); T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo (Sistema Penitenciario y Carcelario, segundo estado de cosas inconstitucional); T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado (reiteración del estado de cosas inconstitucional identificado en la T-388 de 2013; declaración de que el manejo de la política criminal viola masivamente derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad); T-302 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez (niños y niñas Wayúu que habitan en el departamento de la Guajira); y SU-020 de 2022. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV. Paola Andrea Meneses Mosquera y Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SPV. Alberto Rojas Ríos (implementación del componente de garantías de seguridad de la población firmante en tránsito a la sociedad civil, previsto en el numeral 3.4 del Acuerdo Final de Paz).

²⁹³ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁹⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁹⁵ La Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) relaciona cuidadosamente los casos en que la Corte valoró cada uno de estos factores para determinar la existencia de un estado de cosas inconstitucional.

conocido, una etapa inicial de la fase terciaria de la política criminal, es decir, aquella en la que se ejecutan las penas y se cumplen las medidas de aseguramiento.²⁹⁶ Existen personas que permanecen privadas de su libertad durante períodos largos en lugares destinados a detenciones temporales y que no tienen la infraestructura o dotaciones, ni ofrecen los servicios y condiciones que se requieren para garantizar una reclusión en circunstancias dignas.

534. A continuación, la Corte analizará esta situación a la luz de los criterios que la jurisprudencia constitucional ha enunciado en distintos momentos entre aquellos que pueden dar lugar a concluir y declarar que existe un estado de cosas inconstitucional, los cuales fueron resumidos anteriormente en la presente sección de esta sentencia. De tal manera, la Sala Plena establecerá las razones específicas que la motivan a extender el estado de cosas inconstitucional ya declarado en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

535. En primer lugar, existe una *vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales que afecta a un grupo significativo de personas*. De acuerdo con las cifras más recientes que han sido solicitadas por esta Corporación, con corte al 16 de abril de 2021, diecinueve mil ciento ocho (19.108) personas se encontraban privadas de la libertad en salas de detención de unidades policiales del país.²⁹⁷ De este preocupante total, la Policía Nacional reportó que 17.401 son personas procesadas y 1.707 son personas condenadas.²⁹⁸ Este altísimo número de personas se encuentran en 1.324 salas existentes en el territorio nacional, cuya capacidad reportada por la Policía Nacional es de 6.731 personas, lo cual quiere decir que, en la práctica, tales centros albergan a un número de personas privadas de la libertad que equivale a más de tres veces su capacidad.²⁹⁹

536. En segundo lugar, esta vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales es consecuencia de una *omisión prolongada de las autoridades en el cumplimiento de las funciones de las que dependería la efectividad de los derechos fundamentales de las personas afectadas*. Como se señaló en las consideraciones de la presente providencia, cuando una persona está privada de la libertad por períodos mayores a treinta y seis horas en virtud de una decisión estatal ajustada al ordenamiento constitucional y legal vigente que así lo ha ordenado, se activan para el Estado una serie de obligaciones derivadas de la relación de sujeción con esa persona. Esas obligaciones son correlativas a una serie de derechos que el Estado está obligado a garantizarle a una persona privada de la libertad.

537. Los llamados centros de detención transitoria no son lugares diseñados ni concebidos para albergar a una persona privada de la libertad por períodos prolongados. Según conoció la Sala con base en los hechos relatados y probados en las acciones de tutela, los informes de los órganos de control, de la Policía Nacional, entre otras pruebas, en muchas ocasiones esos lugares ni siquiera ofrecen condiciones dignas para una privación de la libertad menor a treinta y seis horas: existen salas de detención, por ejemplo, que no tienen baños funcionales ni espacios en los que una persona pueda recibir el sol o ventilación adecuada.³⁰⁰ Si esto es así, estos lugares tienen aún menos capacidades, si no son nulas, para garantizar los derechos que la Corte resumió en la sección 8 de la presente sentencia.

538. Tal situación se deriva de omisiones varias de las autoridades competentes, que han sido estudiadas por esta Corporación tanto en el proceso de la referencia como en la jurisprudencia que lo antecede. El orden contrario a la Constitución en los centros de detención transitoria es un recrudecimiento del estado de cosas inconstitucional ya declarado en el Sistema Penitenciario y Carcelario. Como se resumió anteriormente, este Tribunal ha establecido que la política criminal en Colombia genera un abuso en la privación de la libertad, que debería ser un mecanismo excepcional en un Estado social y democrático de derecho.

539. Ese recurso excesivo a la privación de la libertad genera un desbordamiento de la capacidad estatal para hacerse cargo de la población privada de la libertad, lo cual lleva a que el ingreso formal de tales personas a la fase terciaria de la política criminal -privación de la libertad en los términos que establezca la política penitenciaria y carcelaria- se retrase. Como, en todo caso, el Estado ha privado a estas personas de su libertad, se quedan *estancadas* en espacios en los que sus derechos están restringidos, pero no ofrecen las condiciones dignas que deberían garantizar. Esta situación es consecuencia de una omisión de las autoridades estatales en cumplir las funciones y obligaciones que esta Corte ha identificado anteriormente y que han sido sintetizadas en esta providencia, relativas al diseño e implementación de una política criminal que respete un “*estándar constitucional mínimo*”.³⁰¹

540. Adicionalmente, existen omisiones del Estado que se concentran en la situación que la Corte ha encontrado en los llamados centros de detención transitoria. La Sala ha conocido cómo, ante una situación irregular e inconstitucional, que excede el ámbito de aplicación del ordenamiento legal y reglamentario ordinario, las autoridades de las que depende la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria argumentan que tal obligación no hace parte de sus funciones ni competencias. Esto ocurre, por un lado, en el marco de la relación entre autoridades carcelarias (Ministerio de Justicia y del Derecho, Inpec y Uspec) y las autoridades a cargo de los centros mencionados (especialmente, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación). Las pruebas conocidas y referenciadas anteriormente dan cuenta de situaciones en las que las autoridades responsabilizan a otras e ignoran el principio de colaboración armónica previsto en el artículo 113 de la Constitución Política.

541. A la vez, como ya se explicó, existen omisiones en el marco del cumplimiento de las obligaciones previstas en el Código Penitenciario y Carcelario con respecto a la construcción y administración de establecimientos de reclusión. En este escenario, de nuevo, las autoridades del Estado central y las entidades territoriales omiten el principio de colaboración armónica y pasan por alto sus deberes sobre la materia.

542. En tercer lugar, *la acción de tutela se ha incorporado como uno de los procedimientos a los que las personas en la situación que aquí se estudia deben acudir reiteradamente para exigir la protección de sus derechos*. Esta práctica se torna contraria al ordenamiento jurídico, en la medida que se convierte en un trámite paralelo a la ejecución de las funciones y competencias que las autoridades deberían cumplir para atender la situación sin la intervención del juez constitucional. No solo la Corte conoce en esta ocasión de nueve procesos de tutela, sino que como se sintetizó antes, ya en el pasado ha revisado fallos de tutela de más de veinte años atrás. Ante una situación que excede sus posibilidades de reclamar la protección de sus derechos, las personas privadas de la libertad en los llamados centros de detención transitoria se ven obligadas a recurrir al recurso de amparo. Esta situación, incluso, ha sido la que han encontrado representantes del Ministerio Público, tales como los que presentaron las acciones de tutela en cumplimiento de sus funciones en cuatro de los cinco expedientes acumulados.

543. En cuarto lugar, *no se han adoptado medidas legislativas, administrativas o presupuestales suficientes para conjurar la situación identificada*. En las secciones anteriores de esta sentencia, así como en la jurisprudencia que aquí se ha estudiado, la Corte ha identificado no solo omisiones del Estado en la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, sino que las medidas adoptadas han sido, en definitiva, insuficientes. Estas medidas cubren desde la política criminal en sentido amplio hasta las partidas presupuestales que cada municipio del país prevé para responder a las exigencias del Sistema Penitenciario y Carcelario y cumplir sus obligaciones al respecto.

544. En quinto lugar, *la solución de esta problemática requiere que intervengan de manera conjunta y coordinada varias entidades estatales para adoptar medidas complejas, cuya ejecución se prolongará en el tiempo y requerirá esfuerzos presupuestales*. Es claro para la Sala que, en línea con las consideraciones de esta sentencia, enfrentar el estado de cosas encontrado requiere que múltiples autoridades de distintos niveles territoriales actúen de manera coordinada para proteger y garantizar los derechos de las personas en la situación analizada: autoridades carcelarias, autoridades de Policía, la Fiscalía General de la Nación, entidades territoriales y el Gobierno nacional. Como ha insistido la Corte, una buena parte de las causas de la situación estructural encontrada se deriva de una falta de coordinación entre tales autoridades y entre los distintos niveles territoriales en los que ejercen sus funciones y competencias, que implica un desconocimiento del principio de colaboración armónica.

545. En sexto lugar, es claro para la Sala que, *si todas las personas afectadas por la situación acudieran al tiempo a la acción de tutela para exigir la protección de sus derechos, la capacidad del sistema judicial para responder a tales solicitudes no sería suficiente ante la indudable congestión que se occasionaría*. Las cifras conocidas en el proceso y señaladas anteriormente así lo confirman.

²⁹⁶ Como la Corte lo ha indicado anteriormente, es posible entender la política criminal a partir de tres fases: una primaria, en la que se diseña la política criminal, se determina cuáles son las conductas en las que la sociedad entiende que es necesaria la intervención del derecho penal y se determinan las sanciones a quienes cometan tales conductas; una secundaria, en la que se implementa judicial y procesalmente la política criminal y, por consiguiente, la rama judicial analiza las conductas, determina si se han configurado o no y asigna las penas respectivas, además de ordenar medidas de aseguramiento si son necesarias, mientras se surte el proceso que lleva a una sentencia condenatoria o absolutoria; y, finalmente, una terciaria, en la que se ejecutan tales penas y se cumplen las medidas de aseguramiento. En esta fase terciaria, el rol del Sistema Penitenciario y Carcelario es fundamental, pues centraliza la ejecución y el cumplimiento de penas y medidas de aseguramiento privativas de la libertad. Así, como lo indica la Corte en la Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa, SPV. Mauricio González Cuervo), la política criminal se puede entender a partir de tres elementos: (i) la política penal, (ii) la política de investigación y procesamiento del delito, y (iii) la política penitenciaria y carcelaria. La situación que la Corte enfrenta en esta ocasión se ubica entre el segundo elemento y el tercero.

²⁹⁷ Oficio del secretario general de la Policía Nacional, remitido por correo electrónico el 4 de mayo de 2021.

²⁹⁸ *Ibídem*.

²⁹⁹ *Ibídem*.

³⁰⁰ Como ya se ha señalado en esta sentencia, el Legislador ha dispuesto, en el artículo 28 A del Código Penitenciario y Carcelario, que las unidades de reacción inmediata y “*unidades similares*” deben garantizar, como mínimo, “*separación entre hombres y mujeres, ventilación y luz solar suficientes, separación de los menores de edad y acceso a baño*.”

³⁰¹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

546. Por las razones expuestas, a través de la presente sentencia, la Corte Constitucional extenderá la declaración del estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, contenida en la Sentencia T-388 de 2013, para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en las estaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y demás centros y establecimientos del país donde las personas detenidas, procesadas y condenadas son recluidas antes de ingresar a un establecimiento penitenciario o carcelario. La decisión consiste en extender la declaración ya hecha, pues el estado de cosas que la Corte encuentra en esta ocasión está ligado estrechamente al que ya ha identificado y declarado en el Sistema Penitenciario y Carcelario y en la política criminal.

12.3. La Corte creará una Sala Especial de Seguimiento encargada de seguir el cumplimiento de las medidas estructurales ordenadas en la presente sentencia y de monitorear el estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-388 de 2013, que se ha extendido a los llamados centros de detención transitoria

547. Como ya se dijo, la situación que la Corte estudia en la presente ocasión es un recrudecimiento del estado de cosas del Sistema Penitenciario y Carcelario antes declarado. Por razones vinculadas a las fallas estructurales que este Tribunal ha identificado tanto en el sistema mencionado como en la política criminal, la población privada de la libertad excede, desde hace muchos años, la capacidad del sistema de cárceles y penitenciarías del país.

548. Esta situación, sumada a omisiones de las autoridades competentes, ha llevado a que la población procesada con medidas de aseguramiento privativas de la libertad y las personas condenadas a penas de prisión se queden estancadas en lugares no previstos para ello. El Estado no ha tenido la capacidad para trasladar a dichas personas a los establecimientos donde deberían estar y ha permitido que el hacinamiento de cárceles y penitenciarías se traslade, en condiciones muchas veces más indignas, a estaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y otros centros no dispuestos para ello.

549. Así, es necesario señalar que el estado de cosas inconstitucional de centros de detención transitoria responde a la misma situación estructural que la Corte ha identificado hace décadas y que motivó la declaración del estado de cosas inconstitucional de la Sentencia T-388 de 2013.³⁰² Es una la situación que lesiona la dignidad humana de las personas privadas de la libertad, más allá de que esta providencia se enfocue en aquellas que permanecen por más de 36 horas en lugares absolutamente inadecuados para el ejercicio de sus derechos y para el respeto de la presunción de inocencia de las personas que no han sido condenadas. La necesidad de esa mirada comprensiva con el propósito de diseñar medidas que atiendan todas las aristas del problema justifica, entonces, que se ordene crear una Sala de Seguimiento a cargo de vigilar la superación del estado de cosas inconstitucional.

550. Si bien la Sala Plena designó una Sala Especial de Seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 con el objetivo de unificar los seguimientos diseñados en ambas decisiones,³⁰³ no existe formalmente dentro de la estructura de la Corte una dependencia con personal propio para ese objetivo. La Corte encuentra que, en las circunstancias actuales, es necesario crear tal Sala. La competencia de tal Sala Especial se derivará del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-388 de 2013,³⁰⁴ reiterado en la T-762 de 2015³⁰⁵ y extendido en la presente providencia. La Sala mencionada quedará encargada de la verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas, lo cual la faculta para tomar las medidas que resulten pertinentes en relación con la situación del Sistema Penitenciario y Carcelario, la política criminal y los llamados centros de detención transitoria, como manifestaciones del estado de cosas inconstitucional que supervisará. La Sala estima que este mecanismo especial de seguimiento es indispensable en el contexto de una vulneración masiva de derechos fundamentales que no se supera, a pesar de los insistentes y repetitivos llamados de atención de esta Corporación.

551. Son las fallas estructurales de la política criminal, en sus tres fases: (i) diseño de la política penal, (ii) implementación judicial, a través de la política de investigación y procesamiento del delito, y (iii) ejecución de penas y medidas de aseguramiento, las que han llevado a que exista una utilización excesiva de la privación de la libertad que excede las capacidades del Estado para garantizar una reclusión digna. Es tal el desbordamiento de las capacidades del Estado que las personas privadas de la libertad a través de los mecanismos institucionales previstos para ello (una medida de aseguramiento o una pena de prisión) ya no caben en el Sistema Penitenciario y Carcelario. El Estado las priva de su libertad, pero no tiene la capacidad para cumplir esa decisión de acuerdo con los parámetros constitucionales aplicables. No solo existe una insuficiencia de infraestructura física, sino que el problema va más allá de eso: hay múltiples etapas por las que debe pasar una persona en tal situación en las que las autoridades estatales no cumplen sus funciones mínimas. Tales fallas son las que la Corte aborda en la presente sentencia a través de las órdenes que impartirá.

552. Así las cosas, sin perjuicio de la competencia de los jueces de primera instancia de los nueve procesos acumulados en relación con el cumplimiento de las órdenes que se impartirán en relación con los centros específicos a los que hacen referencia las acciones de tutela aquí estudiadas, la Corte Constitucional se reserva el seguimiento al estado de cosas inconstitucional. Tal seguimiento se efectuará a través una Sala Especial de Seguimiento a las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y la presente, que quedará facultada para verificar su cumplimiento y tomar las medidas que correspondan para superar el estado de cosas inconstitucional en todas sus manifestaciones. Este mecanismo de seguimiento podrá ser sometido a los ajustes que la Corte Constitucional disponga en el futuro, si existiesen.

553. La creación de dicha Sala Especial de Seguimiento implica ordenar al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público destinar los recursos para el funcionamiento de esta Sala, a la mayor brevedad posible. La Sala Plena, en cualquier caso, se reserva la posibilidad de supervisar el cumplimiento de la presente sentencia cuando lo considere pertinente y a través de los mecanismos que estime adecuados.

13. Decisiones específicas sobre los expedientes acumulados. Según la información conocida por la Corte, las personas cuyos derechos fueron reclamados en el presente proceso fueron trasladadas ya a un establecimiento de reclusión, por lo que en esos casos específicos se torna innecesaria la intervención del juez de tutela; sin embargo, en la medida en que estas personas permanecieron por un tiempo desproporcionado en los centros de detención transitoria, en criterio de la Sala se configura la carencia actual de objeto por daño consumado

554. La reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de carencia actual de objeto, bajo el entendido que se configura cuando “*la alteración o el desaparecimiento de las circunstancias que dieron origen a la presunta vulneración de los derechos pierden su razón de ser como mecanismo extraordinario de protección judicial*”.³⁰⁶ Es decir que, como la tutela tiene por objeto la protección judicial efectiva y cierta de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados, carece de sentido un pronunciamiento positivo o negativo por parte del juez constitucional si la situación ha sido superada o resuelta, pues la posible orden del juez sería sobre escenarios hipotéticos, consumados o superados.³⁰⁷ En otras palabras, si la perturbación que dio origen a la acción desaparece o es superada, el peticionario carece de interés jurídico, ya que dejaron de existir el sentido y el objeto del amparo.³⁰⁸ Esto, porque la eficacia de la misma se deriva de las órdenes encaminadas a la defensa actual e inminente de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados, pero si se superó o cesó la afectación, el mandato del juez en defensa de los derechos no tiene ningún efecto, el proceso carece de objeto, y la tutela pierde su razón de ser.³⁰⁹

555. La configuración de la carencia actual de objeto se contempla en tres escenarios denominados hecho superado, daño consumado y situación sobreviniente. El primero se refiere a que la situación se ha revertido o corregido por la voluntad del accionado. En consecuencia, (i) se satisfizo por completo lo solicitado en la tutela, por lo que “*aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna*”,³¹⁰ y (ii) de forma voluntaria la demandada actuó o cesó en su accionar,³¹¹ es decir, la superación del objeto atiende a un actuar espontáneo, propio y jurídicamente consciente del demandado.

“De forma que nunca se estructurará esta figura procesal en aquellos eventos en los que tal satisfacción ha sido producto del cumplimiento de una orden dispuesta en una instancia judicial previa, pues en ese caso de lo que se trata no es de la superación del hecho vulnerador, sino de su salvaguarda por parte del operador judicial que, en

³⁰² M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

³⁰³ Tal decisión fue adoptada por la Sala Plena en sesión del 14 de junio de 2017. Ver Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁰⁴ M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo.

³⁰⁵ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁰⁶ Sentencias SU-225 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada; T-481 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos; y SU-655 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Carlos Bernal Pulido; citadas por la Sentencia SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁰⁷ Sentencia SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁰⁸ Sentencias T-570 de 1992. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein, citada por la Sentencia T-117A de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³⁰⁹ Sentencias T-167 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-117A de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³¹⁰ Sentencia T-533 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³¹¹ Sentencia SU-540 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis. AV. Nilson Pinilla Pinilla. SV. Humberto Antonio Sierra Porto; citada por la Sentencia SU-522 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. Ver también las sentencias T-533 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-585 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; SU-225 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada; T-009 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. José Fernando Reyes Cuartas; y T-122 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

últimas, actuó en ejercicio de la jurisdicción para resolver el conflicto constitucional integrado en la petición de amparo, susceptible de valoración integral por parte de la instancia posterior o en sede de revisión, según corresponda.”³¹²

556. El segundo supuesto hace referencia a que la afectación de los derechos del accionante se perfeccionó, por lo que el juez, en principio, no puede tomar medidas para que cese la vulneración o amenaza. Sin embargo, el escenario del daño consumado supone que se produjo una lesión intensa a los derechos fundamentales o a otros principios constitucionales, lo que exige del juez constitucional, primero, un pronunciamiento destinado a declarar la existencia de una afectación de tal naturaleza a los bienes más relevantes del orden jurídico; y, segundo, el diseño de medidas que impidan la repetición de tales hechos (garantías de no repetición) y que permitan la defensa del orden de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, asociada a los valores sobre los que se edifica el texto constitucional.

557. La situación sobreviniente es diferente a las dos descripciones anteriores, puesto que se configura cuando la tutela carece de objeto, porque la vulneración o amenaza cesa por causas ajenas a la voluntad del accionado.³¹³

558. No obstante, lo anterior

“no implica la sustracción de la Corte Constitucional para realizar un pronunciamiento de fondo acerca del problema jurídico base de la acción constitucional, ya que, aunque no pueda emitirse una orden por carencia actual de objeto, la Corte como órgano máximo de la Jurisdicción Constitucional tiene el deber de determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección solicita.”³¹⁴

559. En este orden de ideas, a pesar de la declaratoria de carencia actual de objeto, el juez puede considerar pertinente emitir un pronunciamiento de fondo o tomar medidas adicionales, no para solucionar el objeto de la tutela (que desapareció por sustracción de materia), pero sí para avanzar en la comprensión de un derecho fundamental o prevenir una nueva violación en el futuro.

560. La jurisprudencia de la Corte tiene establecido que no es obligatorio un pronunciamiento de fondo cuando se produce un hecho superado o una situación sobreviniente. La Sentencia T-205A de 2018³¹⁵ reiteró la subregla de la Sala Plena consolidada desde la Sentencia SU-540 de 2007,³¹⁶ según la cual la Corte únicamente está obligada a adelantar un análisis de fondo cuando ha ocurrido un daño consumado, mientras que en los otros escenarios debe evaluar la utilidad de un pronunciamiento adicional, a partir de las circunstancias específicas de cada caso.³¹⁷

561. De acuerdo con la Sentencia SU-522 de 2019,³¹⁸ los deberes que se desprenden del juez de tutela en los escenarios de carencia actual de objeto se establecen en las siguientes subreglas:

“En los casos de daño consumado: es perentorio un pronunciamiento de fondo del juez de tutela (incluida la Corte Constitucional) cuando el daño ocurre durante el trámite de la tutela; precisando si se presentó o no la vulneración que dio origen a la acción de amparo. Además, el juez de tutela podrá, dadas las particularidades del expediente, considerar medidas adicionales tales como: a) hacer una advertencia a la autoridad o particular responsable para que en ningún caso vuelva a ocurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela; b) informar al actor/a o a sus familiares sobre las acciones jurídicas de toda índole a las que puede acudir para la reparación del daño; c) compulsar copias del expediente a las autoridades competentes; o d) proteger la dimensión objetiva de los derechos fundamentales trasgredidos y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan.

En los casos de hecho superado o situación sobreviniente: no es perentorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, y especialmente tratándose de la Corte Constitucional actuando en sede de revisión, podrá emitir un pronunciamiento de fondo cuando lo considere necesario para, entre otros: a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental.”³¹⁹

562. En relación con las personas privadas de la libertad en los llamados centros de detención transitoria, la Corte Constitucional, en diversos pronunciamientos de revisión de tutela, ha declarado la carencia actual de objeto por hecho superado, al constatar que después de la presentación de la tutela se ha efectuado el traslado de las personas de dichos centros a establecimientos carcelarios; sin embargo, ha considerado necesario también pronunciarse sobre el fondo del asunto. Por ejemplo, en la Sentencia T-1606 de 2000,³²⁰ la Sala de Revisión tuvo conocimiento de que los individuos detenidos en las instalaciones de la DIJIN, del DAS y de la Policía Nacional de Bucaramanga, los cuales estaban siendo sometidos a condiciones insalubres de hacinamiento y obligados a permanecer en dichos espacios más del tiempo máximo permitido por ley, fueron remitidos durante el trámite de la acción de tutela a establecimientos carcelarios. A pesar de que la Corte concluyó que la pretensión de la acción había sido satisfecha y, en consecuencia, procedió a declarar un hecho superado, y, ante la gravedad de la situación, consideró pertinente pronunciarse sobre el hacinamiento, las condiciones inhumanas de las salas de retención y cómo ello constituye una “flagrante y vergonzosa” violación a la dignidad humana.³²¹

563. En el mismo sentido, en la Sentencia T-1077 de 2001,³²² la Corte encontró satisfecha la pretensión de traslado del accionante, dado que en el transcurso de la tutela fue enviado de los calabozos de la DIJIN a la Cárcel de Itagüí, por lo que se estableció la presencia de un hecho superado. No obstante, se pronunció sobre los derechos fundamentales de los detenidos al exceder el término legal de permanencia en sitios diferentes a los establecimientos carcelarios y ordenó prevenir a las entidades demandadas para que en ningún caso volvieran a ocurrir en la omisión que dio lugar a la acción de tutela.³²³

564. Posteriormente, la Sentencia T-151 de 2016,³²⁴ estudió el caso del defensor delegado para la política criminal que solicitó el amparo de los derechos fundamentales de las personas recluidas en los centros de detención transitoria de Bogotá. Si bien se acreditó que la situación de vulneración de derechos cesó por el traslado a establecimientos de reclusión, y se configuró un hecho superado, expuso que

“es del caso en sede de revisión incluir el estudio de los hechos relacionados con su situación y que acreditan que hubo una violación de sus derechos fundamentales por parte del Inpec y por las autoridades policiales que los mantuvieron en condiciones deplorables de reclusión por más de un mes, a efecto de fundamentar las decisiones que en la parte resolutiva se adoptarán para prevenir que estas violaciones a los derechos fundamentales de los internos vuelvan a ocurrir.”³²⁵

565. Sin embargo, en contraste con las decisiones adoptadas en la línea de revisión recién expuesta, la Sala Plena considera necesario señalar que, cuando una persona que solo podía permanecer 36 horas en un lugar específico, se vio obligada a permanecer durante muchos meses o incluso años, en condiciones incompatibles con la dignidad humana, que impidieron el ejercicio de derechos como el trabajo, la salud, la alimentación o la vida familiar, no resulta correcto señalar que con el solo traslado se da la superación del hecho, sino que es necesario reconocer que ese tiempo extraordinariamente extenso, en contraste con las previsiones del orden legal, ha generado lesiones a los derechos fundamentales. Este reconocimiento mencionado hace imperioso entonces el pronunciamiento del juez constitucional, no solo para declarar la existencia de la vulneración, sino especialmente, como garantía de no repetición.

³¹² Sentencia T-216 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Ver también la Sentencia T-403 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera.

³¹³ Sentencia T-122 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

³¹⁴ Sentencia T-117A de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³¹⁵ M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

³¹⁶ M.P. Álvaro Tafur Galvis. AV. Nilson Pinilla Pinilla. SV. Humberto Antonio Sierra Porto.

³¹⁷ Sentencias SU-540 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis. AV. Nilson Pinilla Pinilla. SV. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-205A de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

³¹⁸ M.P. Diana Fajardo Rivera.

³¹⁹ T-428 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-496 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-980 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-803 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-662 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-808 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-576 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-495 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-842 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-155 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-198 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez; T-387 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-205A de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-236 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-039 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido. AV. Diana Fajardo Rivera; T-038 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-152 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

³²⁰ M.P. Fabio Morón Díaz.

³²¹ Sentencia T-1606 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

³²² M.P. Jaime Araújo Rentería.

³²³ Sentencia T-1077 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

³²⁴ M.P. Alberto Rojas Ríos. SV y AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

³²⁵ Sentencia T-151 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. y AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

566. Conforme a la información aportada por el Inpec, entre esta, el cuadro suministrado con datos del aplicativo de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario, sobre las personas privadas de la libertad cuya identidad fue conocida por la Corte Constitucional, es posible evidenciar que, en su mayoría, fueron trasladadas a establecimientos penitenciarios y carcelarios, salvo diecisésis personas, cuya información no fue suministrada (ver detalles en el Anexo 4 de la presente sentencia).

567. Así, la Corte procede a declarar carencia actual de objeto por daño consumado, en la medida que, si bien se dieron los traslados, el simple hecho de que estas personas hubiesen permanecido más de 36 horas en lugares que no están destinados para albergar individuos más allá de ese tiempo, vulneró sus derechos a la dignidad humana, al trabajo, a la salud, a la alimentación o a la vida familiar. Asimismo, se advierte la necesidad de llamar la atención sobre la situación que originó el conjunto de casos objeto de estudio, en el que se evidencia una afectación masiva de derechos fundamentales de las personas detenidas en centros de detención transitoria, para poner de presente, en particular, que no se permite ni se admite, en ninguna circunstancia, la repetición de los hechos vulneradores.

568. Ahora bien, se pone de presente que respecto del expediente T-7.256.625 la Sala no cuenta con información sobre la identidad de cada una de las personas privadas de la libertad en la estación de Policía de Curumaní (Cesar), pues la acción de tutela no las individualizó. A pesar de que es probable que las personas privadas de la libertad en el momento de la presentación de la tutela ya no estén ahí, las circunstancias de hacinamiento permanecen. Esto, dado que mediante informe presentado por el Departamento de Policía del Cesar el 9 de marzo de 2021³²⁶, se dio a conocer que en la estación de Policía mencionada se encontraban 12 personas detenidas en un espacio con una capacidad para tres detenidos, lo cual representa un hacinamiento del 300 %.³²⁶

569. En consecuencia, también se advierte la necesidad de llamar la atención sobre esta situación, donde los derechos de las personas detenidas actualmente están siendo vulnerados. Por esa razón, la Corte concederá la tutela, pero en este caso puntual no declarará la carencia actual de objeto, pues no tiene certeza, en términos técnicos, de que la situación reportada en la acción de tutela se haya superado.

570. Finalmente, en la medida que el Inpec no suministró información actualizada sobre la situación jurídica de diecisésis personas cuya identidad fue conocida por la Corte Constitucional, la Sala ordenará que la entidad la verifique inmediatamente y tome las medidas respectivas, si son necesarias, para asegurar que sean trasladadas al establecimiento de reclusión correspondiente o a su vivienda, según corresponda, en caso de que su pena de prisión o su medida de aseguramiento se mantenga actualmente vigente.

14. Síntesis de la decisión

571. La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó nueve (9) expedientes acumulados que se refieren a la situación de personas privadas de la libertad en inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía y unidades de reacción inmediata -URI-. Cuatro de las acciones de tutela fueron presentadas directamente por las personas afectadas, otras cuatro por representantes del Ministerio Público (procuradores judiciales o defensores del pueblo regionales) y una por un agente oficial. Los peticionarios expusieron que, en tales lugares, entre otras circunstancias, existe hacinamiento, las construcciones tienen fallas de infraestructura, no hay buena ventilación, no es posible acceder a los servicios sanitarios y de salud, no se les permite entrevistarse con sus familiares o sus abogados, se presentan riñas, existen brotes que afectan la piel y no se les suministran alimentos e implementos de aseo.

572. En las acciones de tutela se solicitó la protección de los derechos fundamentales a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud, presuntamente vulnerados por las autoridadesaccionadas, que incluyen a las entidades del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario y a las respectivas entidades territoriales. En consecuencia, entre otras pretensiones, se solicitó que se emitiera orden a las autoridades competentes de trasladar a las personas a establecimientos penitenciarios y carcelarios. Según las tutelas, las vulneraciones alegadas se originaron en que las personas cobijadas con medida de aseguramiento de detención preventiva y las personas condenadas permanecen en tales lugares durante períodos mayores a treinta y seis horas, en reiteradas ocasiones durante semanas y meses, a pesar de que tales lugares no ofrecen las condiciones necesarias para la privación de la libertad por períodos prolongados.

573. En los nueve (9) casos, en los trámites de primera y segunda instancia, se declaró la improcedencia de la tutela o se negó el amparo de los derechos invocados. Los jueces de instancia coincidieron en su mayoría en que los hechos alegados en las solicitudes se derivan de una situación estructural del Sistema Penitenciario y Carcelario, cubierta por la declaratoria que la Corte Constitucional hizo del estado de cosas unconstitutional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, por lo que carecen de facultades para intervenir en los casos concretos. Consideraron que no le corresponde al juez de tutela impartir órdenes que impliquen erogaciones presupuestales y que, en cuanto jueces constitucionales, no tienen competencia para resolver situaciones relativas a la coordinación entre las autoridades involucradas.

574. La Sala Plena abordó varios problemas jurídicos que, en resumen, se concentraron en determinar (i) si se violan los derechos fundamentales a la dignidad humana, integridad física y libertad personal de una persona cuando se prolonga la privación de su libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata por más de 36 horas. Asociado a ello, la Corte se propuso determinar (ii) cuáles son las condiciones mínimas de infraestructura y de garantía de derechos con los que deben contar los espacios temporales de reclusión; y (iii) cuáles son las autoridades estatales con la competencia y obligación legal de garantizar las condiciones dignas de detención a esta población que, por el hacinamiento en cárceles y penitenciarias, no ha sido trasladada a los lugares de reclusión ordinarios.

575. Para el efecto, la Sala Plena recordó que el derecho a la libertad personal es de naturaleza prevalente en el Estado social de derecho. Esta garantía fundamental se encuentra reconocida en los artículos 6, 17 y 28 de la Constitución Política. Añadió que, como toda libertad, puede estar sujeta a restricciones definidas expresamente en la ley, y atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La detención preventiva, como las demás medidas de aseguramiento privativas de la libertad, es una restricción a la libertad establecida en la ley. Sin embargo, dicha medida debe ser absolutamente excepcional. En igual sentido, la Corte reiteró que la relación de sujeción de las personas privadas de la libertad con el Estado genera, en cabeza de las autoridades, obligaciones de protección de aquellos derechos que no son susceptibles de limitación.

576. Acorde con lo anterior, de acuerdo con la ley, cuando una persona es capturada por la presunta comisión de un delito, debe ser llevada ante un juez dentro de las siguientes 36 horas. Durante ese tiempo, las autoridades que están a cargo de la custodia del sujeto deben garantizar condiciones mínimas de dignidad y evitar cualquier tratamiento que se configure en tortura o sea cruel, inhumano o degradante. Del mismo modo, cuando el juez define la situación jurídica de la persona e impone la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión, la persona debe ser llevada de inmediato a dicho lugar.

577. La Sala constató que la situación de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios se desbordó de tal forma, que las personas que son capturadas y cuya situación jurídica ya ha sido definida por un juez no pueden ser trasladadas e ingresar formalmente al Sistema Penitenciario y Carcelario. Por esa razón, las personas detenidas son custodiadas en espacios que no son aptos para garantizar una reclusión digna y son sometidas a una violación sistemática de sus derechos.

578. Para la Corte, las causas que explican esta situación se encuentran en diferentes fases de la política criminal; entre ellas, existen vacíos normativos en la distribución de competencias entre autoridades de los distintos niveles territoriales; los altos índices de criminalidad evidenciados en el país; la aplicación abusiva o excesiva de la detención preventiva, entre otras. Igualmente, la Sala identificó que la aplicación de la regla de equilibrio decreciente, remedio judicial formulado por la Sala Primera de Revisión en la Sentencia T-388 de 2013, es actualmente insuficiente para enfrentar la crisis. Además, la Sala Plena constató que la aplicación aislada de la regla, sin otras medidas estructurales, ha propiciado que el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional se extienda a los lugares de detención transitoria. Por estas razones, la Sala consideró necesario suspender su aplicación hasta que se adelanten otras medidas estructurales y se garanticen las condiciones mínimas para la privación de la libertad de las personas, tanto en las cárceles y penitenciarias, como en los lugares de detención transitoria.

579. Por otra parte, la Sala encontró que las entidades territoriales han omitido, de manera reiterada, el cumplimiento de sus obligaciones legales en relación con la población procesada, definidas en el Código Nacional Penitenciario (Arts. 17, 21 y 28A de la Ley 65 de 1993), es decir, con personas que no han sido condenadas, pero a quienes un juez les ha impuesto medida de aseguramiento de detención preventiva, mientras son investigadas y juzgadas. En ese contexto, las entidades del orden nacional, como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), han asumido obligaciones en relación con dichas personas en calidad de procesadas, pese a que la ley establece que ellas están bajo responsabilidad inicial de las entidades territoriales. En este marco, las entidades territoriales, junto con las del orden nacional, deben prever los recursos suficientes para asegurar una infraestructura que permita que las personas procesadas sean privadas de la libertad en condiciones dignas, y puedan acceder a servicios de salud, alimentación, agua potable, entre otros.

580. Con todo, la Sala constató que el estado de cosas unconstitutional del Sistema Penitenciario y Carcelario se ha extendido a los denominados centros de detención transitoria (inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía y unidades de reacción inmediata -URI-, entre otros). Por ello, en criterio de la Corte, es necesaria la intervención del juez constitucional para orientar la coordinación y articulación efectiva entre las distintas entidades del orden nacional y territorial, que, desde sus competencias, deben resolver una situación que atenta intensamente contra las garantías constitucionales.

581. Así las cosas, mientras que en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, la Corte declaró que el estado de cosas existente en el Sistema Penitenciario y Carcelario y en la política criminal era contrario a la Constitución, los hechos analizados en este proceso demuestran que la situación de los llamados centros de detención transitoria es supremamente grave y pone a prueba, día a día, la capacidad del Estado para respetar la dignidad de las personas que tiene bajo su custodia. De este modo, el estado de cosas unconstitutional cubre a las personas privadas de la libertad en los referidos lugares transitorios. La situación descrita exige que el Estado adopte un marco de actuación estructural, así como medidas urgentes y efectivas para que en estos lugares rijan los estándares constitucionales de garantía y respeto al ser humano.

582. Conforme a lo expuesto, las órdenes que la Corte Constitucional adoptará -y que se describen a continuación- deberán ser leídas en armonía con la jurisprudencia existente sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario y la política criminal. Para el seguimiento de esta decisión, se ordenará al Gobierno nacional y al Consejo Superior de la Judicatura que adopten las medidas administrativas y financieras necesarias para la creación de una Sala Especial de Seguimiento. Esta Sala asumirá la vigilancia del estado de cosas unconstitutional, al igual que el cumplimiento de las medidas adoptadas

³²⁶ Informe presentado por el Departamento de Policía del Cesar a través de correo electrónico del 9 de marzo de 2021.

en esta oportunidad, todo ello sin perjuicio de las funciones y competencias de los jueces de instancia de los casos acumulados en el proceso de la referencia, en virtud de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

583. De cara al panorama expuesto, la Sala Plena concretó un plan de acción, cuya implementación deberá tomar máximo seis años, en el marco de la política pública carcelaria y penitenciaria y se realizará progresivamente, en los siguientes términos. En un primer momento, se ordenarán medidas urgentes, las cuales deberán realizarse dentro del año siguiente a la notificación de la sentencia. Para el efecto, es necesaria la participación concurrente, colaborativa y armónica de todos los poderes públicos y de las autoridades competentes. Las órdenes deberán ser cumplidas dentro de las competencias constitucionales y legales de cada autoridad concernida y deberán ser observadas con el objeto de alcanzar los estándares constitucionales establecidos en la providencia, relacionados con la excepcionalidad de la detención preventiva y las condiciones dignas de reclusión de las personas privadas de la libertad.

584. Este plan de acción se dividirá en dos fases: (i) una transitoria, que se compone de órdenes urgentes y de cumplimiento inmediato; y (ii) una definitiva, que se compone de órdenes complejas que deberán implementarse a mediano y largo plazo. El cumplimiento de lo anterior requiere de la actuación conjunta y articulada de varias entidades estatales a nivel territorial y nacional.

585. (i) En la primera fase, el objetivo principal es disminuir y acabar con el hacinamiento en las inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares. Esto con el fin de atender de forma inmediata la situación indigna en la que se encuentran las personas allí reclusas. De tal forma, la Sala ordenó trasladar desde tales sitios al establecimiento penitenciario respectivo o a su residencia, según corresponda, a (i) las personas condenadas a pena de prisión, (ii) a quienes un juez haya impuesto la medida de detención preventiva en el lugar de residencia, y (iii) a aquellas a quienes les haya sido concedida la prisión domiciliaria.

586. Asimismo, la Corte ordenó a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción los mencionados "centros de detención transitoria" que, en el término máximo de un (1) año siguiente a la notificación de esta sentencia, dispongan de inmuebles, bien sea de aquellos que estén bajo su dominio o a través del perfeccionamiento de contratos como el comodato o el arrendamiento, que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad adecuadas, para recibir temporalmente a las personas que no han sido trasladadas a una cárcel o penitenciaria, pese a que han superado el término máximo de 36 horas de reclusión transitoria. Estos espacios deberán garantizar todos los derechos y estándares de una situación digna de detención, de acuerdo con los términos de esta providencia. El Inpec y la Uspec deberán realizar las actuaciones necesarias dentro de sus competencias legales y constitucionales para el cumplimiento de esta orden.

587. La Sala Plena advirtió que la adaptación de estos inmuebles deberá ser estrictamente temporal y no podrán permanecer en funcionamiento luego de seis años, tiempo en el cual deberá cumplirse con la fase definitiva del plan de acción.

588. Aún en el marco de esta primera fase, la Sala Plena formuló unas órdenes paralelas y complementarias para reducir el hacinamiento en las estaciones, subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares, que incluyen: (i) la capacitación a los funcionarios de la Fiscalía y de la rama judicial sobre el uso excepcional de la detención preventiva; (ii) la realización de brigadas jurídicas periódicas en los llamados centros de detención transitoria del país, con el objetivo de verificar las condiciones de detención en que se encuentran las personas privadas de la libertad y realizar un acompañamiento y seguimiento para impulsar la libertad o traslado de las personas procesadas, según el caso; y (iii) la adopción de medidas de descongestión de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y de fiscales.

589. (ii) En la segunda fase del plan de acción, el objetivo es eliminar de manera definitiva el uso de los denominados centros de detención transitoria y ampliar los cupos en los establecimientos carcelarios a nivel territorial y nacional, con condiciones adecuadas que aseguren los derechos de las personas procesadas. Aclaró la Sala que la ampliación de cupos carcelarios no contradice la regla de la excepcionalidad de la detención preventiva, puesto que, ante una situación de hacinamiento tan grave como la del Sistema Penitenciario y Carcelario, estas medidas son complementarias y resultan necesarias para atender la crisis. En ese sentido, como se demostró en el presente proceso, además de una aplicación excesiva de la detención preventiva, existe un déficit de infraestructura destinada a la custodia de personas detenidas preventivamente, por lo que se requiere de medidas en ambos frentes.

590. El cumplimiento de las órdenes de esta fase y de las medidas complementarias que las entidades consideren necesarias deberá realizarse en un plazo máximo de 6 años. Dentro de este plazo se incluye también la implementación de las medidas adoptadas durante la fase primaria y transitoria. De este modo, todas las entidades territoriales, especialmente los departamentos, el distrito capital y las capitales de departamento, deberán prever fuentes de financiación para aumentar los cupos para las personas detenidas preventivamente. Lo anterior implica que, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los departamentos definan con los municipios bajo su jurisdicción las fuentes de financiación. Estas deberán incluir recursos suficientes para la construcción de cárceles, adecuación y mejora de la infraestructura ya existente y todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar que la detención preventiva se cumpla en condiciones dignas.

591. Para el cumplimiento de esta orden, la Sala Plena requirió al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que, junto con el Inpec y la Uspec, asesoren, acompañen, y en su caso, colaboren financieramente con las entidades territoriales. Los esfuerzos deberán enmarcarse en asegurar más y mejor infraestructura para la población procesada.

592. Además, con el propósito de que se ejecuten las decisiones adoptadas, la Sala Plena dictó órdenes a entidades públicas para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contribuyan a la satisfacción de los derechos fundamentales y, en sentido amplio, adelanten acciones tendientes a superar el estado de cosas inconstitucional identificado³²⁷.

593. Sobre el particular, esta Corporación reconoció que entidades públicas como concejos municipales, gobernaciones o alcaldías, no fueron vinculadas al presente proceso en calidad de terceros intervenientes. Pero aclaró también que las órdenes dictadas se enmarcan dentro del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales,³²⁸ razón por la cual la ausencia de vinculación formal y la emisión de tales órdenes no supone una violación del debido proceso. El cumplimiento de la ley es un deber ineludible.

594. Para finalizar, la Sala Plena reiteró y advirtió a todas las autoridades responsables de la custodia de personas detenidas de forma preventiva que deben abstenerse de mantenerlas en tal situación más allá de las 36 horas dispuestas en la Constitución. Además, debe evitar que, una vez sea definida su situación jurídica, aquellas permanezcan prolongadamente en estaciones y subestaciones de Policía, URI y lugares similares. En consecuencia, insistió en que las medidas que se formulan en la fase *transitoria*, relacionadas con la adaptación de espacios diferentes destinados a personas procesadas, tienen una naturaleza *absolutamente temporal y excepcional*; y responden a la urgencia y necesidad de atender la gravedad de la situación de hacinamiento de las personas procesadas en lugares como estaciones de policía, URI y similares, pues estos espacios, como quedó plenamente demostrado, no son aptos para la privación de libertad en condiciones de dignidad y de respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primer. LEVANTAR la suspensión de términos decretada mediante el Auto del 3 de septiembre de 2019.

Segundo. EXTENDER la declaración del estado de cosas inconstitucional contenida en la Sentencia T-388 de 2013 para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, como inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía y unidades de reacción inmediata. En consecuencia, SUSPENDER la aplicación de la regla de equilibrio decreciente prevista en la Sentencia T-388 de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, hasta tanto no se adelanten las medidas estructurales formuladas y se atiendan las condiciones indignas en las que se encuentran las personas privadas de la libertad en dichos centros.

Tercero. Para el seguimiento del cumplimiento de las medidas estructurales que se ordenan en la presente sentencia y las que se adopten para superar el estado de cosas inconstitucional, CRÉESE una Sala Especial de Seguimiento, sin perjuicio de las funciones y competencias que les corresponden a los jueces de instancia de los casos acumulados en el proceso de la referencia, en virtud de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

En consecuencia, ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público destinar los recursos para el funcionamiento de esta Sala, a la mayor brevedad posible.

En cualquier caso, la Sala Plena se reserva la posibilidad de supervisar el cumplimiento de la presente sentencia cuando lo considere pertinente y a través de los mecanismos que estime adecuados.

1. Fase transitoria: medidas a corto plazo o de cumplimiento inmediato

Cuarto. ORDENAR al Inpec que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, realice las actuaciones adecuadas y necesarias y traslade efectivamente a establecimientos penitenciarios a **todas** las personas condenadas que se encuentran privadas de la libertad en centros de detención transitoria. La Procuraduría General de la Nación vigilará el cumplimiento estricto de esta orden.

Para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el presente numeral, el Inpec debe dar un trámite preferencial al traslado de: (i) las mujeres gestantes, (ii) las mujeres cabeza de familia, (iii) las personas que requieren la prestación de servicios y tecnologías en salud de manera permanente y (iv) los adultos mayores.

³²⁷ Corte Constitucional. Sentencias T-938A de 2014. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez; SU-377 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; T-049 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-390 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-853 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-1030 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³²⁸ Corte Constitucional. Auto 228 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Quinto. ORDENAR al Inpec que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, realice las actuaciones adecuadas y necesarias para el traslado de todas las personas privadas de la libertad a quienes un juez les haya impuesto la medida de detención preventiva en el lugar de residencia o concedido la prisión domiciliaria, cuya ejecución está pendiente, al lugar donde debe cumplirse la medida de aseguramiento o la medida sustitutiva de la prisión intramural. En el mismo término, el Inpec debe materializar las órdenes en las que se sustituya la pena de prisión por la de prisión domiciliaria acompañada de un mecanismo de vigilancia electrónica.

Para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el presente numeral, el Inpec debe dar un trámite preferencial al traslado de: (i) las mujeres gestantes, (ii) las mujeres cabeza de familia, (iii) las personas que requieran la prestación de servicios y tecnologías en salud de manera permanente; y (iv) los adultos mayores.

Sexto. ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, garanticen que las personas privadas de la libertad en estos lugares cuenten con las condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes; así como la separación tanto entre hombres y mujeres, como entre menores y mayores de edad.

Séptimo. Luego de cumplir con los traslados de las órdenes anteriores, en caso de que la situación de hacinamiento continúe en las inspecciones, estaciones, y subestaciones de Policía, y unidades de reacción inmediata y lugares similares, o exista población procesada dentro de aquellos espacios, ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción los mencionados espacios a cargo de la Policía Nacional y/o de la Fiscalía General de la Nación que, en el término máximo de un (1) año y medio siguiente a la notificación de esta providencia, dispongan de inmuebles, bien sea que estén bajo su dominio o a través del perfeccionamiento de contratos como el comodato o el arrendamiento, que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad adecuadas, para trasladar temporalmente a personas recluidas en los denominados centros de detención transitoria y disminuir el hacinamiento.

En estos espacios provisionales destinados a la privación de la libertad de personas con medida de aseguramiento de detención preventiva se deberán implementar, adicionalmente, las demás medidas ordenadas a través de la presente providencia, en relación con las garantías mínimas a las que deben acceder las personas privadas de la libertad. Se deberá garantizar, como mínimo: (i) la custodia adecuada; (ii) el acceso a servicios sanitarios y de agua potable de manera permanente; (iii) recibir visitas de sus familiares y amigos; (iv) entrevistarse con sus abogados defensores; (v) el suministro de la alimentación diaria con el componente nutricional requerido según los estándares aplicados por la Uspec, entidad que tendrá que facilitar la información necesaria a fin de dar cumplimiento a este numeral; (vi) el acceso a servicios de salud de urgencias y/o de control que requieran las personas detenidas; y (vii) los permisos y traslados que requieran conforme a las previsiones del Código Penitenciario y Carcelario.

El cumplimiento de esta orden estará a cargo de las respectivas entidades territoriales y la Uspec.

Estos espacios provisionales a los que se refiere el presente artículo podrán funcionar hasta que se cumpla el plazo de seis (6) años establecido en el numeral vigésimo de la parte resolutiva de esta sentencia, momento para el cual ya debe encontrarse concluida la fase de construcción de las cárceles departamentales o municipales.

Octavo. ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, y subestaciones de Policía, URI y otros espacios destinados a la detención transitoria que, dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, verifiquen el régimen de afiliación o aseguramiento en salud en el que se encuentra cada persona detenida preventivamente en los denominados centros de detención transitoria.

Los entes territoriales deben garantizar la afiliación en salud y reportar las novedades que correspondan, según el caso. Asimismo, deben gestionar la atención en salud y garantizar los traslados necesarios para la correcta, pronta y continua prestación de los servicios requeridos por las personas privadas de la libertad, en calidad de procesadas, dentro de los denominados centros de detención transitoria o en los espacios temporales de los que trata el numeral séptimo de la parte resolutiva de la presente sentencia.

Para tal efecto, las entidades territoriales deben establecer y mantener una ruta integral de atención en salud que abarque los componentes de prevención, atención, detección, diagnóstico y tratamiento.

Noveno. ORDENAR a las entidades territoriales que en la celebración de los convenios con el Inpec a los que hace referencia el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, tener en cuenta que la suscripción de esos convenios no puede llevar a crear hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Décimo. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, emprendan todas las acciones necesarias para realizar brigadas jurídicas periódicas en los centros de detención transitoria del país, con el objetivo de verificar las condiciones de detención en que se encuentran las personas privadas de la libertad y realizar el acompañamiento y el seguimiento para impulsar la libertad o traslado de las personas procesadas, según sea el caso.

Decimoprimero. EXHORTAR al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación para que, en el marco de la capacitación de jueces y fiscales, en torno al carácter excepcional de la medida de detención preventiva, se incorpore también el componente de los mecanismos alternativos de terminación anticipada del proceso, los estándares de aplicación de las medidas de detención preventiva, el principio de oportunidad, la suspensión del procedimiento a prueba, el enfoque restaurativo y, además, se divulgue el contenido de la presente sentencia.

Decimosegundo. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que elabore un estudio técnico que determine el número de cargos de jueces de ejecución de penas que garanticen el funcionamiento y la oportuna y eficiente administración de justicia, con el objetivo de atender la problemática identificada por la Corte en el marco del estado de cosas inconstitucional. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Superior de la Judicatura, desde sus respectivas competencias, deberán adoptar las medidas necesarias para que a inicios de la próxima vigencia fiscal entren en funcionamiento estos juzgados.

Decimotercero. EXHORTAR a la Fiscalía General de la Nación y al Inpec para que a la mayor brevedad posible dispongan del personal idóneo y necesario para impulsar y apoyar las medidas de descongestión, referidas en el numeral anterior, que disponga el Consejo Superior de la Judicatura.

2. Fase definitiva: medidas a mediano y largo plazo

Decimocuarto. ADVERTIR a las entidades del orden nacional y a las entidades territoriales, que la situación de hacinamiento de las inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares, en ningún caso, puede trasladarse a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional. Por lo anterior, una vez cumplida la fase transitoria antes descrita, las entidades territoriales, junto con el Inpec y la Uspec, deberán dar una solución definitiva a la ampliación de cupos para la población procesada bajo su jurisdicción. Para el efecto, podrán mantener los espacios temporales que se hayan adaptado en la etapa transitoria de esta sentencia, siempre y cuando cumplan con las condiciones legales de un centro carcelario y se garanticen condiciones de subsistencia digna y humana a todas las personas privadas de la libertad.

Decimoquinto. ORDENAR que en el término máximo de un (1) año, contado a partir de la notificación de la presente providencia, todas las entidades territoriales, especialmente los departamentos, el distrito capital y las capitales de departamento, establezcan una planeación de fuentes de financiación de gastos que incluya el aumento de cupos a favor de la población procesada (bajo detención preventiva). Lo anterior implica que, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los departamentos definan con los municipios bajo su jurisdicción las fuentes de financiación, las cuales deberán incluir recursos suficientes para la mejora y adecuación de la infraestructura carcelaria existente, la construcción de cárceles y todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar los mínimos de habitabilidad digna de la detención preventiva. La Procuraduría General de la Nación tendrá la función de vigilar que, en los proyectos de presupuesto presentados por las autoridades referidas en este numeral, se cumpla con las medidas señaladas; y en caso de incumplimiento, adelantar las acciones correspondientes.

Para la notificación efectiva de la presente orden los departamentos comunicarán la presente decisión a los municipios bajo su jurisdicción.

Decimosexto. Con el fin de dar cumplimiento al numeral anterior, ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación que, junto con el Inpec y Uspec, asesoren, acompañen y cofinancien a las entidades territoriales. Los esfuerzos deberán enmarcarse en asegurar más y mejor infraestructura para la población sindicada.

Decimoséptimo. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluir en el Presupuesto General de la Nación un rubro destinado específicamente a la ampliación de cupos en establecimientos carcelarios y a superar las causas que han llevado al hacinamiento carcelario.

Decimoctavo. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación promover la aprobación de un documento Conpes para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993, que están a cargo de las entidades territoriales, con el objeto preciso de definir las fuentes y los recursos para el financiamiento de tales obligaciones legales.

Decimonoveno. ORDENAR al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, que, en el marco de sus competencias constitucionales, incluyan en los presupuestos un rubro destinado específicamente a superar la situación de hacinamiento de la población privada de la libertad.

Vigésimo. ORDENAR a las gobernaciones de todos los departamentos, así como a las alcaldías de Arauca, Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Mayor de Bogotá, Medellín, Pasto, Puerto Carreño, Riohacha, Santa Marta, Santiago de Cali y Valledupar que, de manera coordinada y dentro del plazo máximo de dos (2) años, siguientes a la notificación de esta sentencia, formulen proyectos para la construcción y/o adecuación de infraestructura carcelaria destinada a las personas con detención preventiva en establecimiento de reclusión.

Para efectos de dar cumplimiento a esta orden, la fase de diseño, implementación y ejecución de los proyectos de construcción de cárceles para las personas procesadas con medida de aseguramiento de detención preventiva deberá encontrarse terminada dentro del plazo máximo de seis (6) años siguientes a la notificación de esta sentencia.

Vigésimo primero. ORDENAR al Departamento Nacional de Planeación que brinde asesoría y陪伴e a los departamentos y municipios en relación con los lineamientos necesarios que faciliten la formulación, el diseño y la ejecución de los proyectos de infraestructura carcelaria a cargo de los entes territoriales.

3. Medidas complementarias

Vigésimo segundo. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación que, en el término de seis (6) meses, contados a partir de la publicación de esta providencia, implementen cursos de capacitación para jueces, fiscales y personal de apoyo, en materia de protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, que al menos contengan los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la excepcionalidad de las medidas de detención preventiva y las condiciones bajo las cuales deben cumplirse. Para el diseño de estas capacitaciones, se podrán tener en cuenta los estudios de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para hacer prevención sobre daño antijurídico por privación injusta de la libertad.

Vigésimo tercero. EXHORTAR al Congreso de la República para que regule las obligaciones que se encuentran a cargo de las entidades territoriales para atender a las personas detenidas preventivamente, así como las fuentes de financiación acorde con lo establecido en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993. Con el objeto de definir las cuotas y las fuentes de financiación, el legislador deberá tener en cuenta criterios como la categoría de los municipios, la situación financiera, los índices de criminalidad, los índices de hacinamiento y la oferta de cupos carcelarios, entre otros. Este punto resolutivo no puede entenderse como condición para cumplir las demás órdenes de esta providencia.

Vigésimo cuarto. ORDENAR a las alcaldías y a los concejos de Arauca, Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Bogotá, Medellín, Pasto, Puerto Carreño, Riohacha, Santa Marta, Santiago de Cali y Valledupar que, en el marco de sus competencias, presenten y aprueben, a la mayor brevedad, si aún no lo han hecho, iniciativas para la revisión de sus planes de ordenamiento territorial, tendientes a garantizar el uso del suelo disponible para la construcción de cárceles de detención preventiva.

Vigésimo quinto. ORDENAR al Inpec que se abstenga de generar trabas y obstáculos administrativos que impidan: (i) que las personas que cumplieron la pena puedan hacer efectiva su libertad; (ii) el traslado de todas las personas privadas de la libertad a quienes se les otorgó la detención preventiva en el lugar de residencia o la prisión domiciliaria por orden de autoridad judicial, al lugar donde debe cumplirse la medida de aseguramiento o la medida sustitutiva de la prisión intramural; y (iii) el traslado de las personas condenadas que permanecen en centros de detención transitoria hacia establecimientos penitenciarios.

4. Decisiones en los casos objeto de revisión

Vigésimo sexto. DECLARAR la carencia actual de objeto por daño consumado dentro de los expedientes T-6.720.290, T-6.846.084, T-6.870.627, T-6.966.821, T-7.058.936, T-7.066.167, T-7.097.748 y T-7.740.614.

Vigésimo séptimo. En los casos de las personas de quienes el Inpec no entregó información actualizada a la Corte, **ORDENAR** que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, el Inpec verifique su situación jurídica actual y tome las medidas respectivas, si son necesarias, para asegurar que sean trasladadas al establecimiento de reclusión correspondiente o a su vivienda, según corresponda, en caso de que su pena de prisión o su medida de aseguramiento se mantenga actualmente vigente. Específicamente, esta orden aplica a las siguientes personas:

- Carlos Augusto Martínez Uribe
- John Edison Ruano Buesquillo
- Edwin Yair Castañeda Arroyave
- Julián Rodrigo Sabogal Chávez
- John Mores Meza Zapata
- Carlos Antonio Calvo
- Eider Luis Córdoba Magrodejo
- Yuberley Rentería Darió
- Ana Maribel Jaramillo García
- Luis Fernando Barrios Ayala
- Álvaro Miguel Pérez Pérez
- Albeí Martínez Muñoz
- Ómar Rincón Zapata
- Génesis Karolain Ortega Patiño
- Diego Emiliiano Sánchez Barrera
- Hamilton Steven Ortiz Sanguino

Vigésimo octavo. PROFERIR las siguientes decisiones con respecto a cada uno de los expedientes acumulados:

- En el expediente **T-6.720.290, REVOCAR** la sentencia proferida el 4 de diciembre de 2017 por el Juzgado de Familia de Calarcá (Quindío), dentro de la acción de tutela que presentó la Procuradora 289 Judicial I Penal de Armenia en nombre de las personas privadas de la libertad en la Inspección Única Municipal de Policía de Calarcá (Quindío) contra el Municipio de Calarcá y otros, y en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-6.846.084, REVOCAR** la sentencia proferida el 9 de abril de 2018 por el Juzgado Veinticinco Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento, dentro de la acción de tutela que presentó Jorge Alberto Carmona Vélez como agente oficialio de las personas privadas de la libertad en la estación de Policía Castilla (Carabineros) de Medellín contra el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías Ambulante de Antioquia, y en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-6.870.627, REVOCAR** la sentencia proferida el 6 de abril de 2018 por la Sala de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Antioquia, en segunda instancia, que confirmó el fallo proferido el 13 de febrero de 2018 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Apartadó (Antioquia), en primera instancia, dentro de la acción de tutela que presentó el Defensor del Pueblo Regional Urabá en nombre de las personas privadas de la libertad en las estaciones de Policía de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó (Antioquia) contra la Gobernación de Antioquia y otros, y en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-6.966.821, REVOCAR** la sentencia proferida el 18 de mayo de 2018 por el Juzgado Veinte Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín (Antioquia), dentro de la acción de tutela interpuesta por Ferney Alberto Zuluaga Gallego contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, y en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-7.058.936, REVOCAR** la sentencia proferida el 15 de agosto de 2018 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Itagüí (Antioquia), dentro de la acción de tutela que presentó Edwar Robledo Baloyes contra el Ministerio de Justicia, el municipio de Medellín, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, y en consecuencia, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-7.066.167, CONFIRMAR** la sentencia proferida el 30 de agosto de 2018 por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cúcuta (Norte de Santander), dentro de la acción de tutela que presentaron el Procurador 86 Judicial I Penal y el Procurador 90 Judicial II Penal de San José de Cúcuta en nombre de las personas privadas de la libertad en la estación de Policía del CAI Aeropuerto y en la estación de Policía de Belén de dicha ciudad contra el Inpec y otros, y en consecuencia, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-7.097.748, REVOCAR** la sentencia proferida el 17 de julio de 2018 por el Juzgado Segundo Promiscuo de familia de Oralidad de Ocaña (Norte de Santander), dentro de la acción de tutela interpuesta por Jhan Carlos Sánchez Vega contra el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ocaña, y en consecuencia, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-7.256.625, REVOCAR** la sentencia proferida el 30 de noviembre de 2018 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito Mixto de Valledupar (Cesar), dentro de la acción de tutela que presentó la Defensora del Pueblo Regional de Cesar, en nombre de las personas privadas de la libertad en la estación de Policía de Curumaní (Cesar) contra el Director Nacional del Inpec y otro, y, en consecuencia, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.
- En el expediente **T-7.740.614, REVOCAR** la sentencia proferida el 20 de septiembre de 2019 por el Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Medellín, dentro de la acción de tutela interpuesta por Germán Arturo Sosa Barrera, a través de apoderado, contra el Inpec y la Policía Nacional de Colombia, la estación de Policía La Candelaria de Medellín, y en su lugar, **AMPARAR** los derechos a la vida digna, a la dignidad humana y a la salud.

Vigésimo noveno. LIBRAR las comunicaciones respectivas –por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional– y **DISPONER** las notificaciones inmediatas a las partes y entidades vinculadas –a través de los jueces de primera instancia–, tal y como lo prevé el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Especial de Seguimiento - Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Carcelario y Penitenciario extendido a los Centros de Detención Transitoria

AUTO 897 DE 2025

Asunto: Servicio de alimentación en los centros de detención transitoria.

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., 19 de junio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Especial de Seguimiento del cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas al declarar el Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Carcelario y Penitenciario, extendido a los Centros de Detención Transitoria, en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022 (en adelante, “Sala” o “Sala Especial”), integrada por las Magistradas Paola Andrea Meneses Mosquera, Lina Marcela Escobar Martínez y por el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias previstas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere el presente

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. La Corte Constitucional en **Sentencia T-388 de 2013** declaró el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano. Tiempo después, mediante **Sentencia T-762 de 2015**, lo reiteró y estableció medidas estructurales para asegurar los mínimos en la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Esta última decisión, fijó los presupuestos necesarios para entender superado el estado de cosas inconstitucional y delineó una estrategia de seguimiento.

2. Posteriormente, mediante la Sentencia **SU-122 de 2022**, la Corte Constitucional extendió la declaratoria del estado de cosas inconstitucional a los denominados “*Centros de Detención Transitoria*”, en atención a la grave situación que se presenta en las estaciones, subestaciones de policía y unidades de reacción inmediata, así como en lugares similares, en donde se mantienen en una situación

inconstitucional a las personas detenidas por más de las 36 horas permitidas por la Constitución y la ley.¹

3. Uno de los aspectos centrales abordados por la SU-122 de 2022 fue la controversia sobre la responsabilidad en el suministro de alimentación a las personas detenidas preventivamente. En dicha Sentencia, la Corte definió de forma explícita a quién corresponde financiar el componente de alimentación –entidades territoriales o Nación– (fundamentos jurídicos 291-303). La Sala Plena identificó que existían dos interpretaciones que se derivaban del artículo 67 de la Ley 65 de 1993: (i) postura 1: las entidades territoriales deben financiar este componente y (ii) postura 2: este componente lo debe financiar la Nación, a través de la USPEC o la entidad que corresponda. Luego de describir estas interpretaciones, la Corte se decantó de forma expresa por la postura 1; a modo de conclusión, indicó lo siguiente: “[c]orresponde a la Corte Constitucional aclarar que el componente de alimentación de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva que se encuentran en establecimiento de reclusión o en centros de detención transitoria corresponde a los entes territoriales”.

4. Así, entonces, la Corte interpretó los artículos 17² y 19³ de la Ley 65 de 1993 y señaló que funcionalmente le corresponde a los municipios y departamentos garantizar la provisión de alimentos, toda vez que los detenidos no condenados, por regla general, deben permanecer en establecimientos de reclusión del orden territorial.

5. De conformidad con lo anterior, la Corte ordenó a las entidades territoriales incluir en sus presupuestos las partidas necesarias para asegurar la alimentación de esta población. En los casos en que se celebren contratos con el INPEC para la reclusión de personas con medida de aseguramiento preventivo, exigió que se pactara expresamente la financiación del componente alimentario en las cláusulas contractuales.⁴

6. La Sentencia SU-122 de 2022 fue notificada a las treinta y dos (32) Gobernaciones Departamentales el 20 de octubre de 2022.⁵ A su vez, las Gobernaciones la comunicaron a los respectivos municipios de su jurisdicción durante los años 2022, 2023 y 2024.⁶ El Distrito Capital de Bogotá, fue notificado el

¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Fundamento jurídico 348.

²El artículo 17 de la Ley 65 de 1993 regula lo relativo a los establecimientos carcelarios y dispone que los presupuestos municipales y departamentales tienen que incluir las partidas necesarias para gastos como los relativos a las raciones de las personas privadas de la libertad.

³El artículo 19 de la ley establece que los departamentos y municipios que no cuenten con establecimientos carcelarios pueden contratar con el Inpec el recibo de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva. Dentro de las cláusulas contractuales es imperioso que se acuerde el pago de varios servicios y remuneraciones entre los que se encuentra la “provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos.”

⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU.122 de 2022. Fundamento jurídico 290.

⁵ La Secretaría de la Corte Constitucional informó que la Sentencia SU-122 de 2022 fue notificada a las 32 Gobernaciones Departamentales a través del oficio No. B-414 del 2022 del 20 de octubre de 2022.

⁶ En el Auto del 02 de diciembre de 2024 se señaló que cada departamento comunicó la Sentencia SU-122 de 2022 a sus respectivos municipios en las siguientes fechas: el Amazonas el 12 de enero de 2024, Antioquia el 27 de octubre de 2022, Arauca el 25 de octubre de 2022, Atlántico el 04 de mayo de 2023, Bolívar el 21 de diciembre de 2023, Boyacá el 05 de mayo de 2023, Caldas el 28 de octubre de 2022, Caquetá el 08 de noviembre de 2022, Casanare el 15

6 de marzo de 2023 durante las diligencias de inspección judicial realizadas por la Presidencia de la Sala Especial a múltiples centros de detención transitoria de dicha ciudad.

7. En el año **2023**, en el desarrollo de las mesas penitenciarias lideradas por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, la USPEC anunció que no continuaría con la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria del país a personas en calidad de procesadas a partir del 31 de julio del 2023.⁷ Para evitar el desarrollo de una situación de crisis, en nombre del Gobierno, el Ministro de Justicia y del Derecho presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley para autorizar a la USPEC a prestar los servicios de alimentación de personas detenidas en los centros de detención transitoria hasta el 30 de junio de 2025.⁸

8. De conformidad con lo anterior, el Parágrafo Transitorio adicionado al artículo 67 de la Ley 65 de 1993 por el artículo 2 de la Ley 2346 sancionada el 10 de enero de 2024, determinó que hasta el 30 de junio de 2025, la USPEC podrá continuar brindando el servicio de alimentación para personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros de detención transitoria garantizando la universalidad en la prestación del servicio. Dicha norma contempló que esta garantía de universalidad no excluye la posibilidad de que los entes territoriales puedan disponer de recursos presupuestales para este fin, al tiempo que previó que las entidades territoriales debían presentar al Ministerio de Justicia y del Derecho, el plan de implementación del servicio de alimentación en centros de detención transitoria a más tardar el 31 de diciembre de 2024.

9. Vencido el plazo de que trata el Parágrafo Transitorio adicionado al artículo 67 de la Ley 65 de 1993 por el artículo 2 de la Ley 2346 sancionada el 10 de enero de 2024, esa misma norma determinó que este servicio deberá ser asumido definitivamente por las entidades territoriales, en los términos de la Sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional (órdenes sexta y séptima).⁹ La literalidad de la norma, además de la exposición de motivos y el debate legislativo, evidencian que

de mayo de 2023, Cauca el 11 de enero de 2024, Cesar el 26 de octubre de 2022, Chocó el 04 de mayo de 2023, Córdoba el 19 de abril de 2024, Cundinamarca el 12 de diciembre de 2023, Guainía el 06 de diciembre de 2023, Guajira el 11 de diciembre de 2023, Guaviare el 05 de mayo de 2023, Huila el 01 de noviembre de 2022, Magdalena el 08 de noviembre de 2022, Meta el 25 de octubre de 2022, Nariño el 09 de mayo de 2023, Norte de Santander el 14 de diciembre de 2023, Putumayo el 14 de diciembre de 2023, Quindío el 10 y 20 de noviembre de 2022, Risaralda el 03 de noviembre de 2022, San Andrés y Providencia el 15 de enero de 2024, Santander el 05 de mayo de 2023, Sucre el 20 de diciembre de 2023, Tolima el 07 de diciembre de 2023, Valle del Cauca el 17 de julio de 2023, Vaupés el 08 de mayo de 2023 y Vichada el 11 de enero de 2024.

⁷ Defensoría del Pueblo. “*Informe especial de advertencia frente al suministro de alimentación en los Centros de Detención Transitoria*”, p.9. Disponible en: https://defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/Informe_FINAL_advertencia_Alimentación_CDT.pdf/091efd7f-9edf-85e2-7a65-5db34fae2df6?t=1688170706367.

⁸ Ministerio de Justicia y del Derecho. Plan de intervención inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario. Disponible en: <https://politacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Intervencion/PlanIntervencion.pdf>

⁹ Ley 2346 de 2024. “Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en estaciones de policía, unidades de reacción inmediata y similares”. Artículo 2.

la intención inequívoca del legislador, en concordancia con la Sentencia SU-122 de 2022, es que la financiación del componente de alimentación sea, en principio, de las entidades territoriales.

10. Complementariamente, el artículo 3 de dicha Ley determinó igualmente que con base en el principio de subsidiariedad y vencido el término del que trata el parágrafo transitorio del artículo 2° de esa misma Ley, el Gobierno nacional podrá destinar recursos para garantizar la alimentación de la población privada de la libertad recluida en centros de detención transitoria en el país. Así mismo, previó que el Ministerio de Justicia y del Derecho, desarrollará un proceso de formación y adecuación de las instituciones que desde los entes territoriales atienden o atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios que estarán a cargo de estos, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e Internacionales en materia de Derechos Humanos.¹⁰

11. Mediante Auto del 5 de diciembre de 2024, la Presidencia de la Sala Especial ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de ente articulador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Privada de la Libertad, remitir un informe detallado sobre los avances en la implementación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria, conforme a lo dispuesto en el Parágrafo Transitorio adicionado al artículo 67 de la Ley 65 de 1993 por el artículo 2 de la Ley 2346 sancionada el 10 de enero de 2024, con especial énfasis en las acciones ejecutadas por las entidades responsables.

12. Adicionalmente, se solicitó al Ministerio de Justicia y del Derecho el plan de contingencia diseñado por el Gobierno Nacional para los casos en que las entidades territoriales no hubiesen reportado avances suficientes. Dicho plan debe garantizar la continuidad del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria a partir del 1 de julio de 2025, conforme a lo previsto en el artículo 3 de la citada ley.

13. El 16 de enero de 2025, la Sala Especial recibió el informe suscrito por la entonces Ministra de Justicia y del Derecho, el cual fue estructurado en tres ejes temáticos: (i) gestiones adelantadas; (ii) balance sobre la recepción de los planes de implementación; y, (iii) plan de contingencia.¹¹

14. En cuanto a las gestiones adelantadas, la Ministra de Justicia y del Derecho destacó la ejecución de una estrategia institucional basada en acciones de comunicación, asistencia técnica, articulación política y fortalecimiento institucional. Para ello señaló que se enviaron comunicaciones a gobernadores y alcaldes -con énfasis en territorios con alto hacinamiento-, se distribuyó un documento técnico con lineamientos para la formulación de los planes de

¹⁰ Ley 2346 de 2024. “Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en estaciones de policía, unidades de reacción inmediata y similares”. Artículo 3.

¹¹ Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Oficio MJD-OFI25-0001254 de fecha 16 de enero de 2025. Documento titulado: “Respuesta al auto del 05 de diciembre de 2024”. Remitido por correo electrónico a la Sala Especial de Seguimiento.

alimentación, y se adelantaron reuniones de alto nivel con mandatarios locales. También señaló que se realizó una jornada nacional de capacitación virtual, con participación de 42 municipios y 5 departamentos.

15. En el balance sobre la recepción de los planes de implementación, la Ministra de Justicia y del Derecho reportó que 25 municipios remitieron sus planes de alimentación, representando el 43,08% de la población sindicada detenida en los centros de detención transitoria. De estos, dijo que, 22 municipios asumirán la prestación del servicio de alimentación a partir del 1 de julio de 2025, garantizando el derecho a la alimentación al 99,22% de dicha población. Igualmente señaló que 3 municipios (Tame (Arauca), Acacías (Meta) y Lebrija (Santander)-) manifestaron dificultades presupuestales, las cuales fueron priorizadas por el Ministerio. Señaló que los 100 municipios restantes no remitieron sus planes, por lo que fueron objeto de requerimientos individualizados.

16. La Ministra de Justicia y del Derecho señaló que 5 departamentos -Cesar, Magdalena, Risaralda, Santander y Sucre- expresaron su disposición de apoyar a sus municipios, mientras que otros 5 departamentos -Boyacá, Casanare, Cauca, Huila y Nariño- indicaron que consideran esta función como competencia exclusiva de los municipios y no prevén participar en su implementación directa.

17. Finalmente, la Ministra de Justicia y del Derecho presentó un plan de contingencia para asegurar la cobertura del servicio a partir del 1 de julio de 2025. Este incluye seguimiento intensivo durante enero y febrero, asistencia técnica, visitas territoriales y elaboración de un diagnóstico institucional. El plan contempla alternativas como convenios con el INPEC, esquemas de integración territorial entre municipios y cofinanciación temporal con apoyo del Gobierno Nacional. Este enfoque segmentado, dijo, busca prevenir la interrupción del servicio, proteger los derechos de la población sindicada y garantizar el cumplimiento progresivo de la Ley 2346 de 2024.

18. En abril de 2025, esta Sala Especial de Seguimiento recibió comunicaciones del Distrito Capital, Asocapitales y la Defensoría del Pueblo, en las que se manifestaron preocupaciones y solicitudes frente al cumplimiento de las órdenes contenidas en la Sentencia SU-122 de 2022, los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993 y la Ley 2346 de 2024.

19. La Secretaría de Seguridad de Bogotá informó avances en la contratación del servicio de alimentación, indicando que elaboró un pliego tipo con criterios técnicos. Señaló que tiene competencia en la materia, pero pidió a la Corte aclarar el alcance de la sexta orden, especialmente sobre financiación y responsabilidades frente a personas condenadas. Reiteró que es clave delimitar funciones para garantizar la dignidad de las personas privadas de la libertad.¹²

¹² Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Comunicación Oficial N° 2-2025-24902. Documento titulado: “*Solicitud de aclaración Orden Sexta*”. Remitido por correo electrónico a la Sala Especial de Seguimiento el 20 de abril de 2025 por parte del correo electrónico: lina.toro@scj.gov.co.

20. Por su parte, Asocapitales expresó preocupación por la continuidad del servicio desde el 1 de julio de 2025 en municipios sin capacidad inmediata, por lo que consideró que la USPEC debe mantener la prestación del servicio en esos casos para evitar afectaciones a los derechos humanos y al orden público.¹³

21. A su vez, la Defensoría del Pueblo alertó sobre una posible crisis alimentaria que podría afectar a más de 21.000 personas privadas de la libertad. Señaló fallas del Gobierno Nacional, falta de preparación territorial y ausencia de coordinación. Propuso medidas urgentes, como mantener a la USPEC donde sea necesario, exigir cumplimiento a entidades rezagadas, convocar una audiencia pública y reglamentar competencias antes del 30 de mayo de 2025.¹⁴

22. Mediante Auto del 05 de mayo de 2025, la Presidencia de la Sala analizó la respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho al igual que las comunicaciones previamente descritas. Reafirmó que la provisión del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria es una obligación directa de las entidades territoriales a partir del 1º de julio de 2025, en cumplimiento de la Ley 2346 de 2024 y de la Sentencia SU-122 de 2022. Señaló que esta responsabilidad debe ser ejercida siguiendo los criterios de dignidad, igualdad y suficiencia alimentaria, sin que pueda prolongarse la intervención de la USPEC más allá del plazo legal, salvo condiciones excepcionales debidamente justificadas.

23. En el citado Auto, se reconocen los esfuerzos institucionales para asumir esta competencia, pero se advirtieron fallas estructurales preocupantes, como el bajo número de planes de alimentación presentados por los municipios y la falta de un plan de contingencia operativo claro, financiado por parte del Gobierno Nacional. Así mismo, señaló que la omisión en la planeación y ejecución del servicio a partir del 1 de julio puede llegar a comprometer gravemente los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, constituir una amenaza real de crisis humanitaria y ulteriormente del orden público.

24. Frente a ello, le ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho reformular el plan de contingencia con acciones verificables y articuladas con las entidades territoriales, e instó a la Procuraduría General a evaluar la apertura de investigaciones disciplinarias contra alcaldes y gobernadores que no cumplieron con la remisión de sus planes. Asimismo, reiteró que el INPEC debe cumplir de manera inmediata con el traslado de las personas condenadas que aún permanecen en los centros de detención transitoria.

¹³Asociación Colombiana de Ciudades Capitales. Oficio ASO-D-323. Documento titulado: “Solicitud de adopción de medidas tendientes a garantizar la continuidad del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria, a partir del 1º de julio de 2025”. Remitido por correo electrónico a la Sala Especial de Seguimiento el 30 de abril de 2025 por parte del correo electrónico: info@asocapitales.co.

¹⁴ Defensoría del Pueblo. Documento titulado: “Solicitud sala de seguimiento alimentación CDT”. Remitido por correo electrónico a la Sala Especial de Seguimiento el 30 de abril de 2025 por parte del correo electrónico: notificaciones_gd@defensoria.gov.co.

25. El 12 de mayo de 2025, en las instalaciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Presidente de la Sala Especial sostuvo reunión por solicitud por Asocapitales y los alcaldes de Bogotá, Cali, Bucaramanga, Popayán, Villavicencio y Arauca, con el fin de poner en conocimiento su preocupación frente a las dificultades en el suministro de alimentación a las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria.

26. De conformidad con la información expuesta por los señores alcaldes, mediante Auto del 12 de mayo de 2025, la Presidencia de la Sala Especial de Seguimiento convocó a una mesa de trabajo urgente integrada por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Director de la Policía Nacional, la Defensora del Pueblo, el Procurador General de la Nación, los alcaldes de Bogotá D.C., Cali y Bucaramanga. Asimismo, fueron invitados el Director del INPEC, el Director de la USPEC, la Contraloría General de la República y Asocapitales.

27. En el marco de la mesa de trabajo interinstitucional convocada por la Sala Especial de Seguimiento y celebrada el 19 de mayo de 2025, se alcanzaron tres acuerdos principales:

- i) Conformar una mesa de trabajo entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y Asocapitales, con el objetivo de tramitar un proyecto de ley que extienda el plazo previsto en la Ley 2346 de 2024 para que las entidades territoriales asuman la obligación del suministro de alimentos, el cual se radicaría en el Congreso de la República en el menor tiempo posible, con mensaje de urgencia;
- ii) El compromiso del Ministerio de Justicia y del Derecho de elaborar y tramitar la expedición por el Gobierno Nacional de un decreto reglamentario del artículo 3 de la Ley 2346 de 2024, relacionado con el principio de subsidiariedad, que defina su aplicación entre los municipios, los Departamentos y la Nación, el cual servirá como herramienta normativa en caso de que el proyecto de ley mencionado no sea expedido antes del 30 de junio de 2025; y,
- iii) El compromiso del Ministerio de Justicia y del Derecho y de las demás entidades competentes de trabajar conjuntamente en la elaboración de un proyecto de ley ordinaria que modifique el Código Penitenciario y Carcelario o la Ley orgánica del Sistema General de Participaciones, con el fin de mantener en la Nación la responsabilidad de garantizar la alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria mientras es asumida por las entidades territoriales cuando se le trasladen los recursos para ello, o transferirla definitivamente a las entidades territoriales siempre que igualmente se les trasladen los recursos para cumplirla, bajo criterios de sostenibilidad fiscal y eficacia institucional.

28. Posteriormente, mediante comunicación del 30 de mayo de 2025,¹⁵ Asocapitales solicitó a esta Sala Especial la expedición de un auto complementario que amplié las órdenes impartidas, con el fin de garantizar la continuidad del suministro de alimentos a la población privada de la libertad por parte de la USPEC en aquellos lugares donde las entidades territoriales no puedan asumir dicha responsabilidad a partir del 1 de julio de 2025. Esta solicitud se enmarca en el plan de contingencia previsto, invocando el principio de subsidiariedad y la posibilidad de que las operaciones presupuestales necesarias para el traslado de recursos sean asumidas por la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

29. Adicionalmente, requirió la adopción de medidas para el traslado inmediato de personas condenadas que permanecen en centros de detención transitoria hacia establecimientos de reclusión del orden nacional. Solicitó, en particular, la fijación de indicadores de gestión y resultados, así como el control de la información relativa a la cantidad de personas condenadas que continúan en estos centros y a aquellas que cumplen los requisitos para acceder a la libertad por vencimiento de términos o mediante subrogados penales. Finalmente, puso de presente algunas situaciones específicas de infraestructura deficiente y hacinamiento en Bogotá, Inírida, Puerto Carreño y San José del Guaviare, como ejemplos de las problemáticas identificadas.

30. Mediante Auto del 10 de junio de 2025, la Presidencia de la Sala Especial de Seguimiento convocó la mesa de trabajo constituida por el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director General de la Policía Nacional, la Defensora del Pueblo, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y los alcaldes de Bogotá D.C., Cali y Bucaramanga, con los invitados Secretario General de Asocapitales, Director General del INPEC, Director General de la USPEC, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, con el fin de hacer el seguimiento a la implementación de la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria.

31. En la mesa de trabajo realizada el 16 de junio de 2025, las instituciones citadas presentaron los siguientes avances frente a los compromisos adquiridos en la sesión del 19 de mayo de 2025:

- i) El Secretario General de Asocapitales informó que se radicó un proyecto de ley en la Cámara de Representantes con la firma de 52 congresistas, a través del cual se le asigna a la USPEC la obligación de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de alimentación para las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria, bajo la condición de ejercer dicha labor hasta que sea aprobada la reforma legislativa sobre la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Advirtió que, aunque cuenta con un respaldo amplio, a la fecha no se designado

¹⁵ Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, Oficio ASO-D-451 de 29 de mayo de 2025. Enviado por correo electrónico a la Sala Especial el 30 de mayo de 2025.

ponente y no ha recibido mensaje de urgencia, por lo cual no hay un avance tangible.

ii) La Viceministra de Justicia indicó que fue radicado el Proyecto de Ley No. 467 de 2025, de autoría de la Senadora María José Pizarro Rodríguez, respecto del cual el Gobierno Nacional presentó mensaje de urgencia e insistencia. Señaló que dicha iniciativa se encuentra actualmente en trámite ante las Comisiones Primeras Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. Adicionalmente, precisó que, en caso de que el proyecto no sea aprobado durante la presente legislatura, se valoraría la posibilidad de expedir un decreto reglamentario de la Ley 2346 de 2024. No obstante, advirtió que esta alternativa resulta compleja y podría generar demoras, toda vez que exige el cumplimiento de procedimientos técnicos y de plazos que afectarían la expedición oportuna del respectivo instrumento reglamentario, razón por la cual no la considera una opción viable.

iii) Los alcaldes de Bogotá D.C., Cali y Bucaramanga expusieron que varios municipios no se encuentran en condiciones de asumir de manera integral la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria a partir del 1 de julio de 2025, lo que pondría en riesgo la alimentación de aproximadamente 15.000 personas. En consecuencia, hicieron un llamado a la elaboración de un plan de contingencia diferenciado, en el que la Nación actúe conforme a las capacidades de los municipios, garantizando en todo momento la prestación del servicio de alimentación con el fin de evitar alteraciones en el orden público y en la seguridad local. Asimismo, destacaron la obligación de trasladar recursos desde rubros previamente destinados, para sufragar la alimentación de las personas privadas de la libertad.

iv) La Policía Nacional alertó sobre el riesgo de motines y alteraciones del orden público si no se garantiza la alimentación en los centros de detención transitoria.

v) El Presidente de la Sala Especial destacó que el Proyecto de Ley No. 467 de 2025, en su exposición de motivos, sostiene que la USPEC cuenta con los recursos necesarios para continuar con la prestación del servicio de alimentación, por lo que en ese mismo proyecto se advierte que no se requiere concepto de impacto fiscal ni resulta necesaria la ampliación de la planta de personal. De este modo, la financiación del servicio se encuentra asegurada hasta diciembre de 2025, y si se habilita un mecanismo de extensión hasta el 31 de diciembre de 2026, condicionado a la priorización presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. Señaló tres (3) escenarios clave para el abordaje de la coyuntura: en primer lugar, un esquema de transición para las entidades que se encuentren en condiciones de asumir la competencia; en segundo lugar, la ampliación del plazo para aquellas que no puedan hacerlo; y, en tercer lugar, la necesidad de modificar la legislación vigente a fin de destinar los recursos correspondientes

para el cumplimiento de esta función. Recalcó, que no puede haber descentralización de competencias sin la correspondiente asignación presupuestal.

vi) Frente a lo expuesto por el Presidente de la Sala, la Viceministra de Justicia, confirmó la disponibilidad de recursos para que la USPEC continúe con la prestación del servicio de alimentación tanto en 2025 como en 2026.

vii) Tanto la Defensoría del Pueblo como la Contraloría General de la República, resaltaron la necesidad de un trabajo interinstitucional coordinado y de una decisión de la Corte Constitucional para solventar la situación coyuntural. La Contraloría además, hizo un llamado para que estén disponibles los recursos que garanticen el servicio de alimentación y la determinación de cronogramas para las medidas de transición y el plan de contingencia.

viii) El Procurador General de la Nación presentó el informe sobre las labores de vigilancia y control que ha venido desarrollando la entidad, y formuló la recomendación de unificar los proyectos de ley radicados, con el fin de facilitar y garantizar el éxito de la discusión legislativa en el Congreso de la República. Señaló que la competencia para la prestación del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria debe ser asignada de manera permanente a la Nación, y no concebida como una medida de carácter transitorio. Así mismo, instó a respaldar cualquier determinación que adopte la Sala Especial para prevenir y por lo tanto evitar la eventual crisis que podría suscitarse a partir del 1 de julio de 2025.

ix) Fedemunicipios reiteró la necesidad de adoptar medidas que garanticen que las funciones en materia penitenciaria y carcelaria asignadas a los municipios se encuentren respaldadas por la asignación efectiva de los recursos correspondientes, así como por los ajustes estructurales que resulten necesarios en el marco del Sistema General de Participaciones.

x) El Presidente de la Sala expresó su compromiso de analizar, en el marco de una próxima mesa de trabajo, el tema específico planteado por Fedemunicipios, y solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público información sobre la disponibilidad de recursos que permitan garantizar la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria hasta junio de 2026 e inclusive hasta diciembre del próximo año.

xi) La delegada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que la USPEC dispone de los recursos necesarios para sufragar tres meses del servicio de alimentación, con el fin de atender la contingencia posterior al mes de junio de la presente vigencia. Señaló, además, que de destribarse ciertos recursos que se encuentran sujetos a trámites actualmente en curso, sería posible garantizar el suministro del servicio hasta diciembre de 2025. Finalmente, indicó que, conforme a la priorización de gastos y conforme al principio de

anualidad del gasto, se vienen adelantando las gestiones correspondientes para verificar y asegurar los recursos destinados para toda la vigencia fiscal del año 2026.

xii) Lo expuesto por la delegada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público fue confirmado por el Director de la USPEC, quien recalcó el compromiso de alcanzar el desbloqueo efectivo de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda. Afirmó que la alimentación en los centros de detención transitoria, donde la USPEC presta el servicio, será incorporada además dentro del presupuesto del año siguiente, en cumplimiento del mandato legal y de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional.

xiii) La Viceministra de Justicia solicitó la intervención de la Corte Constitucional, al advertir que, si bien la USPEC cuenta con la voluntad institucional y la capacidad técnica para continuar prestando el servicio de alimentación en los centros de detención transitoria donde actualmente lo suministra, dicha entidad carece de la habilitación legal necesaria para hacerlo más allá del plazo fijado en la Ley 2346 de 2024. Precisó que, aunque se ha diseñado un minutograma orientado a cumplir los compromisos institucionales y a garantizar la obligación alimentaria en los 137 municipios donde la USPEC presta el servicio, únicamente 105 municipios han manifestado su intención de asumir dicha competencia. Sin embargo, al contrastar esta información con la registrada en el SECOP, se observa que 59 municipios no presentan actividad contractual alguna y solo 34 han iniciado la actividad contractual correspondiente. Esta situación genera especial preocupación, a la luz de experiencias como la del Distrito de Medellín, que, pese a haber expresado su disposición, no logró culminar el proceso licitatorio y actualmente alberga a 1.800 personas privadas de la libertad. Por su parte, 32 municipios informaron no estar preparados o no disponer de los recursos necesarios para asumir la prestación del servicio, mientras que otros no emitieron respuesta. En relación con los departamentos, de los 22 consultados, 10 manifestaron su disposición a colaborar con la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria, 1 se declaró preparado pero sin recursos, 7 se encuentran en proceso de articulación y 2 reportaron limitaciones presupuestales. Frente a este panorama, y al concluir su intervención, la funcionaria advirtió que “*no tenemos certeza al 1º de julio quién va a asumir la obligación*”, motivo por el cual reiteró su solicitud para que la Corte Constitucional adopte una determinación que sirva de soporte para garantizar la continuidad en la prestación del servicio.

32. Durante el desarrollo de la mesa de trabajo, se radicaron ante la Sala de Seguimiento los siguientes documentos:

a) La Procuraduría General de la Nación presentó un informe sobre los avances desde la mesa del 16 de mayo de 2025, en el que se destacan las actuaciones disciplinarias por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 2346 de 2024, así como las acciones preventivas y de control de gestión desplegadas por la entidad. En la actualidad, la Procuraduría adelanta investigaciones contra diez alcaldes que manifestaron no asumir el servicio de alimentación, contra tres gobernadores que informaron no concurrir con esta obligación, y contra cincuenta autoridades locales y departamentales que no remitieron plan de implementación alguno en sus respectivas jurisdicciones.¹⁶

b) El Ministerio de Justicia y del Derecho presentó el “*Plan de Contingencia para el Suministro de Alimentación en Centros de Detención Transitoria a Cargo de las Entidades Territoriales*”, elaborado en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en los autos del 5 de diciembre de 2024 y 5 de mayo de 2025. El documento recoge las acciones previstas para garantizar la continuidad del servicio de alimentación a la población privada de la libertad en dichos centros.

El plan consolida las gestiones adelantadas desde mayo de 2023 y proyecta acciones hasta el 1.º de julio de 2026, organizadas en tres componentes: (i) Diagnóstico, que describe las acciones implementadas y el balance de respuestas de las entidades territoriales frente al requerimiento de planes de alimentación; (ii) Proyección de actuaciones, que identifica medidas que podrían ser adoptadas por el Gobierno Nacional dentro de sus competencias legales y constitucionales para garantizar la cobertura del servicio; y, (iii) Ejecución y seguimiento, que establece los mecanismos para implementar las actividades presupuestadas, bajo el principio de subsidiariedad y con el acompañamiento de estrategias de control y monitoreo.

De acuerdo con el cronograma previsto, la primera fase de implementación - junio a noviembre de 2025- incluye la aplicación de los principios de universalidad, subsidiariedad, integración y concurrencia. En este marco, el Ministerio de Justicia acompañará el trámite legislativo que busca extender la competencia de la USPEC hasta el 30 de junio de 2026, mientras que esta entidad adelantará la gestión de recursos para atender a los municipios que requieran apoyo subsidiario en el segundo semestre de 2025. Paralelamente, se ajustarán las condiciones contractuales del servicio y se actualizará el anteproyecto presupuestal para garantizar recursos hasta mediados de 2026.

La segunda fase, de articulación permanente y seguimiento (15 de junio de 2025 al 30 de junio de 2026), incluye la recepción y trámite de solicitudes de las entidades que manifiesten su imposibilidad de asumir el servicio, así como la instalación de mesas de trabajo en los municipios donde la USPEC presta el servicio, para coordinar su eventual transición.

¹⁶ Informe de 16 de junio de 2025 para Intervención del Procurador General de la Nación en la mesa de trabajo convocada por la Corte Constitucional.

Durante la fase final, de seguimiento (julio de 2025 a junio de 2026), se desarrollarán actividades de formación, socialización y asistencia técnica a las entidades que aún no hayan concretado la transición, y se coordinarán medidas con aquellas que la hayan asumido de forma parcial, con el fin de garantizar la continuidad del servicio sin interrupciones.¹⁷

c) La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá D.C, solicitó a la Sala Especial la adopción de un auto complementario tendiente a garantizar la continuidad y prestación ininterrumpida del servicio de alimentación a la población privada de la libertad en los centros de detención transitoria, en cumplimiento de la orden sexta de la Sentencia SU-122 de 2022. Indicó que, a más tardar el 25 de junio del presente año, se tiene previsto adjudicar el contrato para la prestación del servicio de alimentación y la interventoría correspondiente; no obstante, advirtió que, para evitar contingencias como las registradas recientemente en Medellín, donde un proceso licitatorio fue declarado desierto, resulta necesario que el Ministerio de Justicia expida un acto administrativo que permita una transición ordenada, continua y sin interrupciones en la prestación del servicio, mientras se culminan los ajustes y trámites contractuales en curso.

En este contexto, la Secretaría requirió una manifestación precisa de la Corte Constitucional que permita establecer un marco claro de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, con el propósito de atender la situación coyuntural actual y prevenir la necesidad de decretar una urgencia manifiesta, mediante la adopción de acciones orientadas a mitigar los escenarios de crisis. Para ello, requiere que se materialicen las condiciones de transición desde la USPEC al Distrito, en particular aquellas relativas a la transferencia gradual y supervisada de funciones, que aseguren la continuidad en la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria más allá del 1 de julio de 2025.

Finalmente, propuso a la Sala Especial que emita órdenes dirigidas al traslado inmediato a establecimientos de reclusión del orden nacional de todas las personas condenadas que actualmente se encuentran recluidas en los centros de detención transitoria. El objetivo es reducir el hacinamiento y destinar los cupos disponibles a personas sindicadas en detención preventiva.¹⁸

d) La Defensoría del Pueblo, considerando la gravedad de la situación que se generaría por una eventual interrupción en la prestación del servicio de

¹⁷ Plan de Contingencia para el Suministro de Alimentación en Centros de Detención Transitoria a cargo de las entidades territoriales allegado por el Ministerio de Justicia y del Derecho. 2025.

¹⁸ Oficio 2-2025-40752.

alimentación a las personas bajo detención preventiva, solicitó de esta Sala que se emita una decisión que habilite de manera transitoria a la USPEC para asumir la alimentación en aquellas estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata en donde la entidad territorial no pueda garantizarla de forma inmediata. Esta medida, dijo, podrá mantenerse hasta tanto culmine el proceso logístico de asunción de responsabilidades por parte de las entidades territoriales que cuenten con la capacidad de asumir la prestación del servicio de alimentación o se expida la ley que actualmente se discute en el Congreso de la República. Lo anterior, con fundamento en los principios constitucionales de colaboración armónica, subsidiariedad y concurrencia entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, y con el objetivo de evitar una vulneración masiva de derechos fundamentales que agrave el ya existente estado de cosas inconstitucional.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

33. La Constitución Política contempla las garantías y derechos fundamentales que deben ser respetados y los mecanismos, entre ellos, los judiciales, por medio de los cuales las personas pueden exigir su respeto. En ese sentido, todas las actuaciones de las autoridades deben desarrollarse y entenderse a luz de los mandatos constitucionales.

34. La Constitución confió la guarda de su integridad y supremacía a la Corte Constitucional. La labor de esta Corporación consiste en eliminar los obstáculos injustos que no deben soportar las personas y ordenar a la autoridad que niega la efectividad de la norma suprema que adecue su actuación a los mandatos constitucionales para conseguir la concordancia entre la realidad y lo ordenado por la Constitución.

35. Cuando la Corte identifica situaciones de vulneración masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales -esto es, una realidad extendida contraria a los mandatos de la Constitución-, ha declarado la existencia de un estado de cosas inconstitucional,¹⁹ lo cual evidencia una violación o vulneración masiva, sistemática y reiterada de dichos derechos. En consecuencia, la Corte ordena la superación de esa situación para lo cual profiere órdenes que deben ser cumplidas por las autoridades competentes encaminadas a que se adopten medidas estructurales y de largo plazo, propias de una política pública de Estado y que requieren la intervención articulada de la institucionalidad responsable de proteger y garantizar la efectividad de los derechos vulnerados.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencias T-025 de 2004 y SU-022 de 2022, entre otras.

36. Dentro de las múltiples causas del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario, carcelario y su extensión a los centros de detención transitoria, se ha encontrado que en Colombia persiste la aplicación de una política criminal insuficiente que genera el uso excesivo de la punibilidad y de la privación de la libertad, sin que ofrezca las condiciones para su ejecución en respeto de la dignidad humana. Así mismo, no existe una articulación interinstitucional ni un compromiso serio y respetuoso por parte de los actores vinculados al sistema, que implique el reconocimiento de la responsabilidad en la ejecución de los actos vulneradores de las garantías de la población privada de la libertad, situación que impide un progreso en la superación en el corto, mediano y largo plazo.

37. A través del seguimiento al estado de cosas inconstitucional, esta Sala ha constatado que los Gobiernos Nacionales, desde al menos el año 2013, han fallado en la ejecución y aplicación de medidas concretas con el fin de superarlo. Por tanto, la Corte Constitucional ha buscado que el seguimiento, en una lógica dialógica, sea el espacio para retroalimentar las acciones del Estado y favorecer una mayor coordinación que permita superar estas situaciones de estancamiento. Más aún cuando el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, establece como obligación del juez constitucional verificar el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas frente a los derechos fundamentales protegidos en los fallos de tutela.

38. En este contexto, con base en las decisiones adoptadas por la Sala Plena, esta Sala Especial es competente para orientar el seguimiento y dar pautas a las entidades encargadas del mismo, así como adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impidan el goce efectivo de derechos, todo con la finalidad de dar cumplimiento a las órdenes estructurales contenidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022.

39. En efecto, de acuerdo con el Auto 121 de 2018, son funciones generales de la Sala Especial en el marco del proceso de superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria: (i) orientar el seguimiento y dar pautas a las entidades encargadas del mismo; (ii) adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos cuando, pese a la intervención de los organismos de control, tales bloqueos persisten; y (iii) verificar el impacto de la política pública en el goce efectivo de derechos con miras a evaluar la superación del estado de cosas inconstitucional.²⁰

40. En igual sentido, en el Auto 486 del 2020 se reconoció que la Corte Constitucional es competente para conocer sobre problemáticas estructurales que afectan las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad y que repercuten o implican vulneraciones masivas y generalizadas de sus derechos fundamentales.²¹

²⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento. Auto 121 de 2018. Fundamento jurídico 139.

²¹ Corte Constitucional. Auto 121 de 2018.

41. Adicionalmente, mediante la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte señaló que esta Sala Especial está “*encargada de la verificación del cumplimiento de las órdenes [allí] impartidas, lo cual la faculta para tomar las medidas que resulten pertinentes en relación con la situación del Sistema Penitenciario y Carcelario, la política criminal y los llamados centros de detención transitoria, como manifestaciones del estado de cosas inconstitucional que supervisará.*”²² Para ese propósito, la Sala Especial quedó “*(...) facultada para verificar su cumplimiento y tomar las medidas que correspondan para superar el estado de cosas inconstitucional en todas sus manifestaciones. Este mecanismo de seguimiento podrá ser sometido a los ajustes que la Corte Constitucional disponga en el futuro, si existiesen*”.²³

42. Los anteriores presupuestos se encuentran en concordancia con el artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, así como con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

B. Objeto de la decisión y estructura de la providencia

43. El objeto del presente auto es la adopción de órdenes judiciales que permitan garantizar la protección y efectividad de los derechos de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria y en especial el derecho a la alimentación, para lo cual es preciso asegurar la continuidad de la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria en cumplimiento de las órdenes estructurales impartidas en la Sentencia SU-122 de 2022 y del Auto 1096 de 2024.

44. En desarrollo de su función de velar por la efectiva ejecución de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional y de asegurar la protección y garantía oportuna de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, la Sala Especial de Seguimiento adoptará medidas para garantizar la continuidad del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria, y que exista una implementación coordinada, progresiva y ajustada a los mandatos constitucionales del modelo de suministro alimentario en los centros de detención transitoria.

45. Lo anterior se plantea como una medida urgente orientada a prevenir la configuración de una crisis humanitaria en los centros de detención transitoria a partir del 1º de julio de 2025. La Sala advierte con preocupación una respuesta tardía e inefficiente por parte del Gobierno Nacional frente a la gravedad de la situación, así como una actitud de escasa diligencia por parte de algunos municipios y departamentos, para el cumplimiento de los deberes legales consagrados en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993 y en la Ley 2346 de 2024. Esta combinación de factores compromete seriamente la continuidad del servicio de alimentación y por

²² Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Fundamento jurídico 550.

²³ *Ibidem*. Fundamento jurídico 552.

lo tanto la garantía efectiva de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en los centros de detención transitoria.

46. De conformidad con lo expuesto, esta providencia se estructura de la siguiente manera: (i) el suministro de la alimentación en los centros de detención transitoria; (ii) el escenario actual de la alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria; (iii) la descentralización administrativa en el ámbito carcelario; (iv) la financiación por parte de la Nación y las entidades del orden nacional; y, (v) los lineamientos técnicos y operativos para asegurar la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria.

i. El suministro de la alimentación en los centros de detención transitoria

47. El suministro de una alimentación adecuada a las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria constituye una obligación, sustentada en la Constitución de 1991, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Código Penitenciario y Carcelario. En consecuencia, resulta imperativo garantizar la provisión de alimentos que cumplan con estándares mínimos de higiene, valor nutricional, calidad y cantidad suficientes, de modo que se asegure la protección de la salud y el bienestar de esta población.

48. La Corte Constitucional ha reiterado que la adecuada alimentación de las personas privadas de la libertad es uno de los factores esenciales para preservar su integridad. Dicha alimentación debe ser suministrada diariamente y cumplir con “*condiciones mínimas de higiene, valor nutricional y una calidad y cantidad que les permita su sana y completa nutrición*”.²⁴

49. En la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte identificó que el suministro de alimentación en los centros de detención transitoria ha sido objeto de controversia entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y los entes territoriales, quienes habían afirmado no tener la obligación de proveer alimentos a las personas privadas de la libertad en estos espacios. Esta disputa se ha sustentado en interpretaciones restrictivas del artículo 67 de la Ley 65 de 1993,²⁵ lo cual ha permitido que las entidades territoriales no asuman tal responsabilidad frente a personas con medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Fundamento jurídico 296.

²⁵ Artículo 67. Provisión de alimentos y elementos. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) tendrá a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad. Cuando resulte necesario y únicamente por razones de salud, el médico podrá establecer la modificación del régimen alimentario de las personas privadas de la libertad o podrá autorizar que estas se provean su propia alimentación desde el exterior del establecimiento penitenciario siempre y cuando se cumpla con las condiciones de seguridad e higiene del mismo. En los demás casos solo podrá ser autorizado por el Consejo de Disciplina. Se tendrán en cuenta, en todo caso, las convicciones religiosas de la persona privada de la libertad. Bajo ninguna circunstancia las personas privadas de la libertad podrán contratar la preparación de alimentos al interior de los centros de reclusión. Está prohibida la suspensión o limitación de la alimentación como medida disciplinaria. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) tendrán a su cargo, conforme a sus competencias la dotación de elementos y equipos de trabajo, sanidad, didácticos, deportivos, de recreación y vestuario deben suministrarse en los establecimientos de reclusión”.

de reclusión, especialmente aquellas privadas de la libertad en Unidades de Reacción Inmediata (URI) o en estaciones y subestaciones de la Policía Nacional.

50. Ante este panorama, en la Sentencia SU-122 de 2022 la Corte señaló que los artículos 17 y 19 la Ley 65 de 1993, establecen que el suministro de alimentación a personas con medida de aseguramiento en centros de detención transitoria **corresponde a los entes territoriales**, dado que estas personas, en principio, deben permanecer en cárceles municipales o departamentales:

“302. Corresponde a la Corte Constitucional aclarar que el componente de alimentación de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva que se encuentran en establecimiento de reclusión o en centros de detención transitoria corresponde a los entes territoriales.

“303. Lo anterior se explica porque los detenidos preventivamente, en principio, deben permanecer en cárceles departamentales y municipales. En este caso, los entes territoriales deben incluir en sus presupuestos las partidas necesarias para las raciones de los presos. Ahora bien, si contratan con el Inpec el recibo de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva, dentro de las cláusulas contractuales se debe acordar el pago de la provisión de alimentación”.²⁶

51. En consecuencia, la Corte Constitucional señaló que las entidades territoriales deben incluir en sus presupuestos las partidas necesarias para garantizar el suministro de las raciones alimentarias para esa población. Asimismo, en los casos en que se acuerde con el INPEC el ingreso de personas con medida de aseguramiento preventiva a establecimientos de reclusión del orden nacional, deberá pactarse expresamente, dentro de las cláusulas contractuales, el pago de la alimentación correspondiente.²⁷

52. Por su parte, de conformidad con lo anterior, sobre las competencias de las entidades territoriales en relación con la población privada de la libertad en los centros de detención transitoria, esta Sala Especial ha señalado lo siguiente:

“130. La Ley 65 de 1993, que contiene el Código Penitenciario y Carcelario, establece en el artículo 17 la competencia de las entidades territoriales respecto de las personas privadas de la libertad en calidad de procesadas. En este sentido señala que les corresponde a las entidades territoriales, como los departamentos, municipios y distritos, la creación, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, mientras que al INPEC le compete ejercer la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

“131. De igual forma, el mencionado artículo dispone que los presupuestos municipales y departamentales deberán incluir partidas para los gastos de las cárceles, la alimentación, la vigilancia, entre otros y que las entidades territoriales

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Fundamento jurídico 302.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Fundamento jurídico 303.

podrán celebrar con la Nación convenios de integración de servicios para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario.

“132. La competencia de las entidades territoriales frente a la población procesada es reiterada en el artículo 21 del Código Penitenciario y Carcelario, en el que se establece que las cárceles y pabellones de detención preventiva estarán a cargo de las entidades territoriales, las cuales podrán realizar gestiones con la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales, con un centro de detención preventiva anexo. En los establecimientos penitenciarios también podrían existir pabellones para detención preventiva, siempre y cuando se garantice la separación adecuada de las demás secciones de dicho complejo.”²⁸

53. Sin perjuicio del alcance y ejecución de las funciones y obligaciones legales relacionadas con la creación, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, y la previsión para que en los presupuestos municipales y departamentales se incluyan las partidas para los gastos de las cárceles, la **alimentación** y la vigilancia, entre otros, las órdenes estructurales impartidas por la Corte en la Sentencia SU-122 de 2022 exigen de las autoridades administrativas la formulación de políticas públicas con una visión de largo plazo, en las que el acceso a una alimentación adecuada se configure como un estándar mínimo, y no como el límite máximo, para garantizar la dignidad humana.

54. En ese sentido, el resolutivo vigésimo tercero de la Sentencia SU-122 de 2022, exhortó al legislador a regular las obligaciones de las entidades territoriales frente a las personas detenidas preventivamente, así como a determinar las fuentes de financiación correspondientes, teniendo en cuenta criterios como la categoría de los municipios, la situación financiera, los índices de criminalidad, el hacinamiento y la disponibilidad de cupos carcelarios.²⁹ Este exhorto al legislador no fue concebido como una condición previa para el cumplimiento de las demás órdenes impartidas en la providencia, sino como un complemento normativo necesario para clarificar competencias y garantizar sostenibilidad institucional. La Sala observa que hasta el momento, el legislador no ha adoptado ninguna medida normativa definitiva estructural relacionada con esa exhortación.

55. La Corte Constitucional ha insistido en que el Estado de Cosas Inconstitucional no se relaciona con un problema meramente jurídico, sino con una realidad -cierta, palpable o verificable- que refleja la sistemática y masiva

²⁸ Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento. Auto 1096 de 202. Fundamento jurídico 130 a 161.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. “Vigésimo tercero. EXHORTAR al Congreso de la República para que regule las obligaciones que se encuentran a cargo de las entidades territoriales para atender a las personas detenidas preventivamente, así como las fuentes de financiación acorde con lo establecido en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993. Con el objeto de definir las cuotas y las fuentes de financiación, el legislador deberá tener en cuenta criterios como la categoría de los municipios, la situación financiera, los índices de criminalidad, los índices de hacinamiento y la oferta de cupos carcelarios, entre otros. Este punto resolutivo no puede entenderse como condición para cumplir las demás órdenes de esta providencia”.

vulneración de los derechos fundamentales de una población, como en este caso, la privada en la libertad en los centros de detención transitoria. Por ello, las órdenes impartidas en la Sentencia SU-122 de 2022 exigen la intervención de múltiples actores para que adopten y ejecuten políticas públicas estatales que prioricen acciones estructurales con el propósito de superar el estado de cosas inconstitucional para restablecer la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de los cuales son titulares cada una de las personas privadas de la libertad en centros estatales de reclusión. En este contexto, medidas como las previstas en la Ley 2346 de 2024 se presentan como una herramienta clave para materializar dichas órdenes, al establecer mecanismos concretos de transición, financiación y supervisión que garanticen el servicio de alimentación en los centros de detención transitoria. Una reglamentación adecuada y oportuna de la misma, es también necesaria para la realización del mismo propósito, mientras se adoptan medidas legislativas estructurales para resolver definitivamente la grave crisis carcelaria y penitenciaria que afronta el país desde hace varios años y que de contera genera la sistemática y masiva vulneración de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

56. La Sala destaca que el derecho a recibir alimentos de las personas privadas de la libertad constituye una manifestación esencial de la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y a la integridad personal. Este derecho no se extingue ni se limita por el hecho de la reclusión, toda vez que las personas sometidas a detención o condena se encuentran en una situación de especial sujeción frente al Estado, lo que implica que corresponde a las autoridades garantizarles las condiciones mínimas para una existencia digna. En efecto, la Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que el Estado debe proveer alimentación diaria a las personas privadas de la libertad, bajo condiciones mínimas de higiene, valor nutricional y cantidad suficiente para una nutrición sana y completa.³⁰

57. La privación de alimentos o su provisión en condiciones indignas desconoce la dignidad y vulnera los derechos a la vida, a la salud y a la integridad personal, constituyendo un trato cruel, inhumano y degradante. Así lo declaró en las Sentencia T-714 de 1996, al advertir que el racionamiento alimentario o el suministro de comida descompuesta o antihigiénica genera sufrimientos innecesarios y constituye un trato indigno. En la Sentencia T-718 de 1999, la Corte recordó la obligación de los municipios de garantizar los recursos para las raciones alimentarias. En las Sentencias T-391 de 2015, T-762 de 2015 y T-151 de 2016, la Corte reafirmó que el acceso a una alimentación adecuada es esencial para una vida digna.

58. Desde el plano legal, son varios los artículos de la Ley 65 de 1993 que consagran la obligación del Estado, en sus distintos niveles, de garantizar el suministro de alimentación a las personas privadas de la libertad. Entre ellos se

³⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-714 de 1996, T-718 de 1999, T-391 de 2015, T-762 de 2015, T-151 de 2016 y Auto 110 de 2020.

destacan el artículo 17, que ordena a los departamentos y municipios incluir en sus presupuestos las partidas necesarias para sufragar los gastos de alimentación; el artículo 19, que prevé la contratación con el INPEC por parte de las entidades territoriales que no cuentan con establecimientos carcelarios, asegurando en los contratos la provisión de alimentos conforme a los estándares del Instituto; y el artículo 67 (modificado por el artículo 48 de la Ley 1709 de 2014), que atribuye a la USPEC la responsabilidad de fijar las políticas y planes de suministro de alimentos a las personas privadas de la libertad en el ámbito de su competencia. Estos preceptos reflejan un marco integral que distribuye competencias y responsabilidades entre las entidades del orden nacional y las entidades territoriales para asegurar la protección del derecho a la alimentación de la población reclusa.

59. Como criterio hermeneútico para esta decisión, téngase en cuenta que las Reglas Mandela de la Naciones Unidas o Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, establecen en su Regla 22: “[t]odo recluso recibirá de la administración del establecimiento penitenciario, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas”. Por su parte, la Regla 35 dispone que el organismo de salud pública competente debe realizar inspecciones periódicas y asesorar a los establecimientos penitenciarios, entre otras materias, sobre “[l]a cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos”. Finalmente, la Regla 43 prohíbe expresamente que las sanciones disciplinarias equivalgan a tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, lo cual incluye la prohibición de “[l]as penas corporales o la reducción de los alimentos o del agua potable”.

60. Sobre este derecho, la Guía para la Defensa Pública y la Protección Integral de los Privados de Libertad, establece que las autoridades a cargo de los espacios de privación de libertad deben adoptar las disposiciones indispensables para garantizar a cada persona detenida una adecuada provisión diaria de comida con suficiente valor calórico y nutricional: “El sustento adecuado de estas personas no debe estar condicionado a la provisión de alimentos adicionales por parte de los miembros de la familia”.³¹

61. En conclusión, el suministro de alimentación adecuada a las personas privadas de la libertad constituye una responsabilidad ineludible del Estado, derivada de la Constitución, la ley y los estándares internacionales de derechos humanos. Este deber recae sobre las distintas instancias de la administración pública, tanto del orden nacional como del orden territorial, y no admite excusas, dilaciones ni vacíos de competencia. En ninguna circunstancia y bajo ningún concepto puede permitirse que las personas privadas de la libertad padezcan hambre o reciban una alimentación que no cumpla con los estándares mínimos de dignidad, higiene, calidad y valor nutricional. Cualquier omisión en este sentido constituye un desconocimiento de sus derechos fundamentales y configura un trato cruel, inhumano y degradante, absolutamente proscrito en un Estado Social y Democrático de Derecho.

³¹http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_justicia_instrumentos_internacionales_recursos_guias_defensa_publica_AIDEF.pdf

ii. Escenario actual de la alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria

62. Con corte al 19 de mayo de 2025, un total de 20.999 personas a nivel nacional se encuentran privadas de la libertad en centros de detención transitoria que son instalaciones de la Nación, principalmente estaciones y subestaciones de la Policía Nacional y Unidades de Reacción Inmediata a cargo de la Fiscalía General de la Nación. La provisión de su alimentación se hace, principalmente, en tres actores institucionales: (i) la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC); (ii) las entidades territoriales (particularmente los municipios); y, la Policía Nacional.

63. Según la Policía Nacional, el 62,1 % (12.960 personas) recibe alimentación suministrada por la USPEC; el 20 % (4.181 personas) suministrada por los municipios o distritos; el 0,02 % (5 personas) por la Policía Nacional y el 13 % (2.719 personas) suministrada directamente por sus familiares. Frente al 4,9 % restante (1.000 personas), no se cuenta con información precisa sobre el origen del suministro, lo cual representa un riesgo significativo en términos de garantía del derecho fundamental a la alimentación. Este panorama evidencia la necesidad urgente de establecer una ruta institucional clara, articulada y sostenible, que permita una distribución de competencias efectiva entre los niveles nacional y territorial para asegurar la prestación y continuidad del servicio.³²

64. En el marco del proceso de transición hacia la asunción de competencias por parte de las entidades territoriales, el artículo 2 de la Ley 2346 de 2024 estableció la obligación de presentar al Ministerio de Justicia y del Derecho, a más tardar el 31 de diciembre de 2024, un plan de implementación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria.

65. En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 2346 de 2024, la Ministra de Justicia informó a esta Sala Especial que, de las 125 entidades territoriales - municipios y distritos-, en las que actualmente la USPEC presta el servicio de alimentación, 85 remitieron una respuesta. De estas, 72 presentaron un plan ajustado a los lineamientos establecidos, mientras que las 13 restantes manifestaron su imposibilidad de asumir la prestación del servicio a partir del 1 de julio de 2025 o han propuesto acciones que no satisfacen los requisitos exigidos por la norma. En lo que respecta a los 22 Departamentos en cuyos territorios se encuentran centros de detención transitoria, 15 han presentado el plan requerido.³³

³² Policía Nacional. Sala de detenidos. Fecha: 19 de mayo de 2025.

³³ Ministerio de Justicia y del Derecho. Oficio MJD-OFI25-0021350-DMJ-10000 de fecha 13 de mayo de 2025. Documento titulado: "Actualización de información frente al Auto del 5 de mayo de 2025". Remitido por correo electrónico a la Sala Especial de Seguimiento. pp.2-3.

66. A continuación, se presenta un listado de las entidades territoriales que han expresado su disposición de asumir la alimentación en los centros de detención transitoria a partir del 1 de julio de 2025:

ENTIDADES QUE ASUMIRÁN LA ALIMENTACIÓN	
Departamento	Municipios
Antioquia	Medellín, Andes, Amagá, Santa Fé de Antioquia, Caldas, Caracolí, Caramanta, El Carmen de Viboral, Caucasia, Copacabana, Don Matías, Girardota, Guadalupe, Itagüí, La Ceja, Montebello, Retiro, Sabaneta, Salgar, San Jerónimo, Sopetrán, Támesis, Yalí y Yolombó
Arauca	Arauca
Atlántico	Barranquilla
Bogotá D.C	Bogotá D.C
Bolívar	Barranco de Loba
Caldas	Manizales, Chinchiná, La Dorada, Risaralda, Supía y Viterbo
Cauca	Popayán, Patía, Piendamó-Tunía, Santander de Quilichao y Timbío
César	Valledupar
Cundinamarca	Cajicá, Fusagasugá, Guaduas, Venecia, Sesquilé y Zipaquirá
Huila	Pitalito
Magdalena	El Banco
Meta	Villavicencio, Acacías y Granada
Quindío	Armenia y Calarcá
Risaralda	Apía, Pereira y Santa Rosa de Cabal
Santander	Bucaramanga, Barrancabermeja, Girón y San Gil
Tolima	Ibagué, Chaparral, Líbano y Melgar
Valle del Cauca	Santiago de Cali, Buenaventura, Cartago, Dagua, Jamundí, Palmira, Sevilla y Tuluá

Fuente: Actualización de información del Ministerio de Justicia y del Derecho frente al Auto del 5 de mayo de 2025.

67. Según el Ministerio de Justicia y del Derecho, los planes presentados por las entidades territoriales permitirían cubrir al 84 % de la población cuya atención deben asumir a partir del 1 de julio de 2025. No obstante, persiste un grupo de 40 entidades territoriales que no ha remitido información sobre el cumplimiento de esta obligación, lo cual genera incertidumbre institucional y compromete la eficacia del nuevo modelo de distribución de competencias.

68. No obstante la información anterior, según se pudo verificar en las mesa de trabajo realizada con el Ministerio de Justicia y las entidades territoriales, con la presencia de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, a la fecha ninguna entidad territorial está en condiciones técnicas y operativas de asumir la obligación de suministrar alimentación a las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria a partir del 1 de julio de 2025 y solo algunos Distritos como Bogotá y Medellín tendrían la capacidad financiera para hacerlo más adelante.

iii. Descentralización administrativa en el ámbito carcelario

69. La Constitución Política de 1991 organizó a Colombia como una República unitaria con descentralización y autonomía de sus entidades territoriales (art. 1º). Este modelo implica la coexistencia de una organización principal con competencias centralizadas para todo el territorio nacional, con la posibilidad de transferir funciones y para el cumplimiento de ellas, la transferencia de recursos y la capacidad decisoria hacia diversas entidades del orden territorial. Téngase presente que la descentralización de funciones lleva pareja la transferencia de recursos para cumplirlas, lo que implica que no puede existir descentralización sin transferencia de recursos para cumplir las funciones que se trasladan.

70. La noción de Estado unitario hace referencia a la existencia de un conjunto de personas jurídicas, unas del orden nacional y otras del orden territorial, la cuales funcionan de acuerdo con una distribución de competencias y de unos recursos adecuados para cumplirlas, orientadas a satisfacer las necesidades de la población en todo el territorio nacional. Este modelo busca, entre otros fines, garantizar la eficacia y eficiencia de la administración pública, optimizar la prestación de los servicios y fortalecer tanto la democracia como la participación ciudadana.³⁴

71. La Constitución Política establece, entre otras disposiciones, que la función administrativa debe ejercerse con sujeción a los principios de descentralización y desconcentración;³⁵ y que la descentralización de funciones debe hacerse mediante la simultánea asignación de los recursos fiscales suficientes para cumplirlas.³⁶

72. La descentralización territorial, a diferencia de la descentralización funcional o por servicios, se sustenta en la organización territorial del Estado, lo que da origen a las entidades del orden territorial entre las cuales las más importantes son las entidades territoriales. A estas se les atribuyen competencias y funciones administrativas que deben ejercer en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.

³⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del treinta y uno (31) de julio de dos mil veinticuatro (2024). Fundamento jurídico 11.

³⁵ Constitución Política. Artículo 209.

³⁶ Constitución Política. Artículo 356.

73. La autonomía territorial desarrollada en el artículo 287 superior, garantiza a los departamentos, distritos y municipios el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus fines y participar en las rentas nacionales. Así, la descentralización es una exigencia constitucional orientada a garantizar una gestión pública eficaz, cercana al ciudadano y acorde con las particularidades locales. Ahora, la autonomía no significa soberanía local, pero sí una capacidad institucional real para incidir en la orientación del desarrollo propio dentro del marco constitucional.³⁷

74. El modelo de gestión territorial adoptado por el constituyente de 1991 reconoce la capacidad de los entes locales para atender, con mayor eficiencia, las necesidades de sus comunidades. Este diseño parte del principio según el cual las autoridades más cercanas a la población están en mejores condiciones de comprender y satisfacer sus demandas, siempre dentro del marco constitucional y legal que regula su actuación.³⁸

75. La autonomía territorial solo se materializa de forma real y efectiva cuando está respaldada por los medios materiales y financieros indispensables para ejecutar las competencias asignadas. De lo contrario, la descentralización se convierte en una carga formal sin capacidad operativa, lo que debilita tanto la eficacia del Estado como la legitimidad del orden constitucional. El artículo 356 de la Constitución establece con claridad que: “*no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas, y no se podrán asignar recursos a las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones sin la previa descentralización de competencias*”.

76. En efecto, la Corte Constitucional ha expresado: “*Por ello, se afecta la autonomía no sólo cuando se define específicamente las funciones que se deben cumplir sin dejar margen de acción a las autoridades territoriales sino también cuando el poder central decide transferir en su totalidad las responsabilidades de la nación, sin el acompañamiento de los medios y recursos necesarios para atenderlos eficientemente*”.³⁹

77. El artículo 356 de la Constitución Política y con sujeción a él la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional⁴⁰ y del Consejo de Estado,⁴¹ han reconocido la legitimidad de atribuir competencias a las entidades territoriales, lo cual incluye el traslado a ellas de algunas que corresponden al orden nacional. Sin embargo, -se insiste- dicha atribución de funciones y competencias debe ir acompañada, de manera ineludible, de la correspondiente garantía de suficiencia fiscal, mediante la

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2020. Fundamento jurídicos 34 y ss.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2001.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-105 de 2004, C-624 de 2013, C-010 de 2013 y C-155 de 2016, entre otras.

⁴¹ Consejo de Estado se pueden consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de junio de 2018. Exp. 11001-03-15-000-2008-01255-00 y Sección Tercera, Sentencia del 31 de julio de 2024. Exp 11001-03-26-000-2021-00102-00.

transferencia efectiva de los recursos necesarios para cumplirlas. La jurisprudencia ha señalado que la atribución de funciones y competencias sin la provisión adecuada de medios financieros para cumplirlas vulnera el principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 287 superior y desnaturaliza el modelo de descentralización consagrado por el Constituyente de 1991. En consecuencia, toda descentralización de funciones debe incorporar, los recursos suficientes que permitan a los entes territoriales ejercer cabal y eficazmente las competencias que les son atribuidas.⁴²

78. La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-122 de 2022 examinó las dificultades que surgen cuando se descentralizan funciones sin asegurar correlativamente la transferencia efectiva de los recursos necesarios para cumplirlas. En esa ocasión, la Corte resolvió la controversia sobre la competencia funcional para el suministro de la alimentación a las personas detenidas preventivamente en los centros de detención transitoria, frente a la falta de claridad entre la USPEC y los entes territoriales. A partir de la interpretación de los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993, que establecen que los procesados deben ser recluidos y permanecer privados de la libertad, por regla general, en establecimientos del orden territorial-, la Corte concluyó que corresponde entonces a los municipios y departamentos garantizar la provisión de alimentos para esta población. En consecuencia, les ordenó incluir las partidas necesarias en sus presupuestos para cumplir dicha función y señaló que, en los casos en que se celebren contratos con el INPEC, estos deben contener cláusulas expresas sobre la financiación del componente alimentario.

79. Los recursos de tales entidades territoriales para financiar ese componente podrían estar constituidos por el conjunto de fuentes de financiación disponibles en sus presupuestos, los cuales incluyen tanto los ingresos endógenos (p. ej. tributos y tasas), como los exógenos, entre los cuales se encuentran las transferencias provenientes del Gobierno Nacional, especialmente las del Sistema General de Participaciones (SGP).

80. En tal virtud, subsiste una problemática porque (i) la Corte precisó que la ley asignó una competencia a las entidades territoriales sin que exista claridad sobre la fuente de financiación y (ii) la ley no ha definido de forma clara cuáles son las fuentes de financiación del componente de alimentación. Así las cosas, por ahora, solo corresponde exhortar al Congreso de la República para que defina la fórmula de financiación que corresponda.

81. En dicha providencia, la Corte también definió la importancia del principio de colaboración armónica entre los diferentes órganos del poder público y señaló que el referido principio, opera no solamente entre los órganos del orden nacional sino también entre los distintos niveles territoriales que existen en virtud del modelo de descentralización territorial previsto en la Constitución Política de 1991.

⁴² *Ibidem.*

82. Así mismo, complementariamente la Sentencia SU-122 de 2022 desarrolló el principio de concurrencia, el cual “*parte de la consideración de que existen una serie de fines del Estado cuya realización requiere de la participación tanto de las autoridades del Estado a nivel nacional, como de las entidades del nivel territorial. Para garantizar el principio de colaboración, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración*”.⁴³ Así mismo, se refirió al principio de subsidiariedad que “*significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades*”.⁴⁴

83. Con fundamento en lo anterior, la Corte señaló -como ahora se reitera- que en el Sistema Carcelario y Penitenciario, lo mismo que en lo que hace relación a los Centros de detención transitoria, todos los órganos del Estado deben actuar con sujeción a los principios de centralización, descentralización, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La coordinación implica que las diferentes competencias se ejerzan de forma armónica “*de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas*”.⁴⁵

84. Todo lo anterior, permite a la Sala concluir que las entidades de los distintos niveles que cumplen sus funciones frente a las cárceles, penitenciarías y centros de detención transitoria, deben colaborar para la consecución de los fines del Estado y la efectividad de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.⁴⁶

85. En el caso específico de la alimentación para los privados de la libertad en los centros de detención transitoria, la Sentencia SU-122 de 2022 señaló la obligación de las entidades territoriales -municipios y departamentos- de proveer dicho servicio, en concordancia con lo dispuesto en los artículo 17 y 19 de la Ley 65 de 1993.

86. Como atrás se indicó en esta providencia, en la actualidad el 62,1 % de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria -lo cual equivalente a 12.960 individuos- reciben alimentación a través de la USPEC. Esta situación se encuentra jurídicamente habilitada por el artículo 2 de la Ley 2345 de

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia SU-122 del 2022. Fundamento jurídico 461.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-122 del 2022. Fundamento jurídico 462.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010, reiterada en la Sentencia T-445 de 2016 y Sentencia SU-095 de 2018.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-122 del 2022. Fundamento jurídico 460.

2023, norma que habilito transitoriamente a la USPEC la prestación de dicho servicio, hasta el 30 de junio de 2025.

87. La Sala advierte que desde la expedición de la Ley 65 de 1993, en particular a través de sus artículos 17 y 19, se produjo un proceso de descentralización de la función de atención a la población privada de la libertad con medida preventiva, mediante la transferencia de dicha responsabilidad desde la Nación hacia las entidades territoriales, la cual, podría financiarse tanto con recursos propios si hay capacidad generadora de los mismos o con los provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), lo cual no está debidamente precisado. Lo cierto es que esta asignación de competencias legales no ha sido acompañada por la correspondiente transferencia de recursos con cargo al citado Sistema General de Participaciones.

88. En este escenario, no podría entenderse que la habilitación temporal conferida por la Ley 2345 de 2024 concluya de manera abrupta, sin un proceso de transición ordenado, progresivo y estructurado que garantice la continuidad del servicio y la salvaguarda de los recursos financieros indispensables para asegurar el suministro de alimentación a una población que se encuentra bajo la custodia del Estado en instalaciones de la Nación -Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación- y que, por su condición de personas privadas de la libertad, no puede procurarse por sí misma los medios necesarios para su subsistencia. Una interrupción abrupta del suministro de alimentación o incluso temporal, resultaría incompatible con los principios de dignidad humana, continuidad del servicio público y protección reforzada de los derechos fundamentales de quienes se hallan en una situación de sujeción especial frente al Estado.

89. Si bien, conforme a lo dispuesto en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993, y a la interpretación fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022, corresponde a cada entidad territorial incluir dentro de su presupuesto las partidas necesarias para sufragar los gastos de alimentación de la población privada de la libertad en condición de sindicada, no puede desconocerse que dicha asunción de competencias debe materializarse a través de una transición ordenada, coordinada y garantista. Mientras ello ocurre, conforme a lo previsto en la Ley 65 de 1993, adicionada por la Ley 2346 de 2024, resulta necesario e imprescindible que la USPEC continúe prestando el servicio de alimentación en los centros de detención transitoria en los que actualmente desarrolla esta función, hasta tanto se garantice un suministro continuo y de calidad por parte de la entidad territorial responsable, ya sea el municipio, el distrito o el departamento.

90. La continuidad en la prestación del servicio de alimentación por parte de la USPEC constituye una medida de protección urgente y excepcional orientada a salvaguardar el derecho fundamental a la alimentación de las personas privadas de la libertad, quienes se encuentran bajo la custodia del Estado y no pueden procurarse por sí mismas los medios para su subsistencia, hasta que los municipios cuenten con las condiciones fiscales, administrativas y operativas para asumir integralmente esta función que les ha sido atribuida en virtud de las descentralización administrativa.

91. Algunos municipios y distritos han expresado su voluntad de asumir progresivamente, en el marco de su autonomía fiscal y administrativa, la responsabilidad de suministrar la alimentación a la población recluida en los centros de detención transitoria que pertenecen a la Nación, conforme a lo previsto en la Ley 65 de 1993 y lo señalado por la jurisprudencia constitucional. Este esfuerzo reflejará un compromiso con la dignidad humana y la efectividad de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en tales centros de detención transitoria, el cual merece ser destacado por esta Sala y exhortado a mantenerse en el tiempo. Actualmente, 4.181 personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria -lo que equivale al 20 % de la población recluida en ellos- reciben alimentación por parte de las entidades territoriales. Sin embargo, este compromiso requiere del respaldo decidido y eficaz de la Nación, como resultado indispensable de una acción inmediata y coordinada por parte de ésta y la USPEC, que garantice la continuidad y calidad del servicio.⁴⁷

92. El artículo 3 de la Ley 2346 de 2024 establece que, en virtud del principio de subsidiariedad reconocido en los artículos 288 y 356 de la Constitución Política, la Nación podrá destinar recursos para garantizar la alimentación de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, incluso una vez vencido el plazo transitorio del 30 de junio de 2025. Para tal efecto, la Nación por conducto de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y del Derecho, debe intervenir de manera inmediata para evitar una crisis humanitaria, de manera que la USPEC continúe con la prestación del servicio de alimentación hasta tanto se garantice un suministro continuo y de calidad por parte de la entidad territorial responsable, ya sea el municipio, el distrito o el departamento.

93. Además, la transición en la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria por parte de la USPEC a las entidades territoriales, debe ser ordenada, coordinada y autónoma, por lo cual requiere de un marco normativo claro y detallado, el cual no existe en la actualidad. La ausencia de esta normatividad -en la que han debido preverse los mecanismos, términos, condiciones y responsabilidades en el traslado de competencias desde la USPEC hacia las entidades territoriales- puede dar lugar a vacíos institucionales que se traduzcan en la interrupción del suministro de alimentos, con consecuencias graves como el desabastecimiento, el hambre o incluso alteraciones del orden público en los centros de detención transitoria. En tal contexto, resulta imperioso que la USPEC continue suministrando el servicio de alimentación y que las autoridades competentes expidan de forma urgente las disposiciones reglamentarias necesarias para asegurar que la transición del servicio de alimentación, la cual deberá realizarse con observancia plena de los principios constitucionales de descentralización, subsidiariedad, colaboración armónica y garantía de los derechos fundamentales.

⁴⁷ Policía Nacional. Sala de detenidos. Fecha: 19 de mayo de 2025.

94. La Sala considera relevante destacar lo señalado por el Director de la USPEC durante la mesa de trabajo del 16 de junio de 2025, en la que afirmó que dicha entidad cuenta con la capacidad técnica y financiera necesaria para continuar con la prestación del servicio de alimentación. A ello se suma la conclusión expuesta por la Viceministra de Justicia, quien reconoció que, al día de hoy, no existe certeza sobre quién asumirá la obligación de suministrar la alimentación a partir del 1 de julio de 2025 en los centros de detención transitoria. Este panorama hace indispensable que conforme a la Constitución y la ley, se adopte una determinación que permita a la USPEC continuar prestando el servicio en los centros de detención transitoria donde actualmente lo viene realizando, como medida para proteger los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.⁴⁸

95. En atención a lo expuesto, le corresponde a la Sala resaltar la necesidad urgente de garantizar una financiación inmediata, adecuada y suficiente por parte de la Nación, orientada por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y del Derecho, destinada a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), con el fin de asegurar la continuidad sin interrupción en la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria en los que actualmente ejerce dicha función. Esta medida resulta indispensable para evitar interrupciones en la provisión del servicio, proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y asegurar el cumplimiento efectivo del principio de continuidad en la prestación de servicios públicos esenciales bajo responsabilidad estatal.

iv. Financiación por parte de la Nación y las entidades del orden nacional

96. El Estado bajo cuya protección están las personas privadas de la libertad tiene la obligación de garantizar sus derechos fundamentales, lo que incluye el derecho a la vida y a la dignidad humana, como lo ha reiterado la Corte Constitucional en las Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022. La alimentación constituye un componente esencial de la existencia y su interrupción configura una violación grave de los derechos humanos de los privados de la libertad. En este contexto, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y del Derecho, deben asumir su rol de garante ante la imposibilidad del cumplimiento por parte de las entidades territoriales, asegurando la continuidad del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria.

97. En efecto, es cierto que la Ley 2346 de 2024, en su artículo 2 -parágrafo transitorio-, dispone que la USPEC continuará prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria hasta el 30 de junio de 2025, garantizando su universalidad. Dado que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios se encuentra adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, corresponde a este último asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para que dicha entidad cumpla

⁴⁸ Fundamento jurídico 24 de esta providencia.

efectivamente con esta función transitoria, especialmente en contextos de omisión por parte de las entidades territoriales.

98. A su vez, el artículo 3 de la Ley 2346 de 2024 faculta al Gobierno Nacional, con fundamento en el principio de subsidiariedad -previsto en los artículos 288 y 356 de la Constitución Política-, para destinar recursos orientados a garantizar la alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria, una vez vencido el plazo previsto del 30 de junio de 2025.

99. La asignación presupuestal de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios para el año 2024 destinada al suministro de alimentación a las personas privadas de la libertad ascendió a \$812.125 millones.⁴⁹ Para el año 2025, se ha previsto una apropiación de \$876.000 millones para este mismo concepto.⁵⁰ Este panorama evidencia que la USPEC dispone de las capacidades técnicas, administrativas y presupuestales necesarias para continuar prestando el servicio de alimentación en los centros de detención transitoria en los que ha venido desarrollando dicha función.

100. A lo anterior se suma lo manifestado por la delegada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por el Director de la USPEC en la mesa de trabajo del 16 de junio de 2025, quienes coincidieron en señalar la disponibilidad de recursos para garantizar la continuidad del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria durante todo el año 2025 en los que la USPEC viene prestando dicha función y la posibilidad de priorizar los recursos necesarios para el año 2026.⁵¹ Este respaldo financiero constituye un elemento clave para atender la contingencia y proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

101. Ahora, en el caso de que dicho presupuesto resulte insuficiente, con fundamento en el principio de colaboración armónica, se ordenará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, con carácter prioritario y urgente, disponga de los recursos presupuestales necesarios, suficientes y oportunamente ejecutables, con el fin de asegurar la continuidad en la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria donde la USPEC presta el servicio de alimentación.

102. Aclarado lo anterior, mientras se adopta la regulación normativa correspondiente, procederá la Sala a definir los parámetros que aseguren una transición ordenada, coordinada, garantista y voluntaria en la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria por parte de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios a las entidades territoriales.

⁴⁹ Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC). *Informe de seguimiento a la ejecución presupuestal*. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2024.

⁵⁰ Resolución No. 000002 DEL 2/1/2025 8:31:4 “Por la cual se desagrega el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento y Gastos de Inversión de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, para la vigencia fiscal de 2025”.

⁵¹ Fundamento jurídico 24 de esta providencia.

103. Además de las medidas urgentes dirigidas a prevenir la interrupción inminente del servicio de alimentación, esta Sala estima necesario recordar que el suministro de alimentación en los centros de detención transitoria no puede depender exclusivamente de mecanismos transitorios o contingentes. Por lo tanto, se requiere igualmente avanzar hacia una solución estructural y estable, basada en lineamientos normativos que regulen de manera clara, coherente y con enfoque de derechos las obligaciones institucionales en esta materia.

v. Lineamientos técnicos y operativos que pueden tenerse en cuenta para asegurar la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria

104. Sin perjuicio de la libertad en el ejercicio de la potestad reglamentaria, a continuación, la Sala formula a manera de recomendación, algunos lineamientos mínimos que pueden ser considerados por el Gobierno al momento de reglamentar la Ley 2346 de 2024, para asegurar la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria.

Estándares mínimos orientadores para la prestación del servicio de alimentación. La reglamentación podrá considerar, entre otros, los siguientes elementos para garantizar la adecuada prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria: (i) suministro de tres raciones diarias, con balance nutricional certificado por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-; (ii) implementación de protocolos de salubridad, sujetos a auditorías periódicas por parte de las autoridades competentes; y, (iii) establecimiento de mecanismos accesibles de queja para las personas privadas de la libertad, que permitan reportar de manera directa, segura y confidencial cualquier irregularidad en la prestación del servicio. Estos estándares no tienen carácter exhaustivo, y deberán ser desarrollados, ajustados o complementados por el reglamento que expida el Gobierno Nacional en ejercicio de su competencia.

Mecanismos para una transición ordenada. La reglamentación podrá prever mecanismos claros, estructurados y efectivos que permitan una transición ordenada, gradual y respetuosa de la autonomía territorial en la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria. Esta transición debe considerar que la entidad territorial acredite su capacidad técnica, de modo que el traslado de la responsabilidad desde la USPEC hacia las entidades territoriales se realice en condiciones que aseguren la continuidad y calidad del servicio.

Apoyo a las entidades territoriales. Los Ministerios del Interior, Hacienda y Crédito Público y Justicia y del Derecho, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el acompañamiento de la USPEC, liderarán un programa de supervisión y acompañamiento técnico en el proceso de asunción de la prestación del servicio de alimentación. Este programa no se limitará a la verificación, sino que ofrecerá formación y asistencia especializada para la estructuración de procesos de

contratación y supervisión del servicio carcelario a nivel local, antes de que cualquier transferencia sea considerada.

Criterios para priorizar apoyo a entidades territoriales. Se sugiere que la reglamentación establezca criterios objetivos y precisos para identificar y priorizar a las entidades territoriales con mayores limitaciones fiscales y de capacidad institucional. Estos criterios deben prever la situación de aquellos municipios, distritos y departamentos: (i) con elevados índices de pobreza multidimensional; (ii) ingresos reducidos per cápita; y (iii) con alta dependencia de transferencias nacionales, de acuerdo con las categorías fiscales definidas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Además, se debe considerar el nivel de hacinamiento en los centros de detención transitoria, destinando mayor apoyo a aquellos con sobre población crítica de su capacidad. Este enfoque responde a la necesidad de intervención prioritaria en municipios sin planes operativos o sin condiciones para prestar el servicio.

Participación de los organismos de control. La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo tendrán un rol activo y vinculante en la implementación y ejecución de los planes de alimentación. La reglamentación preverá su participación.

105. Estos lineamientos técnicos y operativos, son orientadores y buscan aportar estándares que permitan que la reglamentación de la Ley 2346 de 2024 se traduzca en acciones concretas y verificables, garantizando la continuidad y calidad del servicio de alimentación en centros de detención transitoria. Este enfoque responde a los problemas prácticos en la implementación, procesos contractuales incompletos y la falta de capacidad operativa en algunos municipios, asegurando que la USPEC actúe como garante de última instancia durante el periodo transitorio.

106. Como complemento de lo expuesto y ante la necesidad de una decisión legislativa en la materia, la Sala reiterará la orden vigésima tercera contenida en la Sentencia SU-122 de 2022, mediante la cual se exhortó al Congreso de la República para que, en ejercicio de su potestad normativa, expida una regulación integral sobre las obligaciones que corresponden a las entidades territoriales en materia de atención a las personas privadas de la libertad en calidad de no condenadas. Dicha regulación deberá contemplar, de manera expresa, las fuentes de financiación necesarias para el cumplimiento efectivo de dichas responsabilidades, conforme a lo dispuesto en los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993. En caso de que tales obligaciones deban permanecer a cargo de la Nación y sus entidades descentralizadas del orden nacional así deberá contemplarlo y desarrollarlo en la legislación respectiva.

107. Finalmente, frente a la solicitud de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá D.C. para que se emitan órdenes dirigidas al traslado inmediato a establecimientos de reclusión del orden nacional de todas las personas condenadas que actualmente se encuentran recluidas en los centros de

detención transitoria a cargo del Distrito.⁵² La Sala considera pertinente remitirse al reciente Auto 714 de 2025, en el cual se dispuso: “**PRIMERO. REITERAR** la declaración de incumplimiento de las órdenes cuarta, quinta y vigésimo quinta de la Sentencia SU-122 de 2022, realizada en el Auto 1096 de 2024, y DECLARAR el incumplimiento de las órdenes primera, segunda y tercera del Auto 1096 de 2024. En consecuencia, se requerirá por última vez al Director General del INPEC para que, en un plazo improrrogable de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente decisión, remita a esta Sala el cronograma de traslado de todas las personas privadas de la libertad que se encuentren condenadas o beneficiadas con detención preventiva en su lugar de residencia o prisión domiciliaria, hacia un Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional o su lugar de residencia (...)”.⁵³

108. En virtud de lo expuesto, la Sala considera que no resulta necesario reiterar la orden de traslado de las personas condenadas desde los centros de detención transitoria a un establecimiento penitenciario, por cuanto dicha instrucción ya fue impartida mediante el Auto 714 de 2025 y se encuentra aún dentro del plazo previsto para su cumplimiento.

109. Frente a la solicitud de Asocapitales contenida en la comunicación del 30 de mayo de 2025, esta Sala considera necesario precisar que la orden de traslado de las personas condenadas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, hacia penitenciarias a cargo del INPEC, ya fue impartida en el resolutivo cuarto de la Sentencia SU-122 de 2022.⁵⁴ Además, ha sido reiterada tanto en el Auto 1096 de 2024,⁵⁵ como en el reciente Auto 714 de 2025.⁵⁶

110. En lo referente a la definición de indicadores de gestión para el traslado efectivo de la población privada de la libertad, la Sala encuentra que dicha petición no es procedente toda vez que el único indicador valido frente al traslado de los condenados desde los centros de detención transitoria hacia una penitenciaria, es el traslado mismo, por lo cual no resulta necesario la definición de indicadores de gestión para el asunto.

⁵² Oficio 2-2025-40752.

⁵³ Corte Constitucional. Sala Especial. Auto 714 de 2025.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022.

⁵⁵ Corte Constitucional. Auto 1096 de 2024. “**PRIMERO. ORDENAR** al INPEC que, con apoyo de la Policía Nacional y de la Fiscalía General de la Nación, traslade de manera INMEDIATA a las personas privadas de la libertad que aún permanecen en los centros de detención transitoria en calidad de condenados hacia los distintos establecimientos de reclusión del orden nacional, en cumplimiento de la orden cuarta de la Sentencia SU-122 de 2022. En el cumplimiento de lo anterior, se dará trámite preferencial al traslado de: (i) las mujeres gestantes, (ii) las mujeres cabeza de familia, (iii) las personas que requieran la prestación de servicios y tecnologías en salud de manera permanente y (iv) los adultos mayores. Estos traslados cobijan a todas las personas condenadas en primera instancia, independientemente de que su sentencia se encuentre ejecutoriada”.

⁵⁶ Corte Constitucional. Auto 714 de 2025. “**PRIMERO. REITERAR** la declaración de incumplimiento de las órdenes cuarta, quinta y vigésimo quinta de la Sentencia SU-122 de 2022, realizada en el Auto 1096 de 2024 y DECLARAR el incumplimiento de las órdenes primera, segunda y tercera del Auto 1096 de 2024. En consecuencia, se requerirá por última vez al Director General del INPEC para que, en un plazo improrrogable de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente decisión, remita a esta Sala el cronograma de traslado de todas las personas privadas de la libertad que se encuentren condenadas o beneficiadas con detención preventiva en su lugar de residencia o prisión domiciliaria, hacia un Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional o su lugar de residencia. Dicho cronograma deberá ejecutarse de manera inmediata una vez vencido el plazo anterior y completarse en un término máximo e improrrogable de cuatro (4) meses.”

111. En cuanto a la creación de una base de datos que permita identificar a las personas condenadas ubicadas en centros de detención transitoria y establecer quiénes cumplen los requisitos para acceder a la libertad por vencimiento de términos o mediante subrogados penales, debe recordarse que el Auto 1096 de 2024 ordenó a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, adoptar medidas que permitieran la veeduría por parte de los entes de control y de la sociedad civil respecto de dicha información.⁵⁷ Adicionalmente, las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022 dispusieron la implementación de brigadas jurídicas para asesorar a la población reclusa y promover solicitudes orientadas a reducir el hacinamiento, incluyendo aquellas relacionadas con la libertad o la aplicación de sucedáneos penales.⁵⁸

112. En lo relativo a las inquietudes sobre infraestructura, la Corte Constitucional estableció en la Sentencia SU-122 de 2022 y en el Auto 1096 de 2024, las medidas necesarias y las fuentes de financiamiento para la adecuación de espacios provisionales de privación de la libertad, en condiciones que garanticen el respeto de los derechos mínimos de las personas privadas de la libertad, estableciendo en la sentencia citada, un plazo de seis (6) años para la construcción de cárceles de orden departamental o municipal. En cumplimiento de dicho mandato, que recae sobre las entidades territoriales y la USPEC, el Gobierno Nacional ha expedido los documentos como: “*Lineamientos mínimos para espacios temporales de reclusión*” y “*Lineamientos para la construcción de cárceles de sindicados*”. Estos documentos son de libre acceso y se encuentran disponibles para consulta de todos los interesados.⁵⁹

III. DECISIÓN

En virtud de lo expuesto, la Sala de Seguimiento Especial a las órdenes estructurales contenidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022,

⁵⁷ Corte Constitucional. Auto 1096 de 2024. “*OCTAVO. ORDENAR a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, que en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, adopten medidas de acceso a la información para que los entes de control y la sociedad civil, puedan ejercer labores de veeduría en los centros de detención transitoria. Estas deberán incluir: i) la publicación en el sistema interoperable ordenado en la Sentencia T-762 de 2015 y en la página web del Consejo de Política Criminal de los informes mensuales y públicos con los datos estadísticos sobre la población, el hacinamiento y la garantía de los derechos fundamentales de las personas recluidas en los centros de detención transitoria; ii) la remisión de información a la Corte Constitucional sobre el estado, población, hacinamiento, infraestructura y la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria; y, iii) adicionalmente, en el informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional que presenta el Gobierno Nacional semestralmente a la Sala Especial de Seguimiento al ECI, se deberá incluir información y las acciones encaminadas para la superación del ECI en los centros de detención transitoria*”.

⁵⁸ Órdenes décimo quinta de la Sentencia T-388 de 2013, décimo cuarta de la Sentencia T-762 de 2015 y décima de la Sentencia SU-122 de 2022.

⁵⁹ Para junio de 2023 y abril de 2024, las cuales pueden ser consultadas en las páginas del Ministerio de Justicia y del Derecho <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Documents/Lineamientos-minimos-para-espacios-temporales-de-reclusion.pdf> y el Departamento Nacional de Planeación https://proyectos.dnp.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=275&Itemid=214.

RESUELVE

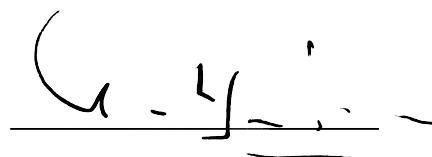
PRIMERO. ORDENAR a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) continuar con la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria donde actualmente ejerce dicha función, hasta tanto la entidad territorial correspondiente, acredice la implementación de un esquema de suministro de alimentación que garantice condiciones de continuidad, suficiencia, calidad y adecuación.

SEGUNDO. ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, con carácter prioritario y urgente, disponga los recursos presupuestales necesarios, suficientes y oportunamente ejecutables, para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de alimentación a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) en los centros de detención transitoria donde esta entidad cumple dicho suministro.

TERCERO. EXHORTAR al Gobierno Nacional a que expida a la mayor brevedad la reglamentación necesaria para la cumplida ejecución de la Ley 2346 de 2024, para lo cual podrá tener en cuenta los lineamientos orientadores contemplados en esta providencia.

CUARTO. REITERAR el exhorto al Congreso de la República de la orden vigésimo tercera de la Sentencia SU-122 de 2022, para que en ejercicio de su potestad legislativa, expida una regulación integral sobre las obligaciones que corresponden a las entidades territoriales en materia de atención a las personas privadas de la libertad no condenadas. Dicha regulación deberá incluir, de manera expresa, las fuentes de financiación necesarias para el cumplimiento efectivo de las funciones a cargo de las entidades territoriales. En caso de que tales obligaciones deban permanecer a cargo de la Nación y sus entidades descentralizadas del orden nacional así deberá contemplarlo y desarrollarlo en la legislación respectiva.

QUINTO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado



LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12
Código de verificación: **b5b10ff9eb68fadea07322fc52100e7ca55c5e321b8058c673aed52e59232168**
Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>

Alcaldía de
Bucaramanga
**FORMATO MOVIMIENTOS
PRESUPUESTALES MODELO
INVERSIÓN**

Código: F-GFP-3400-238,37-001

Versión: 1.0

Fecha aprobación: Septiembre-25-2024

Página 1 de 1

Bucaramanga, 09 de julio de 2025

Doctor
REYNALDO JOSE D SILVA URIBE
 Secretario de Hacienda
 Calle 35 # 10 - 43 Piso 2 CAM Fase II
 Ciudad

Referencia: Solicitud Movimiento Presupuestal

Cordial saludo,

Como ordenador del gasto de la Secretaría de Infraestructura, de manera atenta me permito solicitar sea realizado los siguientes movimientos presupuestales:

CONTRACREDITAR	ACREDITAR
LINEA 3. TERRITORIO SEGURO SOSTENIBLE SECTOR: VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Código BPIN: 2024680010249 TIPO DE TRAMITE: TRASLADO CODIGO CCPET: 2.3.2.02.02.005 NOMBRE DE LA CUENTA CCPET: CONSTRUCCION Y SERVICIOS DE LA CONSTRUCCION CODIGO PROGRAMATICO MGA: 4003015 DETALLE MGA: ACUEDUCTOS CONSTRUIDOS CPC DANE: 53231 DETALLE CPC DANE: Acueductos y otros conductos de suministro de agua, excepto gasoductos FUENTE FINANCIACION: RECURSOS REDINDIMIENTOS FINANCIEROS ICLD Rubro: 2.3.2.02.02.005.2024680010249.2.4003015.53231.251	LINEA 4. TERRITORIO QUE GENERA VALOR SECTOR: GOBIERNO TERRITORIAL Código BPIN: 202500000018145 TIPO DE TRAMITE: TRASLADO CODIGO CCPET: 2.3.2.02.02.005 NOMBRE DE LA CUENTA CCPET: CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS DE LA CONTRUCCION CODIGO PROGRAMATICO MGA: 4599011 DETALLE MGA: SEDES ADECUADAS CPC DANE: 53129 DETALLE CPC DANE: Otros edificios no residenciales FUENTE FINANCIACION: RECURSOS REDINDIMIENTOS FINANCIEROS ICLD Rubro: 2.3.2.02.02.005.202500000018145.2.4599011.53129.251 (CREAR RUBRO)
Valor: \$ 15.969.850,00	Valor: \$ 15.969.850,00
Valor total Contracrérito \$ 15.969.850,00	Valor total Crédito \$ 15.969.850,00

JUSTIFICACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS:**Contracrédito**

Código del Rubro	Descripción del Rubro	Valor Aprobado	Credito	Contracreditos	Pto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Presupuesto Disponible	Valor a Trasladar	Saldo después de traslado
2.3.2.02.02.005.2024680010249.2.4003015.53231.251	ACUEDUCTOS CONSTRUIDOS	\$ 15.969.850,00	\$	\$ 15.969.850,00	7.131.857.745,51	0,00	7.131.857.745,51	\$ 15.969.850,00	\$ 7.131.857.745,51

El proyecto de acueducto en mención, cuenta con la totalidad de los recursos necesarios para su financiación con apropiaciones de la vigencia 2025. Sin embargo, debido a su plazo de ejecución de 18 meses, su programación se estima su finalización para el año 2027, con inicios del contrato en el mes de noviembre o diciembre de 2025. En consecuencia, para optimizar la programación financiera y alinearla con el flujo efectivo de inversión del proyecto, se propone constituir vigencias futuras ordinarias, comprometiendo nuevos recursos de la vigencia 2026, que permitan asignar recursos disponibles como SGP Agua Potable, que permitirá garantizar su ejecución sin afectar su desarrollo. La nueva programación financiera posibilita la liberación de recursos de la vigencia 2025, los cuales, en atención a criterios de eficiencia en la asignación presupuestal, serán destinados a cubrir otras necesidades y proyectos prioritarios de la Secretaría de Infraestructura. Dado que los bienes y servicios asociados al proyecto de acueducto se entregarán en la próxima anualidad, esta reprogramación no compromete su ejecución ni su alcance previsto.



Alcaldía de Bucaramanga

**FORMATO MOVIMIENTOS
PRESUPUESTALES MODELO
INVERSIÓN**

Código: F-GFP-3400-238,37-001

Versión: 1.0

Fecha aprobación: Septiembre-25-2024

Página 2 de 1

Crédito

Código del Rubro	Descripción del Rubro	Valor Aprobado	Credito	Contracreditos	Punto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Presupuesto Disponible	Valor a Trasladar	Saldo después de traslado
112 000 W 2120000003145 L 4706 011 11120 251	SEDES ADECUADAS	100	1	0.00	100	0.00	0.00	15.969.850.00	\$ 15.969.850.00

Los recursos que llegan a este numeral se trasladan teniendo en cuenta que durante la ejecución del contrato de obra No. 082 de 2025, y tras una revisión detallada de las cantidades de obra, se identificaron mayores cantidades en la placa de cubierta. Se evidenció que los problemas de filtración de aguas lluvias no solo se presentaban en los bajantes, sino también en la cubierta tipo sándwich, lo cual hizo necesario el desmontaje de las unidades de aire acondicionado para realizar trabajos de impermeabilización y su posterior reinstalación. Adicionalmente, se detectaron humedades a nivel del segundo piso, específicamente en el baño para personas con discapacidad, lo que también requirió intervención. En el componente eléctrico, fue necesario realizar ajustes debido a las dimensiones del tablero general y a la capacidad de los interruptores automáticos. Igualmente, se presentaron ítems no contemplados inicialmente relacionados con pintura, cielos rasos, frisos y red eléctrica, lo cual demandó recursos adicionales. El valor total de estos trabajos no previstos asciende a \$15.969.850.

Agradezco la amable atención a la presente,

Cordialmente,

MARIA DEL ROSARIO TORRES VARGAS
Secretaria de Infraestructura

Reviso: Carlos Javier Méndez Suárez - Subsecretario

Proyecto/ Enelda Gómez Niño – Profesional Contratista –CPS-190-2025

Ing. Edgar Yamit Pinto Hernández – Profesional Especializado –Banco de proyectos

**JAIIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ**
ALCALDE 2024 - 2027



SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA

TRASLADOS PRESUPUESTALES



Ing. María del Rosario Torres

Secretaria de Despacho

TRASLADO PRESUPUESTALES REQUERIDOS

JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ
ALCALDE 2024 - 2027



RUBRO CONTRACREDITO	VALOR CONTRA CREDITO
ACUEDUCTOS CONSTRUIDOS 2.3.2.02.005.2024680010249.2.4003015.53 231.251	\$15.969.850,00



RUBRO CREDITO	VALOR CREDITO
SEDES ADECUADAS 2.3.2.02.005.202500000018145.2.4599011.5 3129.251	\$15.969.850,00

El proyecto de acueducto en mención, cuenta con la totalidad de los recursos necesarios para su financiación con apropiaciones de la vigencia 2025. Sin embargo, debido a su plazo de ejecución de 18 meses, su programación se estima su finalización para el año 2027, con inicios del contrato en el mes de noviembre o diciembre de 2025. En consecuencia, para optimizar la programación financiera y alinearla con el flujo efectivo de inversión del proyecto, se propone constituir vigencias futuras ordinarias, comprometiendo nuevos recursos de la vigencia 2026, que permitan asignar recursos disponibles como SGP Agua Potable, que permitirá garantizar su ejecución sin afectar su desarrollo. La nueva programación financiera posibilita la liberación de recursos de la vigencia 2025, los cuales, en atención a criterios de eficiencia en la asignación presupuestal, serán destinados a cubrir otras necesidades y proyectos prioritarios de la Secretaría de Infraestructura. Dado que los bienes y servicios asociados al proyecto de acueducto se entregarán en la próxima anualidad, esta reprogramación no compromete su ejecución ni su alcance previsto.

Durante la ejecución del contrato de obra No. 082 de 2025, y tras una revisión detallada de las cantidades de obra, se identificaron mayores cantidades en la placa de cubierta. Se evidenció que los problemas de filtración de aguas lluvias no solo se presentaban en los bajantes, sino también en la cubierta tipo sándwich, lo cual hizo necesario el desmontaje de las unidades de aire acondicionado para realizar trabajos de impermeabilización y su posterior reinstalación. Adicionalmente, se detectaron humedades a nivel del segundo piso, específicamente en el baño para personas con discapacidad, lo que también requirió intervención. En el componente eléctrico, fue necesario realizar ajustes debido a las dimensiones del tablero general y a la capacidad de los interruptores automáticos. Igualmente, se presentaron ítems no contemplados inicialmente relacionados con pintura, cielos rasos, frisos y red eléctrica, lo cual demandó recursos adicionales. El valor total de estos trabajos no previstos asciende a \$15.969.850.



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

Gracias

JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ
ALCALDE 2024 - 2027



SECRETARÍA DE HACIENDA

ADICIÓN DE RECURSOS DE BALANCE PRESUPUESTO GENERAL
DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
ADMINISTRACIÓN CENTRAL VIGENCIA 2025



Reynaldo José D'Silva Uribe
Secretario de Despacho

OBJETIVO

La decisión administrativa que hoy se pone a consideración de los H. Miembros de este Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS tiene como finalidad la adición de recursos al Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Municipio de Bucaramanga para la vigencia 2025, el cual, fue autorizado por el Concejo Municipal de la ciudad a través del acuerdo No. 036 del 04 de diciembre de 2024.

**JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ**
ALCALDE 2024 - 2027



BASE LEGAL

El fundamento jurídico de las adiciones presupuestales como operaciones posteriores a la aprobación de los presupuestos de cada vigencia en las Entidades Territoriales y la competencia de los Concejos Municipales para conocer y aprobar esta decisión administrativa que altera los ingresos y gastos del Municipio de Bucaramanga, se encuentra contemplada en las siguientes disposiciones:

- Constitución Política de Colombia artículos 313 y 315
- Ley 1551 de 2012 artículo 18
- Decreto Ley 111 de 1996 -Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional - artículo 80
- Decreto Municipal No. 076 de 2005 – Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Bucaramanga- artículo 100
- Sentencia C-036 del 2023 proferida por la Corte Constitucional.

ADICIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS

JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ
ALCALDE 2024 - 2027



FONDO	VALOR	SECCION
DIVIDENDOS ACUEDUCTOS 324	\$ 1.002.000.000,00	INVERSION
SGP PRESTACION DE SERVICIOS EDUCACION MAYOR ASIGNACION	\$ 66.636.709.251,00	INVERSION
RENDIMIENTOS FINANCIEROS SGP ALIMENTACION ESCOLAR	\$ 57.510.348,08	INVERSION
FONDO DEL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO- MAYOR RECAUDO	\$ 84.454.274,00	INVERSION
MAYOR VALOR IMPUESTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS CON DESTINO AL DEPORTE	\$ 752.903.575,00	INVERSION
RECURSOS DEL BALANCE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS	\$ 623.428.953,00	INVERSION
TOTAL	\$ 69.157.006.401,08	

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO

JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ
ALCALDE 2024 - 2027



OFICINA GESTORA	VALOR
DIRECCIÓN DE TRÁNSITO	\$ 1.002.000.000,00
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	\$66.778.673.873,08
INDERBU	\$ 752.903.575,00
SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA	\$623.428.953,00
TOTAL	\$ 69.157.006.401,08

Nota. El detalle de la distribución interna de los recursos asignados será presentado a continuación por cada Oficina Gestora.



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

Gracias

**JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ**
ALCALDE 2024 - 2027



SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA

RECURSOS DE ADICIÓN



Ing. María del Rosario Torres
Secretaria de Despacho

ADICION DE RECURSOS

JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ
ALCALDE 2024 - 2027



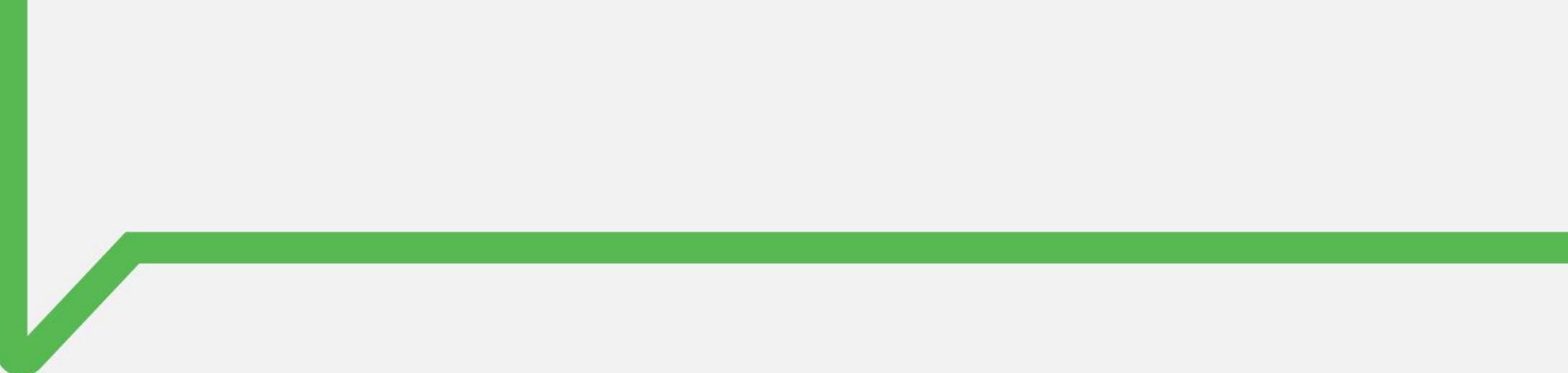
Registro Banco de Proyectos	Objeto del Proyecto	Valor adicionar	Rubro Presupuestal	Fuente de Financiación
202500000028349	ADECUACIÓN DEL EQUIPAMIENTO Y ESPACIO PÚBLICO DE LA SALLE DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, SANTANDER	\$ 623.428.953,00	ESPACIO PUBLICO ADECUADO - 2.3.2.02.02.005.20250000028349.2.4002020.53270.588	Presupuestos participativos

El proyecto de recuperación del espacio público en el Barrio La Salle de Bucaramanga tiene como propósito intervenir un área de 1.127,87 m² con obras que incluyen actividades preliminares, instalación de redes hidráulicas y eléctricas, mantenimiento de zonas verdes, renovación de pisos con losetas y adoquines, señalización táctil y visual, y la adecuación del mobiliario urbano. Esta intervención busca mejorar la funcionalidad del espacio, hoy deteriorado por el crecimiento descontrolado de especies arbóreas y el desgaste de las estructuras existentes, las cuales han limitado el aprovechamiento de estas áreas por parte de la comunidad, especialmente durante la noche por la deficiente iluminación. La ejecución del proyecto permitirá no solo la revitalización física del entorno, sino también el fortalecimiento de procesos sociales, deportivos y comunitarios que contribuyan al desarrollo integral de niños, jóvenes y adultos mayores. En un contexto donde el uso inadecuado del tiempo libre y la ausencia de espacios seguros han facilitado la proliferación de malos hábitos como el consumo de sustancias psicoactivas, el sedentarismo y el aislamiento digital, este espacio renovado ofrecerá un entorno propicio para la recreación, la integración familiar y la promoción de estilos de vida saludables, respondiendo así a una necesidad sentida por la comunidad de la comuna donde se localiza. . Esta iniciativa, formulada a través de presupuestos participativos, evidencia el interés y compromiso ciudadano con el desarrollo de su territorio. Su ejecución permitirá cerrar brechas de infraestructura urbana, generar espacios públicos de calidad y aportar al desarrollo social del sector, por lo cual se considera prioritaria la asignación de los recursos necesarios para su materialización.



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

Gracias



Secretaría de Educación

Adición Recursos



Rendimientos Financieros - PAE

Fuente de Financiación	Valor Presupuestado Dec. 420/2024	Valor Recaudado a 31 mayo 2025	Valor por adicionar al presupuesto
Rendimientos Financieros - PAE	90.000.000,00	147.510.348,08	57.510.348,08

Distribución

Rubro	Nombre del Rubro	Valor por adicionar al presupuesto
2.3.2.02.02.006.2024680010146.1.2201079.63393221201.266	Otros servicios de comidas contratadas	\$ 57.510.348,08

Se solicita la incorporación de recursos de la fuente de Financiación de Rendimientos Financieros del Programa de Alimentación Escolar, teniendo en cuenta el recaudo que presenta la Ejecución Presupuestal de ingresos con corte a 31 de Mayo de la presente vigencia.

Recaudo – Fondo para el Trabajo y Desarrollo Humano

Fuente de Financiación	Valor Presupuestado Dec. 420/2024	Valor Recaudado a 31 mayo 2025	Valor por adicionar al presupuesto
Recaudo - Fondo Para el Trabajo y Desarrollo Humano	23.441.976,00	107.896.250,00	84.454.274,00

Distribución

Rubro	Nombre del Rubro	Valor por adicionar al presupuesto
2.3.2.02.008.20250000026742.1.2201013.83990.222109.283	Otros servicios profesionales, técnicos y empresariales n.c.p.	\$ 84.454.274,00

Se solicita la incorporación de recursos de la Fuente de Financiación del Fondo para el Trabajo y Desarrollo Humano, teniendo en cuenta el recaudo que presenta la Ejecución Presupuestal de ingresos con corte a 31 de Mayo de la presente vigencia.

SGP Prestación del Servicio

Fuente de Financiación	Valor Presupuestado Dec. 420/2024	SICODIS 2 julio - 2025	Valor por adicionar al presupuesto
SGP Prestación del Servicio	315.293.095.313,00	381.929.804.564,00	66.636.709.251,00

Distribución

RUBRO	NOMBRE DEL RUBRO	VALOR DE ADICION
2.3.1.01.001.01.2024680010065.1.2201071.220110.205	Sueldo básico	150.000.000,00
2.3.1.01.001.06.2024680010065.1.2201071.220110.205	Prima de servicio	40.000.000,00
2.3.1.01.001.07.2024680010065.1.2201071.220110.205	Bonificación por servicios prestados	40.000.000,00
2.3.1.01.001.08.01.2024680010065.1.2201071.220110.205	Prima de navidad	300.000.000,00
2.3.1.01.001.08.02.2024680010065.1.2201071.220110.205	Prima de vacaciones	100.000.000,00
2.3.1.01.02.001.2024680010065.1.2201071.220110.205	Aportes a la seguridad social en pensiones	120.000.000,00
2.3.1.01.02.002.2024680010065.1.2201071.220110.205	Aportes a la seguridad social en salud	90.000.000,00
2.3.1.01.02.003.2024680010065.1.2201071.220110.205	Aportes de cesantías	150.000.000,00
2.3.1.01.02.004.2024680010065.1.2201071.220110.205	Aportes a cajas de compensación familiar	80.000.000,00
2.3.1.01.02.005.2024680010065.1.2201071.220110.205	Aportes generales al sistema de riesgos laborales	10.000.000,00
2.3.1.01.02.006.2024680010065.1.2201071.220110.205	Aportes al ICBF	50.000.000,00
2.3.1.01.02.007.2024680010065.1.2201071.220110.205	Aportes al SENA	15.000.000,00
2.3.1.01.02.008.2024680010065.1.2201071.220110.205	Aportes a la ESAP	15.000.000,00
2.3.1.01.02.009.2024680010065.1.2201071.220110.205	Aportes a escuelas industriales e institutos técnicos	20.000.000,00
2.3.1.01.03.001.01.2024680010065.1.2201071.220110.205	Vacaciones	106.776.021,00
2.3.1.01.01.001.01.2024680010065.1.2201071.220101.205	Sueldo básico	45.000.000.000,00

SGP Prestación del Servicio

RUBRO	NOMBRE DEL RUBRO	VALOR DE ADICION
2.3.1.01.001.02.2024680010065.1.2201071.220101.205	Horas extras, dominicales, festivos y recargos	480.000.000,00
2.3.1.01.001.04.2024680010065.1.2201071.220101.205	Subsidio de alimentación	7.000.000,00
2.3.1.01.001.05.2024680010065.1.2201071.220101.205	Auxilio de transporte	30.000.000,00
2.3.1.01.001.06.2024680010065.1.2201071.220101.205	Prima de servicio	270.000.000,00
2.3.1.01.001.08.01.2024680010065.1.2201071.220101.205	Prima de navidad	2.250.000.000,00
2.3.1.01.001.08.02.2024680010065.1.2201071.220101.205	Prima de vacaciones	950.000.000,00
2.3.1.01.002.31.2024680010065.1.2201071.220101.205	Bonificación Pedagógica Docentes Prescolar, Básica y Media	2.200.000.000,00
2.3.1.01.02.004.2024680010065.1.2201071.220101.205	Aportes a cajas de compensación familiar	1.200.000.000,00
2.3.1.01.02.006.2024680010065.1.2201071.220101.205	Aportes al ICBF	900.000.000,00
2.3.1.01.02.007.2024680010065.1.2201071.220101.205	Aportes al SENA	150.000.000,00
2.3.1.01.02.008.2024680010065.1.2201071.220101.205	Aportes a la ESAP	150.000.000,00
2.3.1.01.02.009.2024680010065.1.2201071.220101.205	Aportes a escuelas industriales e institutos técnicos	300.000.000,00
2.3.1.01.03.101.2024680010065.1.2201071.220101.205	Bonificación Zona de Difícil Acceso docentes Prescolar, Básica y Media	150.000.000,00
2.3.1.01.03.102.2024680010065.1.2201071.220101.205	Bonificación Grado 14 docentes Prescolar, Básica y Media	190.000.000,00
2.3.1.01.001.01.2024680010065.1.2201071.220102.205	Sueldo básico	9.527.933.230,00
2.3.1.01.001.02.2024680010065.1.2201071.220102.205	Horas extras, dominicales, festivos y recargos	50.000.000,00
2.3.1.01.001.06.2024680010065.1.2201071.220102.205	Prima de servicio	35.000.000,00
2.3.1.01.001.08.01.2024680010065.1.2201071.220102.205	Prima de navidad	250.000.000,00
2.3.1.01.001.08.02.2024680010065.1.2201071.220102.205	Prima de vacaciones	200.000.000,00
2.3.1.01.002.32.2024680010065.1.2201071.220102.205	Sobresueldos docentes y directivos docentes Prescolar, Básica y Media	400.000.000,00
2.3.1.01.02.004.2024680010065.1.2201071.220102.205	Aportes a cajas de compensación familiar	80.000.000,00
2.3.1.01.02.006.2024680010065.1.2201071.220102.205	Aportes al ICBF	60.000.000,00
2.3.1.01.02.007.2024680010065.1.2201071.220102.205	Aportes al SENA	15.000.000,00
2.3.1.01.02.008.2024680010065.1.2201071.220102.205	Aportes a la ESAP	15.000.000,00
2.3.1.01.02.009.2024680010065.1.2201071.220102.205	Aportes a escuelas industriales e institutos técnicos	20.000.000,00
2.3.1.01.03.001.01.2024680010065.1.2201071.220102.205	Vacaciones	400.000.000,00
2.3.1.01.03.101.2024680010065.1.2201071.220102.205	Bonificación Zona de Difícil Acceso docentes Prescolar, Básica y Media	20.000.000,00
2.3.1.01.03.102.2024680010065.1.2201071.220102.205	Bonificación Grado 14 docentes Prescolar, Básica y Media	50.000.000,00

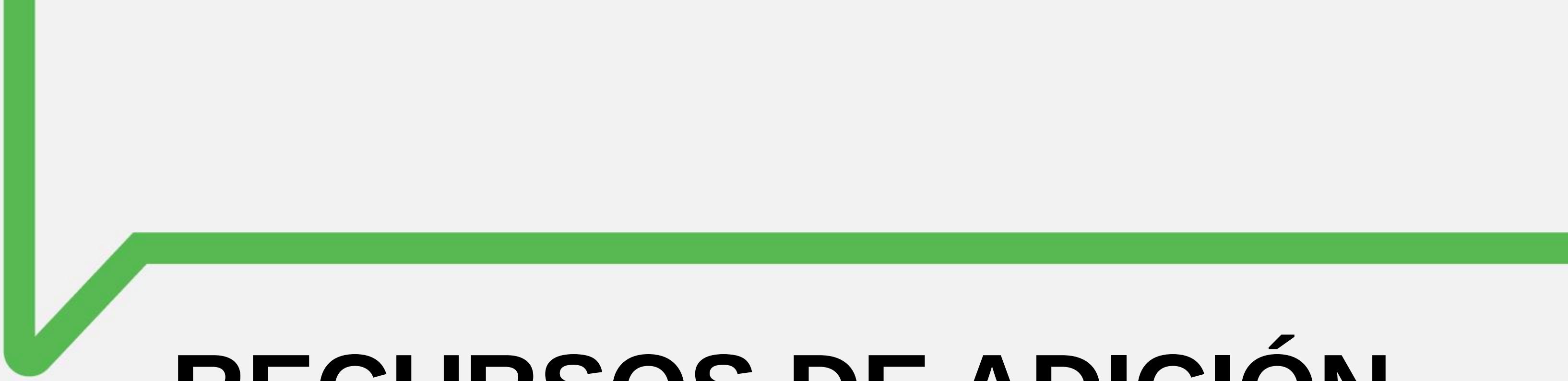
	Valor Presupuestado Dec. 420/2024	SICODIS 2 Julio - 2025	Mayor recaudo 30 mayo 2025	Valor por adicionar al presupuesto
SGP Prestación del Servicio	315.293.095.313,00	381.929.804.564,00		66.636.709.251,00
Fondo Para el Trabajo y Desarrollo Humano	23.441.976,00		107.896.250,00	84.454.274,00
Rendimientos Financieros - PAE	90.000.000,00		147.510.348,08	57.510.348,08

\$ 66.778.673.873,08



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

Gracias



RECURSOS DE ADICIÓN

INDERBU 2025



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

RECURSOS PARA ADICIONAR INDERBU 2025

RECURSOS PARA ADICIONAR 2025 INDERBU		
PROGRAMA	DESCRIPCION	VALOR
Subdirección Técnica	Suministro de insumos químicos, aseo y ferretería para la operación y el mantenimiento de escenarios deportivos y recreativos	\$ 120.000.000,00
Subdirección Operativa	Eventos de cuidad, Deporte Asociado y escuelas de formación	\$ 632.903.575,00
TOTAL		\$ 752.903.575,00

Subdirección Técnica



RECURSOS POR ADICIONAR INDERBU 2025

Meta: Poner en operación 18 infraestructuras deportivas del municipio

Adquisición y compra	
Nº Meta PDM	DESCRIPCIÓN
133	Adquisición de insumos químicos, elementos de aseo destinados al adecuado mantenimiento, limpieza de los diferentes parques y escenarios deportivos del municipio, con el fin de garantizar su óptima operación y funcionamiento.

\$ 60.000.000,00

RECURSOS POR ADICIONAR INDERBU 2025



Meta: Mantener 80 infraestructuras deportivas en el municipio

Suministro	
Nº Meta PDM	DESCRIPCIÓN
134	Suministro de materiales de ferretería para el mantenimiento correctivo y preventivo de los escenarios deportivos, con el objetivo de garantizar su adecuado funcionamiento, preservar su infraestructura y brindar espacios seguros y en óptimas condiciones para la práctica del deporte y la recreación.

\$ 60.000.000,00



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

Subdirección operativa



RECURSOS POR ADICIONAR INDERBU 2025



Meta Vincular a 20.000 personas para que accedan a servicios deportivos, recreativos en el municipio

EVENTOS DE CUIDAD 2025				
Nº	ITEM	DESCRIPCIÓN	TIPO DE PROCESO	VALOR
1	Picacho Challenge - vanguardia - feria de Bucaramanga	Juzgamiento	CONVENIO LIGA	\$ 20.000.000,00
2	Reto Santander Ciudad Bonita (acuerdo municipal 02-2024)	Apoyo a liga	CONVENIO LIGA	\$ 50.000.000,00
3	Media Maratón Ciudad Bonita MMCB (acuerdo municipal 2022)	Logística	SELECCIÓN ABREVIADA MENOR CUANTIA	\$ 130.000.000,00
4	Travesía del gran santander	Logística	SELECCIÓN ABREVIADA MENOR CUANTIA	\$ 10.000.000,00
5	Apoyo financiero a requerimientos clubes: Karate Do, Badminton, Patinaje, Futbol (Cantera Ajedrezada)	Apoyos financiero a clubes	CONVENIOS DE ASOCIACIÓN CON CLUBES, LIGAS O FEDERACIONES	\$ 50.000.000,00
6	I juegos deportivos nacionales ACIET/REDTTU Bucaramanga 2025 FERIA BONITA	Juzgamiento	CONVENIOS CON LIGA	\$ 100.000.000,00
TOTAL				\$ 360.000.000,00

\$ 360.000.000,00

RECURSOS POR ADICIONAR INDERBU 2025



**Meta Vincular a 15.000 niños, niñas, adolescentes y jóvenes
en escuelas deportivas del municipio**

EVENTOS DE CUIDAD 2025				
Nº	ITEM	DESCRIPCIÓN	TIPO DE PROCESO	VALOR
1	Campeonato escuelas de formación deportiva - Evento INDERBU cierre fin de año	Uniformes: 40.000 c/da uniforme * 4.300 niños	SUBASTA INVERSA - Implementación	\$ 168.000.000,00
		Premiación medallas 13.000 c/u * 4,300 niños	SUBASTA INVERSA - Implementación	\$ 54.600.000,00
		Logística: Refrigerio (hidratación+fruta): 4060 c/u * 5.000 personas = \$20.303.575	SELECCIÓN ABREVIADA MENOR CUANTIA	\$ 20.303.575,00
		Publicidad		\$ 30.000.000,00
TOTAL				\$ 272.903.575,00

\$ 272.903.575,00



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

Gracias

CONFIS Julio - 2025

ADICION



**DIRECCIÓN DE TRÁNSITO
DE BUCARAMANGA**

SOLICITUD ADICIÓN DE RECURSOS POR MIL DOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$1.002.000.000,0)



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

DIRECCIÓN DE
TRÁNSITO

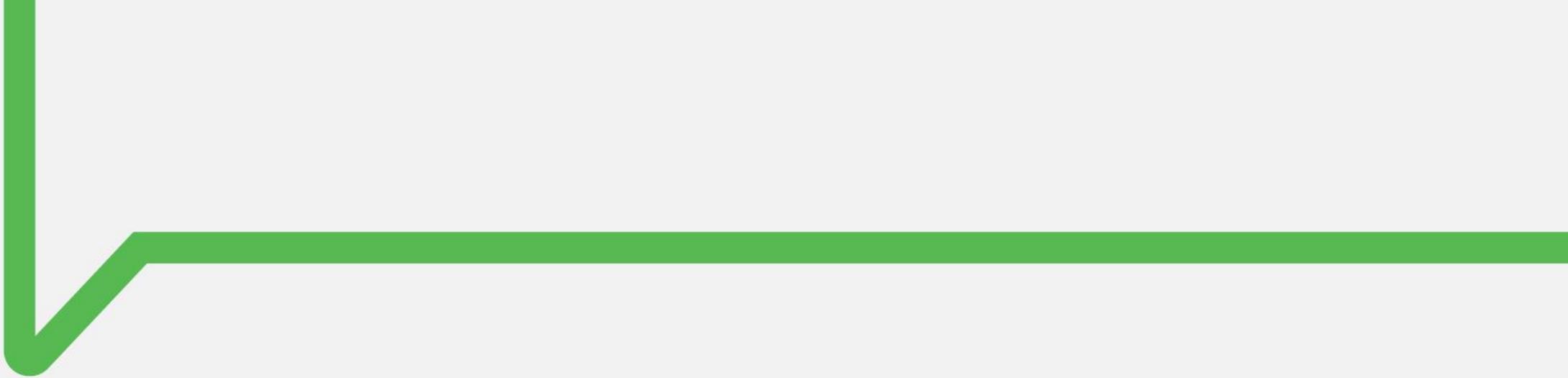
CÓDIGO DEL RUBRO	NOMBRE RUBRO CPC-DANE	META	PROYECTO - BPIN	VALOR	NECESIDAD
2.3.2.02.009.20246 80010038.1.2409063. 91119.324	Otros servicios de la administración pública n.c.p.	Implementar 1 estrategia formativa e informativa para la promoción del transporte seguro, sostenible y eficiente	implementación de estrategia formativa e informativa para la promoción del transporte seguro, sostenible y eficiente en el municipio de Bucaramanga BPIN: 2024680010038	\$ 480.000.000,00	Reguladores
2.3.2.02.004.20246 80010038.1.2409063. 4653101.324	Linternas	Implementar 1 estrategia formativa e informativa para la promoción del transporte seguro, sostenible y eficiente.	implementación de estrategia formativa e informativa para la promoción del transporte seguro, sostenible y eficiente en el municipio de Bucaramanga BPIN: 2024680010038	\$ 10.000.000,00	Bastones Luminosos
2.3.2.02.003.20246 80010040.1.2409039. 3511011.324	Otros servicios de la administración pública n.c.p.	Intervenir 58,57 Km de Vías con dispositivos de control y señalización para garantizar la seguridad ciudadana	implementación de señalización para mejorar las condiciones de seguridad vial, movilidad y accesibilidad del municipio de Bucaramanga BPIN: 2024680010040	\$ 248.700.000,00	Personal para el programa de señalización vial
2.3.2.02.009.20246 80010040.1.2409039. 91119.324	Pinturas para seriales de tránsito	Intervenir 58,57 Km de Vías con dispositivos de control y señalización para garantizar la seguridad ciudadana	implementación de señalización para mejorar las condiciones de seguridad vial, movilidad y accesibilidad del municipio de Bucaramanga BPIN: 2024680010040	\$ 148.300.000,00	Pinturas
2.3.2.02.004.20246 80010040.1.2409039. 4299926.324	Señales metálicas viales de tránsito	Intervenir 58,57 Km de Vías con dispositivos de control y señalización para garantizar la seguridad ciudadana	implementación de señalización para mejorar las condiciones de seguridad vial, movilidad y accesibilidad del municipio de Bucaramanga BPIN: 2024680010040	\$ 75.000.000,00	Señales verticales
2.3.2.02.003.20246 80010040.1.2409039. 3699046.324	Señales viales en material plástico	Intervenir 58,57 Km de Vías con dispositivos de control y señalización para garantizar la seguridad ciudadana	implementación de señalización para mejorar las condiciones de seguridad vial, movilidad y accesibilidad del municipio de Bucaramanga BPIN: 2024680010040	\$ 40.000.000,00	Dispositivos viales
\$ 1.002.000.000,00					



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

DIRECCIÓN DE
TRÁNSITO

Gracias



MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

**MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
VIGENCIA 2025 - 2035**



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

PLAN FINANCIERO

2025 – 2040

PLAN FINANCIERO PERIODO 2025-2035



Plan Financiero

Tipo de Concepto	Código de Concepto	Nombre de Concepto	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
A	BF_1	INGRESOS TOTALES (sin financiación)	1.722.515	1.783.596	1.809.870	1.896.280	1.987.562	2.084.017	2.185.977	2.293.782	2.407.810	2.528.449	2.656.127	2.791.291
A	BF_1.1	INGRESOS CORRIENTES	1.648.128	1.724.735	1.765.610	1.851.253	1.941.750	2.037.404	2.138.543	2.245.508	2.358.678	2.478.438	2.605.216	2.739.459
A	BF_1.1.1	TRIBUTARIOS	736.706	739.068	818.503	874.233	933.818	997.525	1.065.642	1.138.475	1.216.354	1.299.631	1.388.680	1.483.906
C	BF_1.1.1.02	Impuesto predial unificado	225.352	229.346	288.170	308.342	329.926	353.021	377.732	404.173	432.465	462.738	495.130	529.789
C	BF_1.1.1.03	Impuesto de industria y comercio	254.190	254.026	262.876	281.277	300.967	322.034	344.577	368.697	394.506	422.121	451.670	483.287
C	BF_1.1.1.08	Sobretasa a la gasolina	37.186	39.514	37.278	38.396	39.548	40.735	41.957	43.215	44.512	45.847	47.223	48.639
C	BF_1.1.1.09	Estampillas	25.673	19.696	21.002	22.399	23.891	25.485	27.188	29.009	30.953	33.034	35.254	37.629
C	BF_1.1.1.12	Impuesto de alumbrado público	77.624	78.241	82.162	87.913	94.067	100.652	107.698	115.236	123.303	131.934	141.170	151.051
C	BF_1.1.1.13	Resto ingresos tributarios	116.681	118.245	127.015	135.905	145.419	155.598	166.491	178.144	190.615	203.956	218.234	233.511
A	BF_1.1.2	NO TRIBUTARIOS	62.137	52.618	55.081	57.881	60.845	63.983	67.309	70.829	74.560	78.512	82.701	87.142
C	BF_1.1.2.1	Contribuciones	16.686	12.522	13.120	13.749	14.411	15.107	15.841	16.613	17.427	18.283	19.186	20.137
C	BF_1.1.2.2	Tasas y derechos administrativos	4.975	5.361	5.378	5.592	5.819	6.061	6.319	6.592	6.884	7.193	7.523	7.873
C	BF_1.1.2.3	Multas, sanciones e intereses de mora	27.875	21.236	22.673	24.206	25.845	27.595	29.464	31.460	33.592	35.870	38.302	40.901
C	BF_1.1.2.4	Venta de bienes y servicios	192	199	211	224	237	251	266	283	300	318	337	357
C	BF_1.1.2.5	Participación y derechos por monopolio	12.409	13.300	13.699	14.110	14.533	14.969	15.418	15.881	16.357	16.848	17.353	17.874
A	BF_1.1.3	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	849.285	933.049	892.026	919.140	947.087	975.896	1.005.592	1.036.204	1.067.763	1.100.296	1.133.835	1.168.411
A	BF_1.1.3.1	Sistema General de Participaciones	542.986	620.434	570.034	587.136	604.750	622.892	641.579	660.826	680.651	701.071	722.103	743.766
C	BF_1.1.3.1.1.1.1	Educación	355.065	395.163	338.382	348.533	358.989	369.759	380.852	392.277	404.046	416.167	428.652	441.512
C	BF_1.1.3.1.1.1.2	Salud	145.411	176.453	181.747	187.199	192.815	198.599	204.557	210.694	217.015	223.525	230.231	237.138
C	BF_1.1.3.1.1.1.3	Agua potable y saneamiento básico	11.008	12.588	12.588	12.966	13.355	13.755	14.168	14.593	15.031	15.482	15.946	16.424
A	BF_1.1.3.1.1.1.4	Propósito general	29.986	34.467	35.502	36.567	37.664	38.794	39.958	41.157	42.391	43.663	44.973	46.322
C	BF_1.1.3.1.1.1.4.1	Distintos de libre de destinación	29.986	34.467	35.502	36.567	37.664	38.794	39.958	41.157	42.391	43.663	44.973	46.322
C	BF_1.1.3.1.1.1.5	Asignaciones especiales	1.516	1.763	1.816	1.870	1.926	1.984	2.044	2.105	2.168	2.233	2.300	2.369
C	BF_1.1.3.2	Participación en impuestos	15.291	11.082	11.747	12.452	13.199	13.991	14.831	15.720	16.664	17.664	18.723	19.846
C	BF_1.1.3.3	Participación en contribuciones	217	159	164	169	174	179	184	190	196	201	208	214
C	BF_1.1.3.6	A entidades territoriales distintas de participaciones y compensaciones	44.647	46.276	47.330	48.749	50.212	51.719	53.270	54.868	56.514	58.210	59.956	61.755
C	BF_1.1.3.7	Resto transferencias corrientes	246.144	255.098	262.751	270.634	278.752	287.115	295.728	304.600	313.738	323.150	332.845	342.830

PLAN FINANCIERO PERIODO 2025-2035





ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

Gracias