

Bogotá D.C., 08 de junio de 2023

**Referencia:** Intervención de la CSST-388 de 2013 en trámite de tutela.

**Expedientes:** T-9.107.751, T-9.109.680 y T-9.123.120.

Honorable magistrado

**JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**

Corte Constitucional de la República de Colombia

E. S. D.

Reciba un cordial saludo,

La Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 (en adelante, “La Comisión), compuesta por un número plural de organizaciones y personas, agradece a la Corte Constitucional la invitación para intervenir en los trámites de tutela de la referencia. En el marco de sus funciones de seguimiento, la Comisión presenta algunas consideraciones relevantes sobre la situación de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria (en adelante CDT), las cuales espera que sean de utilidad para la Corte en la revisión constitucional que adelanta.

Con este propósito, esta intervención consta de tres partes. En la primera, la Comisión desarrolla una descripción general del actual estado de cosas inconstitucional de los centros de detención transitoria a nivel nacional, distinguiendo tres momentos: (i) la situación en 2019; (ii) la evolución de esta problemática durante la pandemia de Covid-19 en 2020, 2021 y 2022, y (iii) finalmente el estado de la crisis desde su extensión a través de la sentencia SU-122 de 2022. En la segunda parte, la Comisión desarrolla un análisis de las problemáticas estructurales que enfrentan en la actualidad los centros de detención transitoria, presentando datos globales de la ocupación de estos centros y las problemáticas de derechos generadas por su uso irregular como centros de reclusión de largo plazo. Finalmente, y con sustento en las consideraciones precedentes, la Comisión presenta en la tercera parte algunas recomendaciones para la Corte Constitucional, tanto respecto de los casos concretos de estos procesos de tutela, como para la reformulación de órdenes estructurales. Con esto, la Comisión pone de presente la necesidad del Estado colombiano de cesar de manera inmediata el uso de los centros de detención transitoria para ejecutar medidas privativas de la libertad de largo plazo (a saber, superando las 36 horas de detención) y los graves impactos que esto genera en la vida, dignidad, salud y otros derechos fundamentales de la población reclusa.

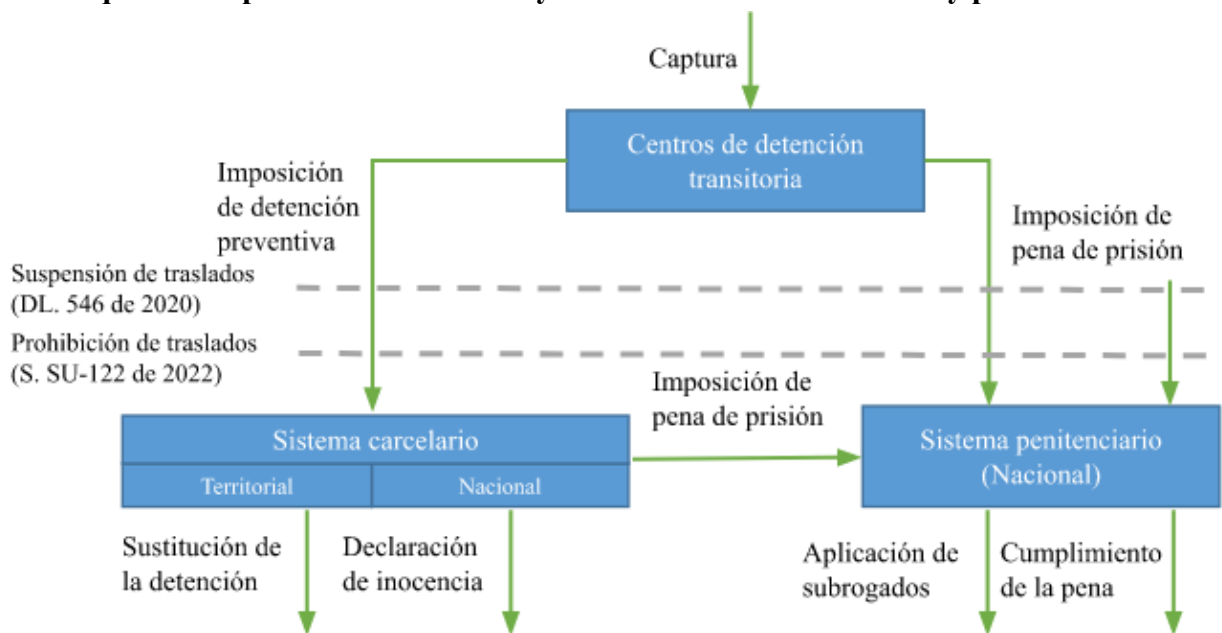
### **1. La situación de los centros de detención transitoria**

En Colombia, los centros de detención transitoria (i.e. estaciones de policía y unidades de reacción inmediata) han presentado dificultades en materia de derechos fundamentales desde hace varias décadas. Estos originalmente fueron establecidos para albergar únicamente a personas capturadas por diversas causas

por un término no mayor a 36 horas,<sup>1</sup> siendo la puerta de entrada al sistema penal. De acuerdo con la legislación, vencido este término, las personas deben ser redirigidas a establecimientos carcelarios si reciben una medida de aseguramiento de detención preventiva (en caso de ser sindicados) - sean estos del orden territorial o nacional - o un establecimiento penitenciario del orden nacional si reciben una pena de prisión.

Con base en la relación de estas instituciones, el gráfico 1 representa de manera abreviada los flujos de personas entre los centros de detención transitoria y el sistema penitenciario y carcelario (este último dividido en establecimientos nacionales y territoriales).

**Gráfico 1.**  
**Esquema simplificado de entradas y salidas al sistema carcelario y penitenciario<sup>2</sup>**



Fuente: Elaboración propia.

Además de lo anterior, es importante recordar que los centros de detención transitoria operan bajo la competencia de múltiples instituciones. Así, aunque las estaciones de policía y URIs formalmente están bajo la competencia directa de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, su administración corresponde a las subdivisiones territoriales de esta institución - las policías metropolitanas y

<sup>1</sup> Entre estos se encuentran haber sido capturados en flagrancia durante la comisión de un delito, encontrarse en fuga de centros de reclusión, estar incumpliendo condiciones de medidas de reclusión domiciliaria, entre otros.

<sup>2</sup> Este esquema pretende ilustrar de manera simplificada el flujo entre los centros de reclusión transitoria y el sistema penitenciario y carcelario, incluyendo las entradas que provienen de otras fuentes (por ejemplo, personas que son detenidas preventivamente durante la audiencia, sin ser capturadas, o las personas que son llevadas a prisión, pero juzgadas en libertad). Por esto, no representa de manera exhaustiva todas las formas de entrada y salida del sistema, que puede incluir muertes, preacuerdos, fugas, entre otros. También debe aclararse que los títulos utilizados (por ejemplo, "imposición de pena de prisión") subsumen varias figuras jurídicas y diferentes circunstancias, como la imposición de la condena al finalizar el juicio, la captura y redireccionamiento de una persona fugada a un centro carcelario o penitenciario, etc.

departamentales - y que están sujetas a la autoridad de las entidades territoriales (alcaldías). Por ello, su funcionamiento no se encuentra administrado de manera centralizada en una institución - por el contrario, los llamados centros de detención transitoria involucran a muchos actores que desempeñan diferentes funciones.

Con esta aclaración previa, la Comisión pasa a analizar cómo la problemática de derechos fundamentales al interior de los CDT se ha incrementado en Colombia.

### 1.1 Resumen de la situación de los centros de detención transitoria antes de marzo de 2020

Antes de la llegada del SARS-Cov 2 a Colombia, los centros de detención transitoria ya habían visto fenómenos de hacinamiento y de vulneración de derechos fundamentales, especialmente porque, al ser la puerta de entrada al sistema penal, estos son altamente sensibles a dinámicas como la demora en los traslados de personas hacia establecimientos carcelarios y penitenciarios, la precariedad de los recursos de las instituciones, las pugnas de competencias entre las diferentes instituciones, entre otras - todas dinámicas que se han presentado en el marco del estado de cosas inconstitucional. Sin embargo, aunque se habían presentado de manera esporádica en el pasado, la primera vez que la Comisión corroboró una tendencia estructural al incremento del hacinamiento fue a finales de 2018 y comienzos de 2019.

#### Gráfica 2

#### Número de personas privadas de la libertad en estaciones de policía, URIs, centros carcelarios territoriales, y en establecimientos del orden nacional (noviembre 2018)

PPL en estaciones de policía y URI		PPL en centros carcelarios territoriales		PPL en Establecimientos de reclusión del Orden Nacional	
Estado	Cant.	Estado	Cant.	Estado	Cant.
PPL < 36 horas <sup>3.1.</sup>	268	Sindicados <sup>3.2.</sup>	1.756	Sindicados <sup>3.2.</sup>	40.070
Sindicados <sup>3.2.</sup>	6.159	Condenados <sup>3.3.</sup>	775	Condenados <sup>3.3.</sup>	79.055
Condenados <sup>3.3.</sup>	673	Total	2.531	Total	119.125
Total	7.100				

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho 2019.<sup>3</sup>

Como lo reportó el Ministerio de Justicia y del Derecho en 2019, para noviembre de 2018, el 86,7% de la población reclusa en estaciones de policía y URIs era población sindicada bajo detención preventiva, mientras que el 9,5% era población condenada. Mientras tanto, de un total de 7.100, sólo 268 personas correspondían a población privada de la libertad por menos de 36 horas: en otras palabras, sólo el 3,8% de la población de los centros de detención transitoria era la que debía estar en estos centros.

Para la Comisión, esto evidenció que había comenzado una dinámica que vulneraba de manera masiva y generalizada los derechos de la población detenida en los centros de detención transitoria, pues el represamiento de personas en ellos significaba i) la violación automática de sus derechos fundamentales,

<sup>3</sup> Datos extraídos del *Plan Nacional de Transformación y Humanización del Sistema Carcelario en Colombia*, disponible en: [https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos2019/Plan\\_Carcelario/Plan\\_de\\_Transformacion\\_y\\_Humanizacion\\_del\\_Sistema\\_Carcelario\\_en\\_Colombia\\_Resumen\\_Ejecutivo.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos2019/Plan_Carcelario/Plan_de_Transformacion_y_Humanizacion_del_Sistema_Carcelario_en_Colombia_Resumen_Ejecutivo.pdf)

por la incapacidad fáctica y falta de idoneidad de las estaciones de policía y URIs para garantizarlos; y ii) la ejecución en la práctica de medidas carcelarias y/o penitenciarias por parte de autoridades que carecen de la competencia legal para ello, lo que significa una violación del ordenamiento jurídico.

Así, la Comisión consideró que la situación de los centros de detención transitoria comenzó a presentar una vulneración masiva y generalizada de la Constitución Política. Por una parte, desde el punto de vista material, los centros de detención transitoria son instituciones que no cuentan con la infraestructura, personal ni recursos para brindar condiciones dignas de reclusión por periodos prolongados de tiempo: no cuentan con la infraestructura que permita acceso a la luz solar ni espacios para la alimentación, el desarrollo de actividades físicas; no cuenta con el personal especializado para atender las necesidades de la población reclusa; tampoco cuenta con los recursos humanos ni presupuestales para dar alimentación o atención en salud en condiciones dignas, entre otros. Por esta razón, desde el año 2000 la Corte Constitucional consideró que la prolongación de la detención en estos centros más allá de las 36 horas conlleva la vulneración de un conjunto amplio de derechos. En palabras de la Corte:

*“La Policía Nacional, el DAS, la DIJIN, la SIJIN y el CTI, son entes administrativos diferentes al INPEC, a los que no les han sido asignadas las funciones penitenciarias y carcelarias de este último; en consecuencia, en sus salas de retenidos sólo deben permanecer las personas hasta por un máximo de treinta y seis (36) horas, mientras son puestas nuevamente en libertad o se ponen a disposición de la autoridad judicial competente. Así, esas dependencias no cuentan con las facilidades requeridas para atender a las condiciones mínimas de vida que deben garantizarse en las cárceles: alimentación, visitas, sanidad, seguridad interna para los detenidos con distintas calidades, etc.; como las personas no deben permanecer en esas salas de retenidos por lapsos mayores al mencionado, la precaria dotación de las Estaciones de Policía y sedes de los otros organismos de seguridad, no representan un peligro grave para los derechos fundamentales de quienes son llevados allí de manera eminentemente transitoria; pero si la estadía de esas personas se prolonga por semanas, meses y años, el Estado que debe garantizarles unas condiciones dignas, necesariamente faltará a tal deber, y el juez de amparo que verifique tal irregularidad debe otorgar la tutela y ordenar lo que proceda para ponerle fin”.*<sup>4</sup>

Pero, además de esto, el uso de centros de detención transitoria para la ejecución de medidas de aseguramiento (función carcelaria) o de penas de prisión (función penitenciaria) también planteó una violación sistemática del artículo 121 de la Constitución Política. Esta disposición, que establece que las instituciones públicas sólo pueden desarrollar funciones que les son asignadas en virtud de la Constitución y la ley, comenzó a ser vulnerada de manera rutinaria porque la Policía Nacional se vió obligada a ejecutar funciones que no le han sido asignadas constitucional ni legalmente y sin tener los recursos ni capacidad para ello - a saber, medidas de detención preventiva e incluso penas de prisión. Esta dimensión también fue reconocida en la sentencia citada, en la que la Corte Constitucional consideró que:

*“Debe señalarse al respecto que las funciones carcelaria y penitenciaria no están asignadas a la Policía Nacional, ni al DAS, ni a la Dijin, ni a la SIJI, ni al CTi, sino al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC -, el que actúa en relación directa con la Fiscalía General de la Nación, los jueces penales y los jueces de ejecución de penas. Precisamente porque no les están*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-847 de 2000, MP. Carlos Gaviria Díaz. Negrilla y subrayado fuera del texto.

asignadas estas funciones, y en este caso está acreditado que las vienen cumpliendo, la conclusión a la que debe arribar el juez de amparo es contraria a la que adoptó el Tribunal Superior de Bogotá. Resulta claro que esas instituciones sí violan la Carta Política, y los derechos de las personas sindicadas y condenadas que permanecen detenidas en sus salas de retenidos, en casos como el que se revisa, en los que se verifica que los organismos a los que no se asignaron determinadas funciones las vienen cumpliendo, de manera tan precaria, que no pueden brindar a los internos el trato digno que se les debe dar, ni las oportunidades a las que tienen derecho.

El artículo 121 del Estatuto Superior claramente establece que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”, y cuando esta norma se aplica, respecto de las funciones penitenciaria y carcelaria, resulta esencial para la vigencia del Estado de Derecho y para la efectividad del debido proceso, que las Fuerzas Armadas, y los organismos de seguridad del Estado estén separados del ejercicio directo de tales funciones, pues de otra manera no se puede garantizar debidamente el derecho a la defensa técnica, las libertades y demás derechos de las personas detenidas, ni el cumplimiento de los deberes del Estado para con quienes han sido privados de su libertad de acuerdo con las normas penales vigentes”.<sup>5</sup>

A raíz de esto, en 2019 la Corte Constitucional evidenció un creciente número de acciones de tutela contra estaciones de policía, en las cuales verificó una tendencia al aumento del hacinamiento en los centros de detención transitoria. En aquella oportunidad, varias instituciones alegaron ante la Corte Constitucional que la causa fundamental de esta dinámica había sido la aplicación de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente adoptadas en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 para paliar los efectos del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria.

Sin embargo, como lo defendió en la intervención realizada en ese momento,<sup>6</sup> la Comisión consideró que el crecimiento en el hacinamiento en centros de detención transitoria no había sido consecuencia de la aplicación de estas reglas. Por el contrario, la causa principal fue la reticencia del Estado de adoptar una reforma a la política criminal que redujera el uso excesivo de la prisión incluso años después de declarado el estado de cosas inconstitucional, lo que llevó a que el sistema penitenciario y carcelario del orden nacional tuviera la imposibilidad material de recibir nuevos ingresos. Como lo evidencian los datos reseñados, si las 6.832 personas condenadas y sindicadas en centros de detención transitoria hubieran sido trasladadas a establecimientos del orden nacional en noviembre de 2018, este hubiera registrado niveles de hacinamiento mucho mayores: hubiera tenido una población total de 125.957 personas en 80.227 cupos, alcanzando un índice de hacinamiento global del 57% (uno de los más altos de su historia) y no del 48,9% para ese mes.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-847 de 2000, MP. Carlos Gaviria Díaz. Negrilla y subrayado fuera del texto.

<sup>6</sup> Ver en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/09/CSST-388-Respuesta-a-auto-sobre-detenci%C3%B3n-transitoria-junio-27-de-2019.pdf>

<sup>7</sup> Ver en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/09/CSST-388-Respuesta-a-auto-sobre-detenci%C3%B3n-transitoria-junio-27-de-2019.pdf> y [https://www.inpec.gov.co/hu/web/guest/estadisticas/-/document\\_library/TWBUJQCWH6KV/view\\_file/726222?com.liferay.document\\_library.web.portlet.DLPortlet.INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fhu%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-](https://www.inpec.gov.co/hu/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/726222?com.liferay.document_library.web.portlet.DLPortlet.INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fhu%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-)

Así, aunque las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 habían exhortado al Congreso de la República, a la Fiscalía General de la Nación y a otras instituciones a adoptar los lineamientos constitucionales de política criminal con el fin de ajustarla a la Constitución Política, la Comisión evidenció que esto no ocurrió. Por ello, la Comisión recomendó en su momento integrar a los centros de detención transitoria dentro del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria, adoptar una reforma urgente de la política criminal e implementar un plan de choque que, entre otros, adoptara medidas alternativas al encarcelamiento extraordinarias y urgentes para la población que había superado el término de 36 horas en ellos.

En aquella oportunidad, la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional para el ECI en materia carcelaria expidió el Auto 110 de 2019, en el cual ordenó, entre otros, la creación de un plan de contingencia para menguar el hacinamiento carcelario y moduló la aplicación de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente. Sin embargo, en otra decisión, la Corte Constitucional también ordenó el traslado inmediato de la población que superó las 36 horas de detención a establecimientos del orden nacional, dado que consideró que estas estaban ahora en la competencia del INPEC y la USPEC.<sup>8</sup>

## **1.2 La delegación del hacinamiento carcelario durante la pandemia de Covid-19: los Decretos Legislativos 546 y 804 de 2020**

En marzo de 2023, la llegada de la pandemia de Covid-19 representó una amenaza grave para la vida e integridad de las personas privadas de la libertad en Colombia, pues las condiciones de hacinamiento e insalubridad de los centros de reclusión, sumado a las deficiencias de su sistema de salud, presagiaba la existencia de contagios masivos y de muertes evitables. Sin embargo, la pandemia representó un punto de inflexión que terminaría por desatar la presente crisis en los centros de detención transitoria, ya que el Gobierno Nacional, bajo la excusa de adoptar medidas de protección frente al Covid-19, adoptó acciones negligentes, sin planeación y que terminaron por crear los niveles de hacinamiento más altos registrados en la historia de Colombia.

Desde marzo de 2020, la Comisión de Seguimiento advirtió la necesidad de que el Estado adoptara medidas para reducir el hacinamiento en establecimientos de reclusión y centros de detención transitoria para proteger de manera adecuada a la población reclusa del virus SARS-Cov-2.<sup>9</sup> Sin embargo, el Gobierno Nacional del momento se negó a adoptar medidas de fondo que permitieran reducir el hacinamiento de manera efectiva y optó, en cambio, por expedir los Decretos Legislativos 546 y 804 de 2020. El primero de ellos creó el beneficio de reclusión domiciliaria transitoria, el cual permitió de manera extraordinaria que personas en ciertas condiciones (por ejemplo, personas con enfermedades de base que aumentará su vulnerabilidad al SARS-Cov-2, madres gestantes, adultos mayores, entre otros) recibieran detención

---

[%2Fdocument\\_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F436245%3F com liferay document library web portlet DLPortlet INSTANCE TWBUJQCWH6KV navigation%3Dhome%26 com liferay document library web portlet DLPortlet INSTANCE TWBUJQCWH6KV deltaFolder%3D%26 com liferay document library web portlet DLPortlet INSTANCE TWBUJQCWH6KV orderByCol%3DmodifiedDate%26 com liferay document library web portlet DLPortlet INSTANCE TWBUJQCWH6KV curFolder%3D%26 com liferay document library web portlet DLPortlet INSTANCE TWBUJQCWH6KV curEntry%3D2%26 com liferay document library web portlet DLPortlet INSTANC E TWBUJQCWH6KV orderByType%3Dasc%26 p r p resetCur%3Dfalse%26 com liferay document library web p ortlet DLPortlet INSTANCE TWBUJQCWH6KV deltaEntry%3D10](#)

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-151 de 2016, MP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>9</sup> Ver en: <https://www.dejusticia.org/solicitamos-medidas-inmediatas-para-evitar-un-contagio-masivo-en-las-carceles/>

domiciliaria hasta por 6 meses. Además, este también suspendió a través de su artículo 27 de manera generalizada los traslados de personas desde centros de detención transitoria y establecimientos carcelarios municipales a los centros de reclusión del orden nacional, bajo la creencia de que esto evitaría el ingreso del virus.

Como la Comisión lo advirtió en su intervención ante la Corte Constitucional<sup>10</sup> y a través de su VIII Informe de Seguimiento,<sup>11</sup> el Decreto Legislativo 546 de 2020 no tuvo los impactos esperados. Por una parte, las metas de deshacinamiento del Decreto fueron insignificantes: este fue diseñado beneficiar a sólo 4.000 personas (es decir, poco menos del 10% de la sobrepoblación que existía en el sistema antes de la pandemia, de más de 40.000 personas), pues buscó excluir por tipo de delito a la mayoría de la población carcelaria. Esto llevó a que sólo se lograra la excarcelación de 815 personas entre el 14 de abril y el 30 de noviembre de 2020, teniendo un impacto del 1,9% sobre la sobrepoblación del sistema penitenciario y carcelario en los primeros meses de la pandemia.<sup>12</sup>

Sin embargo, este Decreto sí permitió que el Gobierno Nacional delegara indirectamente la carga carcelaria sobre las entidades territoriales, pues, como era previsible, la suspensión de traslados por tiempos prolongados represó a las personas capturadas y que recibieron detención preventiva en las estaciones de policía y URIs. Como lo documentó la Comisión en su Informe Anexo de 2022 al X Informe de Seguimiento<sup>13</sup> y lo advirtió el ex-procurador general Fernando Carrillo<sup>14</sup> y otros funcionarios,<sup>15</sup> la suspensión de traslados llevó a que el hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario del orden nacional se redujera de manera acelerada: con las entradas al sistema reducidas a 0 por más de dos años, los establecimientos a cargo del INPEC vieron su población reducirse de 122.079 personas (con un hacinamiento del 51,2%) en marzo de 2020 a tan sólo 96.386 personas (con un hacinamiento global de 17,1%) en julio de 2021.

Pero, correlativamente, la población carcelaria se fue acumulando en los centros de detención transitoria, aumentando su hacinamiento de manera exponencial y súbita. Durante la pandemia, las estaciones de policía pasaron de tener una población total de 8.192 personas (con un hacinamiento del 68,2%) en enero de 2020 a una de 19.053 personas en julio de 2021 (con un hacinamiento de 177,5%) - un aumento de 109,2 puntos porcentuales en menos de 2 años. Mientras tanto, las URIs pasaron de tener un hacinamiento negativo (con una población de 677 personas, para un hacinamiento de -50,7%) en enero de 2020 a uno de 32,5% en julio de 2021 - un aumento de 83,2 puntos porcentuales en el mismo periodo.

---

<sup>10</sup> Ver en: <https://www.humanas.org.co/intervencion-de-la-comision-de-seguimiento-de-la-sociedad-civil-a-la-sentencia-t388-de-2013/>

<sup>11</sup> Ver en: <https://www.humanas.org.co/viii-informe-de-seguimiento-al-estado-de-cosas-inconstitucional-en-materia-penitenciaria-y-carcelaria/>

<sup>12</sup> Ver en: <https://www.humanas.org.co/ix-informe-de-seguimiento-de-la-sociedad-civil-al-estado-de-las-cosas-inconstitucional-del-sistema-penitenciario-y-carcelario/>

<sup>13</sup> Este informe anexo está adjunto a esta intervención como Anexo 1.

<sup>14</sup> Ver en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-hacinamiento-carcelario-se-redujo-a-2608-por-cuenta-de-la-emergencia-sanitaria-3075535>

<sup>15</sup> Ver en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/10/30/hacinamiento-en-los-centros-de-detencion-transitoria-en-el-pais-aumentaron-en-un-500/>

Con base en estos datos, la Comisión encontró que la pandemia de SARS-Cov-2 fue utilizada por el Gobierno Nacional como una oportunidad para delegar de manera total la función carcelaria sobre las entidades territoriales (una pugna de competencias que llevaba varios años), incluso a costa de crear la violación masiva de derechos fundamentales de la población detenida.

Esto también permitió al Gobierno Nacional simular que se había logrado una solución de la crisis carcelaria a nivel nacional, mientras que generó presión sobre las entidades territoriales al desatar una crisis humanitaria en sus estaciones de policía y URIs. Por ejemplo, el ex-ministro de justicia Wilson Ruiz afirmó que la reducción del hacinamiento carcelario se debió a los esfuerzos del Gobierno Nacional para construir cupos carcelarios y para descongestionar las cárceles con el Decreto Legislativo 546 de 2020 (esfuerzo de deshacinamiento que, como se mostró anteriormente, tuvo un impacto nulo en la sobrepoblación). En el mismo comunicado, el entonces Director del INPEC afirmó que el hacinamiento había alcanzado niveles tolerables en el sistema nacional, lo cual implícitamente sugería que una de las problemáticas estructurales de la crisis había desaparecido.<sup>16</sup> A su vez, en otro pronunciamiento, el ex-ministro también afirmó que el hacinamiento carcelario se reducía a cero si el sistema nacional no se hiciera cargo de la población sindicada,<sup>17</sup> omitiendo que el INPEC, en virtud del artículo 19 de la Ley 65 de 1993, debe recibir a la población sindicada de aquellas entidades territoriales que no cuenten con sus propias cárceles.

El objetivo de delegar la crisis también se corrobora, a juicio de la Comisión, con la expedición del Decreto Legislativo 804 en junio de 2020. Este buscó permitir que las entidades territoriales pudieran incumplir sus propios planes de ordenamiento territorial (POT) para construir centros de detención transitoria y cárceles para reducir el hacinamiento en centros a su cargo (es decir, las estaciones de policía y URIs). Esto, además de implicar el desconocimiento de normas propias de estas entidades, significaba normalizar el hecho de que centros sin la competencia legal ni la capacidad institucional para ello pudieran ejecutar medidas privativas de la libertad a largo plazo.

Para la Comisión, esta estrategia ignoró los estudios técnicos (como el Documento CONPES 3828 de 2015) que evidencian que la construcción de infraestructura no es una solución idónea para el hacinamiento, pues las estrategias centradas en la ampliación de infraestructura terminan por subordinar y postergar la protección de derechos de la población detenida al resultado de medidas administrativas de mediano y largo plazo.

### **1.3 Comentarios a la sentencia SU-122 de 2022: la normalización del uso de centros de detención transitoria como establecimientos de reclusión**

En 2022, la Corte Constitucional declaró que el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria se había extendido por fuera del sistema penitenciario y carcelario administrado por el INPEC, dado que las condiciones de hacinamiento, de insuficiencia de servicios de alimentación y salud, las condiciones de insalubridad e higiene, entre otras, habían aparecido en los centros de detención transitoria con una severidad incluso mayor que en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Así, la Corte reconoció la existencia de un uso irregular de estaciones de policía y URIs para la detención de personas

---

<sup>16</sup> Ver en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/HACINAMIENTO-EN-CARCELES-CONTINUA-A-LA-BAJA-EN-AGOSTO-LLEGO-AL-16-7-POR-CIENTO.aspx>

<sup>17</sup> Ver en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Si-en-c%C3%A1rceles-a-cargo-INPEC-no-hubiese-sindicados-registrar%C3%ADan-cero-hacinamiento.aspx>



más allá de las 36 horas, lo cual genera una vulneración automática, masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Para la Comisión, aunque la decisión de la Corte fue acertada en términos generales, la sentencia SU-122 de 2022 incurrió en algunos errores interpretativos que no sólo crearon una lectura equivocada de las causas de la crisis, sino que también introdujo obstáculos importantes para su superación. Estos fueron: i) la omisión del Decreto Legislativo 546 de 2020 y de la negativa del Estado a reformar estructuralmente de la política criminal como causas directas de la crisis; y ii) la interpretación aislada de las obligaciones de los entes territoriales sobre la población sindicada, lo que vació de contenido el rol del Gobierno Nacional y del INPEC en la función carcelaria. Estos dos problemas llevaron a que la SU-122 impartiera órdenes que, a juicio de la Comisión, son imposibles de cumplir y que fomentan prácticas y obstáculos que dificultan garantizar los derechos de la población detenida.

*a) La omisión del análisis el Decreto Legislativo 546 de 2020 y de la ausencia de una reforma estructural a la política criminal como detonantes de la crisis*

En primer lugar, a juicio de la Comisión, la SU-122 de 2022 incurrió en un error al interpretar que la causa fundamental del hacinamiento en los centros de detención transitoria se derivó del incumplimiento reiterado de las entidades territoriales (alcaldías municipales y gobernaciones departamentales) de sus obligaciones carcelarias, dado que estas, durante décadas, no dispusieron de recursos para la custodia de personas bajo detención preventiva y la construcción de cárceles municipales. Para la Comisión, esta lectura es equivocada por dos razones.

La primera razón es que, en su decisión, la Corte Constitucional no reconoció que el Estado colombiano ha hecho caso omiso de las órdenes impartidas en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 durante varios años, con lo cual han mantenido - y en ocasiones agravado - las fallas estructurales de la política criminal. Así, varias instituciones estatales han asumido posiciones de indiferencia frente a la problemática carcelaria, optando por entender el problema como uno estrictamente de infraestructura y por continuar adoptando reformas que activamente agravan la crisis carcelaria.

Ejemplo de lo anterior se encuentra en la agenda legislativa adelantada por el Gobierno Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Congreso de la República en materia de política criminal durante los últimos ocho años. Por una parte, los dos últimos gobiernos han destinado sus recursos a diseñar y promover un número importante de reformas que han ampliado el uso del encarcelamiento. Por ejemplo, han insistido en los aumentos de penas y la creación de delitos (por ejemplo, la creación del delito de abigeato que aumentó la sanción al hurto de ganado<sup>18</sup>, la Ley 2197 de 2022 que incrementó la pena para delitos asociados a la protesta social, los fallidos intentos de crear la prisión perpetua del Acto Legislativo 01 de 2021, entre otros). También han promovido la ampliación del tiempo de duración máxima para la detención preventiva y para el vencimiento de términos (como la Ley 1908 de 2019, que para casos con tres o más indiciados, llegó a duplicar el tiempo máximo de la detención preventiva- de un máximo de 2 a uno de 4 años - y aumentó en 4 y hasta 6 veces los plazos del vencimiento de términos - de términos de 60, 120 y 150 días a términos de 400 y 500 días respectivamente).

---

<sup>18</sup> Congreso de la República. Ley 1944 de 2018.

En contraposición, desde la aprobación de la Ley 1709 de 2014 (que amplió el umbral para la aplicación de subrogados penales) y las leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016 (que limitaron la duración preventiva a 1 año prorrogable por otro más, y que luego fue extendido por la mencionada la Ley 1908 de 2018), las iniciativas legislativas para reducir el encarcelamiento han sido pocas y, por regla general, ignoradas en el Congreso de la República. Por ejemplo, tanto el proyecto de ley 148 de 2016 como el 014 de 2017, que buscaban explícitamente enfrentar el estado de cosas inconstitucional, fueron archivados por falta de trámite en el Congreso de la República.

En estos casos, los proyectos recibieron fuertes críticas de funcionarios que, como los dos últimos Fiscales Generales, han exacerbado sin evidencia el miedo a “excarcelaciones en masa” que afecten la seguridad ciudadana,<sup>19</sup> incluso llamando “excarcelaciones masivas” a medidas inocuas, como el Decreto Legislativo 546 de 2020.<sup>20</sup> Otros funcionarios, como algunos congresistas, se han opuesto activamente a iniciativas de reducir el encarcelamiento, ya que consideran que la única solución viable es la construcción de cupos carcelarios<sup>21</sup> y no medidas que son vistas por el público como impunidad. La única iniciativa reciente en materia de alternatividad penal - la creación del servicio de utilidad pública para mujeres cabeza de hogar - fue incluso objetada por el ex-presidente Iván Duque, lo cual, con argumentos que la Corte Constitucional reconoció como infundados y carentes de fundamento jurídico,<sup>22</sup> demoró su implementación varios años.

En este contexto, la Comisión solicitó a la Corte Constitucional en su IX Informe de Seguimiento<sup>23</sup> declarar el incumplimiento de las órdenes de la sentencia T-762 de 2015 respecto de la adopción de los lineamientos mínimos de política criminal, pues, a pesar de los múltiples llamados de la Comisión, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación han insistido en promover reformas penales contrarias a estos. La actividad legislativa desde la declaratoria del estado de cosas inconstitucional sigue sin tener fundamentos empíricos, basándose exclusivamente en orientaciones punitivistas y de disuasión, continúa ignorando el impacto que estas sobre el sistema penitenciario y carcelario y los derechos de la población reclusa, y subordinando constantemente la política criminal a preocupaciones de seguridad ciudadana. Así, aunque estas instituciones reconocen discursivamente la existencia del estado de cosas inconstitucional, constantemente adoptan comportamientos que sólo profundizan sus causas.

Aunque esta negativa mantuvo condiciones estructurales que propiciaron el traslado del hacinamiento hacia los centros de detención transitoria, la causa directa de la crisis actual fue el Decreto Legislativo 546 de 2020 y la suspensión de traslados de personas a establecimientos de reclusión a cargo del INPEC, pues este estableció un bloqueo institucional que desbordó la población en las estaciones de policía y URIs y

---

<sup>19</sup> Ver, por ejemplo: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/fiscal-nestor-humberto-martinez-critica-ley-de-excarcelacion-masiva-117836> y <https://www.lafm.com.co/colombia/fiscal-barbosa-se-opone-a-excarcelacion-masiva-de-presos-y-respaldo-a-claudia-lopez>.

<sup>20</sup> Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/las-observaciones-del-fiscal-general-al-decreto-sobre-excarcelacion-masiva-de-presos-por-covid-19-481532>

<sup>21</sup> Ver en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2012-congresistas-proponen-formulas-por-hacinamiento-en-carceles> y <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/piden-a-gustavo-petro-compra-de-tierras-para-construir-carceles-715752>

<sup>22</sup> Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2022%20-%20Julio%206%20de%202022.pdf>.

<sup>23</sup> Ver en: <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2022/07/CSST-388-Noveno-informe-de-seguimiento-al-ECI.pdf>

disminuyó artificiosamente el hacinamiento en el sistema nacional. Antes de la adopción de este decreto, el crecimiento de la población en centros de detención transitoria era significativamente menor. Mientras que en noviembre de 2018 contaban con 7.100 personas detenidas, para marzo de 2020 estos habían aumentado a 8.192 personas, lo cual representó un incremento de 1.092 personas o del 15,4% en 1 año y 4 meses. Luego de la expedición del Decreto, esta tendencia aumentó de manera exponencial, pues la población pasó de 8.192 personas en marzo de 2020 a 16.290 en agosto del mismo año - un aumento de 8.098 personas o del 98,9% en los primeros 5 meses de la pandemia.<sup>24</sup>

Sin embargo, la sentencia SU-122 de 2022 no menciona ninguno de estos factores como la causa directa de la crisis de los centros de detención transitoria. Por esto, la Corte Constitucional consideró que la inexistencia y falta de inversión de los entes territoriales en establecimientos carcelarios, así como la aplicación de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente, fueron los detonantes del hacinamiento en los centros de detención transitoria. Esto llevó a que la Corte ordenara, como se verá más adelante, la ampliación de infraestructura carcelaria a nivel municipal como la principal estrategia para reducir el hacinamiento de la población sindicada.

En todo caso, a juicio de la Comisión, esta decisión devuelve la situación al inicio de la declaración del estado de cosas inconstitucional carcelario de 1998, donde se previó inicialmente la ampliación de la infraestructura carcelaria como una manera de resolver el hacinamiento. Sin embargo, tanto la Comisión de Seguimiento,<sup>25</sup> como la Corte Constitucional<sup>26</sup> y el DNP<sup>27</sup> han evidenciado que esta es una medida insuficiente e inocua en el sistema del orden nacional, por lo que ampliar la infraestructura o disponibilidad de cupos en los centros de detención transitoria representa un retroceso, dado que no atiende las causas estructurales del hacinamiento en las cárceles o en los centros de detención transitoria que, como muestran las cifras disponibles, es una situación de vulneración de derechos humanos incluso más grave.

*b) La interpretación aislada de las obligaciones carcelarias de las entidades territoriales y la exoneración de responsabilidad de las autoridades nacionales*

En segundo lugar, a juicio de la Comisión, la sentencia SU-122 de 2022 incurrió en un error interpretativo de las obligaciones carcelarias de las entidades territoriales, el cual llevó a que se declarara su incumplimiento y se impusiera sobre ellas la carga carcelaria generada por las medidas irreflexivas del Gobierno Nacional. Para la Comisión, este yerro se materializó en que la Corte: i) analizó la obligación carcelaria de las entidades territoriales sin que esta tuviera parámetros claros para su aplicación y sin tener en cuenta el rol subsidiario del INPEC en esta función; y ii) terminó por vaciar de contenido la función carcelaria del Gobierno Nacional.

Por una parte, la Corte Constitucional analizó los artículos 17, 21 y 28A de la Ley 65 de 1993 para considerar que la custodia de la población sindicada corresponde de manera preferente a las entidades territoriales. Así, la SU-122 de 2022 consideró que

---

<sup>24</sup> Estos datos fueron extraídos del Informe Anexo de la Comisión, consolidando los datos de estaciones de policía y URIs en los meses referidos.

<sup>25</sup> Ver Informes en: <https://www.uexternado.edu.co/centro-de-investigacion-en-politica-criminal/informes/>

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015; MPs María Victoria Calle Correa y Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>27</sup> Ver en: [https://fecospec.org/Docs/2015/15\\_06\\_2015\\_conpes\\_3828\\_de\\_2015\\_politica\\_carcelaria.pdf](https://fecospec.org/Docs/2015/15_06_2015_conpes_3828_de_2015_politica_carcelaria.pdf)

*“(…) 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”<sup>28</sup>.*

Para la Comisión, esta interpretación es parcialmente cierta, pues en efecto las entidades territoriales son las instituciones que, en principio, están encargadas de la custodia de las personas bajo detención preventiva según la Ley 65 de 1993. Sin embargo, la misma Ley 65 de 1993 establece en su artículo 19 que las entidades territoriales que carezcan de cárceles pueden contratar al INPEC para el recibo de personas sindicadas, estando a cargo sólo de su manutención a través del pago por este recibo. Así, al margen de si existen estos convenios administrativos o no, o si los municipios y departamentos han realizado los pagos de manutención, la legislación no define con certeza cuándo están obligados a tener sus propias cárceles, mientras que el INPEC tiene un rol subsidiario de custodia de población sindicada en estos escenarios - por lo cual este también cumple funciones carcelarias.

Sin embargo, la lectura de la SU-122 de 2022 no permite identificar esto con certeza, por lo cual se ha prestado a equívocos. Por ejemplo, en el fragmento citado, la sentencia menciona que el INPEC ha asumido la carga de la población sindicada “pese” a que esta esté a cargo de las entidades territoriales, como si esto no hubiera sido en virtud del artículo 19 de la Ley 65 de 1993 y no hiciera parte de sus responsabilidades, independientemente de si las entidades territoriales están realizando los pagos o no.

Por el contrario, como máxima autoridad administrativa y coordinador de la política carcelaria, le corresponde al Gobierno Nacional, a través del INPEC, asegurar que los convenios interadministrativos existan y que el pago de los recursos sean realizados de manera oportuna, pudiendo recurrir incluso a la justicia contencioso-administrativa para su cobro. En ningún caso esta distribución de competencias justifica que el sistema nacional se pueda negar al recibo de personas sindicadas, más aún cuando hacerlo implica i) que estas deben permanecer en instituciones sin la competencia legal para su custodia por más de 36 horas y ii) que sus derechos serán vulnerados en mayor medida que si hubieran sido admitidos en el sistema nacional.

Para la Comisión, no es legítimo que el Gobierno Nacional actúe como si careciera de competencias carcelarias, desconociendo que el artículo 19 de la Ley 65 de 1993 le impone de manera subsidiaria el recibo de la población sindicada de entes territoriales que carecen de cárceles propias. En efecto, que el Gobierno Nacional prohibiera unilateral e intempestivamente los traslados de la población fue una acción que, de manera previsible y negligente, impuso sobre las entidades territoriales una carga que no estaban en capacidad de asumir. Esto, de manera claramente previsible, generaría la vulneración masiva y generalizada a los derechos fundamentales de la población detenida y llevaría incluso a que la Policía

---

<sup>28</sup> Subrayado fuera del texto.

Nacional, entidad sin ninguna competencia para ello, se viera obligada a ejecutar medidas privativas de la libertad a largo plazo en abierto desconocimiento del artículo 121 de la Constitución.

A juicio de la Comisión, la asignación de competencias sobre la población sindicada no es un problema en sí mismo, pues es un asunto que responde exclusivamente a criterios de conveniencia administrativa. El Estado podría definir las competencias sobre la población sindicada o condenada en múltiples diseños institucionales, los cuales pueden adoptar formas centralizadas o descentralizadas según se considere más conveniente. Sin embargo, cualquiera que sea el diseño que se quiera implementar, el Estado debe garantizar los derechos fundamentales y la dignidad humana de la población reclusa en todo momento, sin que estos estén subordinados a la definición y distribución de competencias. Por ello, la implementación o modificación de un diseño institucional no puede significar - por falta de planeación o previsión - que la población privada de la libertad padezca vulneraciones de derechos peores a las que tenía anteriormente.

Sin embargo, que la sentencia SU-122 de 2022 no sea clara en cómo operan las competencias de las entidades territoriales - y que las haya entendido como incumplidas, sin referencias a las funciones carcelarias del orden nacional o a las acciones del Gobierno Nacional que generaron esta situación - va más allá de un problema jurídico. Por el contrario, esto ha llevado a que las instituciones del Gobierno Nacional, como el INPEC o el Ministerio de Justicia, consideren que carecen de cualquier rol en relación con la población detenida, incluso cuando la crisis que generaron sus propias acciones creó condiciones de vida aún peores que las que se presentaban en el sistema nacional. Esto incluso fue en contravía de decisiones previas de la Corte Constitucional, en las cuales, como las sentencias T-151 de 2016 y la T-011 de 2023, reconocieron obligaciones del INPEC y la USPEC frente a la población sindicada que superó las 36 horas de detención en centros de detención transitoria.

Así, como se evidenció en las inspecciones judiciales realizadas por la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario en abril y mayo de 2023, el INPEC ha comenzado a negar traslados de manera arbitraria, amparado en que no tiene la competencia para recibir a ninguna persona sindicada. También ha negado los traslados, entre otros, por el hecho de que las personas a trasladar tengan enfermedades de base, porque padecen de desórdenes psiquiátricos, porque la documentación no está al día, porque el INPEC no tiene personal o vehículos disponibles para hacer el traslado, entre otros. Esto ha hecho que, en la práctica, la persona que no es trasladada debe soportar una mayor afectación a sus derechos fundamentales, peores condiciones de hacinamiento e incluso que le sea imposible acceder a medidas establecidas en la legislación como parte esencial de la ejecución de la privación de la libertad, como la redención de la pena, el tratamiento penitenciario o las visitas familiares e íntimas - todo esto subordinado a pugnas de competencia y a trámites administrativos.

Además de esto, la situación de la población de los centros de detención transitoria también presenta peores condiciones de transparencia, lo cual afecta gravemente la capacidad para hacer el seguimiento por parte de los entes de control y la sociedad civil. Esto se debe a que la Policía Nacional, a diferencia del INPEC, no ha sido sometida a los mismos estándares de transparencia desarrollados en el marco del estado de cosas inconstitucional, tal como permitir el acceso de entes de control o de la Comisión a los centros de detención transitoria sin aviso previo ni sometido a autorización previa, a la publicación de datos estadísticos o a rendir informes periódicos a la Corte Constitucional.

Así, varias organizaciones que integran la Comisión han presentado solicitudes de acceso a la información pública referente a la población, capacidad, hacinamiento y otros datos estadísticos sobre las estaciones

de policía y URIs, pero la Policía brinda respuestas disímiles, brinda información precaria y en ocasiones niega el acceso a estos datos. También hay un número importante de solicitudes que no reciben respuesta: por ejemplo, de 39 solicitudes de información elevadas por una organización integrante de la Comisión a varias estaciones de policía, sólo 10 fueron contestadas, y algunas de estas brindaron información precaria. La Policía Nacional ha argumentado en algunas ocasiones que esta información estadística no existe en sus sistemas, a pesar de que esta fue remitida en el pasado a la Comisión<sup>29</sup> o a la Corte Constitucional,<sup>30</sup> e incluso que estos datos son información sometida a reserva sin que exista fundamento legal para ello. La Policía también ha negado el acceso de la Comisión a visitas a centros de detención transitoria por motivos de seguridad, se ha exigido que se fijen fechas específicas para estas visitas, entre otros.

Para la Comisión, esta situación llevó a que las estaciones de policía y URIs se encuentren inmersas actualmente en un constante absurdo jurídico: dado que el INPEC argumenta no tener competencia sobre la población sindicada y no esta no es recibida, la población no tiene más opción que permanecer por meses en centros de detención que, paradójicamente, tampoco tienen la competencia legal para ejecutar la detención preventiva. Además, también tienen que soportar por ello peores condiciones, pues no tienen acceso a agua potable, a la luz solar, a la resocialización, la alimentación, la atención en salud, entre muchos otros - en suma, vulneraciones más graves de sus derechos que las que hubieran sufrido de haber sido trasladados. Así, una ilegalidad discutible y formal, como lo sería la falta de competencia del INPEC sobre la población sindicada, termina por imponer en la realidad una ilegalidad mucho mayor. Pero, además, hacer seguimiento sobre esta ilegalidad es más difícil, dada la negativa de la Policía a brindar la información por varias razones. Y mientras tanto, a pesar de ser la sanción más grave que permite la Constitución, las personas detenidas en estaciones de policía y URIs sólo pidieron a gritos una cosa en las inspecciones judiciales adelantadas por la Corte: el traslado a un establecimiento carcelario.

*c) Órdenes contraproducentes para la superación del ECI en centros de detención transitoria: la suspensión de traslados y la ampliación de infraestructura territorial*

Los yerros reseñados condicionaron de manera importante algunas de las órdenes impartidas en la SU-122 de 2022. Aunque varias de estas órdenes fueron acertadas (en particular aquellas que propenden por reducir el uso de la detención preventiva y al traslado inmediato de la población condenada), la Comisión considera que otras son ineficaces para proteger los derechos de la población reclusa, y son incluso contraproducentes.

A juicio de la Comisión, el primer problema es que las órdenes de la SU-122 de 2022 imponen sobre las entidades territoriales acciones cuyo cumplimiento es imposible, lo que hará que la sentencia no tenga el efecto esperado. En concreto, la orden séptima establece que los entes territoriales que tengan a su cargo centros de detención transitoria en los cuales persista el hacinamiento luego de algunas medidas de descongestión (el traslado por parte del INPEC de personas condenadas, ciertos grupos poblacionales y de personas con detenciones domiciliarias decretadas) deberán destinar bienes inmuebles como centros temporales de reclusión dentro de 1 año y medio. Estos podrán funcionar por un tiempo máximo de 6 años, hasta tanto los municipios y departamentos construyan establecimientos carcelarios suficientes para hacerse cargo de la población bajo detención preventiva.

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, los datos con los cuales se construyó el Informe Anexo al Xmo Informe de Seguimiento.

<sup>30</sup> Por ejemplo, los archivos remitidos para la celebración de la audiencia pública del 21 noviembre de 2022.

Para la Comisión, esta orden es imposible de cumplir porque los entes territoriales que no tienen establecimientos carcelarios, pero sí centros de detención transitoria, no están preparados para adquirir y administrar centros de reclusión en el corto plazo, sean estos temporales o permanentes. Debe recordarse que la creación de centros de reclusión, incluso si son sólo temporales, no se limita a la adquisición de bienes, sino que implica la creación de institucionalidad que sea capaz de garantizar condiciones dignas de reclusión y cumplir un número amplio de funciones. Así, los entes territoriales no sólo deben adecuar su normatividad interna (como los Planes de Ordenamiento Territorial) para que puedan destinar el uso del suelo a fines carcelarios legalmente, establecer apropiaciones presupuestales para estos fines, y también tendrán que adelantar las labores administrativas necesarias para adquirir el uso de bienes inmuebles para este fin - contratos que pueden tardar varios meses o años en materializarse.

Además de esto, si se espera que estos centros puedan brindar condiciones dignas, los municipios y departamentos tendrán que contratar y entrenar el personal idóneo (guardianes, médicos, psicólogos, auxiliares administrativos, etc.) para trabajar en entornos carcelarios, adquirir vehículos o medios electrónicos para garantizar condiciones adecuadas para la asistencia a audiencias, adecuar los inmuebles temporales según criterios de seguridad (para evitar fugas) y de salubridad mínima (garantizar agua potable y fluido eléctrico suficiente), e instalar servicios para la garantía de derechos fundamentales (contar con espacios que permitan el uso del tiempo, el desarrollo de actividades de resocialización, visitas familiares, de alimentación, de salud, etc). En otras palabras, la orden séptima de la SU-122 de 2022 implica que los entes territoriales cuentan con sólo 18 meses para crear, en suma, todo un sistema carcelario paralelo al sistema nacional - un reto administrativo descomunal para el cual los entes territoriales no estaban preparados y asumieron de manera súbita e intempestiva, más aún cuando existen asimetrías importantes entre la capacidad presupuestal e institucional de los diferentes municipios y departamentos.

Como lo muestran los datos sobre la población que persiste en los centros de detención, esta orden fue efectivamente incumplida, dado que era imposible satisfacerla en el periodo establecido por la Corte. Así, la vulneración de derechos generada por el hacinamiento (a pesar de no ser la única problemática) persiste: para el 14 de abril de 2023, a 13 meses de la expedición de la SU-122 de 2022, las estaciones de policía contaban con una población total de 21.737 personas y un hacinamiento global del 142%. Además, si se agregan las 1.519 personas de detenidas en las URIs, el número total de personas en centros de detención transitoria llega a las 23.256 - hacinamientos incluso superiores que los detectados por la Comisión en julio de 2021, mucho antes de la expedición de la SU-122 de 2022.

A juicio de la Comisión, además de ser imposible de cumplir, la orden de adecuación de inmuebles y construcción de cárceles territoriales también trae consigo otros problemas. Por ejemplo, esta exige de responsabilidades al Gobierno Nacional, el causante directo de la crisis, al INPEC y la USPEC, pues si bien cuenta con establecimientos carcelarios precarios, se encuentra en mejores condiciones para garantizar los derechos de la población sindicada que las estaciones de policía y URIs. Además, recurrir a la ampliación de infraestructura para garantizar derechos en el corto plazo ha demostrado ser una estrategia poco efectiva e insostenible económicamente, además de no atender a las causas que causaron la crisis.

Esto también resulta problemático a la luz de los problemas de la política criminal, pues si bien las entidades territoriales no intervienen en su formulación (no tienen facultades legislativas o judiciales que inciden en el uso de la detención preventiva), tendrían la obligación de administrar sus efectos. En otras palabras, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación podrían seguir

aumentando el uso de la detención preventiva con reformas o acciones contrarias a los lineamientos constitucionales de la política criminal, pero son los entes territoriales los encargados de administrar los impactos que esto tendría sobre el tamaño de la población sindicada y sobre sus derechos fundamentales.

Además de esto, el segundo problema que introdujo la SU-122 de 2022 se encuentra en sus órdenes novena y decimocuarta, las cuales i) prohíben que los convenios del artículo 19 de la Ley 65 de 1993 creen hacinamiento en los establecimientos carcelarios y penitenciarios del orden nacional, y ii) advierten que los traslados de personas desde centros de detención no puede significar el traslado del hacinamiento al sistema nacional. A juicio de esta Comisión, estas dos órdenes son contraproducentes por dos razones.

La primera es que estas órdenes han sido interpretadas por las autoridades administrativas como una prohibición de traslados de personas hacia el sistema nacional si esto aumenta el hacinamiento en ellos, por lo cual es entendido como una prohibición de traslados por orden judicial. El hacinamiento generalizado que todavía existe de los establecimientos del orden nacional, si bien es menor, hace imposible que personas sindicadas sean trasladadas, incluso cuando estos están en condiciones de brindar una mejor protección de sus derechos - en ellos, las personas por lo menos podrían tener más espacio, acceso a la luz solar, espacios para la realización de visitas y un acceso parcial a actividades de redención de la pena. Esto además resulta incoherente, pues si bien la Corte Constitucional eliminó las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente por considerar que causaron bloqueos institucionales para los traslados, la interpretación de esta orden como una prohibición general de traslados creó un bloqueo aún mayor.

Sin embargo, dado que su traslado aumentaría el hacinamiento, estos estarían prohibidos, lo que lleva a una consecuencia absurda: dado que no puede ingresar a un establecimiento carcelario porque aumentaría el hacinamiento (por ejemplo, de un 20% al 25%), la persona se ve obligada a permanecer en una estación de policía con un hacinamiento del 2000% en la que no tendrá posibilidades de visitas familiares, de redimir su pena, de recibir atención médica adecuada, entre otros.

Aunque la Comisión reconoce que la Corte también ordenó otras medidas - como capacitaciones para reducir el uso de la detención preventiva o el traslado inmediato de la población condenada -, se recuerda que la gran mayoría de la población en los centros de detención transitoria (en magnitudes del 80, 90 e incluso 95%) es población que ya recibió una medida de detención preventiva y se encuentra en calidad de sindicada. Por ello, ni las capacitaciones ni los traslados de población condenada son órdenes que puedan reducir los altos niveles de hacinamiento en el corto plazo - las capacitaciones podrían reducir a futuro el uso de la detención preventiva, pero no el número de las que ya han sido impuestas. Del mismo modo, como se mencionó anteriormente, la adecuación de inmuebles temporales tampoco es viable como una solución del hacinamiento en el corto plazo, dada la imposibilidad de que estos entren en funcionamiento y garanticen condiciones mínimas de dignidad en poco tiempo.

Por lo anterior, a pesar de estar bien encaminada, la sentencia SU-122 de 2022 terminó por crear y oficializar un bloqueo institucional aún mayor. Este, en vez de fomentar una salida a la crisis que maximice la garantía de derechos, termina por normalizar en la práctica el uso de los centros de detención transitoria para ejecutar la detención preventiva por tiempos prolongados de tiempo - a saber, hasta que las entidades territoriales puedan en un futuro adecuar inmuebles temporales, lo cual puede tomar varios años.

Para la Comisión, lo anterior hace imperativo que la Corte Constitucional module las órdenes octava, novena y decimocuarta de la SU-122 de 2022, de modo que estas permitan aliviar las situaciones extremas



de hacinamiento y de vulneración de derechos en los centros de detención transitoria. Como se recomienda al final de este documento, la Comisión considera que la Corte, además de las órdenes ya impartidas para reducir el uso excesivo de la detención preventiva, debe:

i) ordenar el traslado inmediato de toda la población sindicada de los centros de detención transitoria a establecimientos carcelarios del orden nacional o territorial independientemente de si aumenta el hacinamiento o no, pues incluso si esto ocurre, la vulneración de derechos es aún más grave si se mantiene a la población en estaciones de policía y URIs - orden que ya había sido implementada en el 2016;<sup>31</sup>

ii) aclarar que el Gobierno Nacional, como responsable de detonar la crisis, debe retrotraer la carga carcelaria que impuso intempestivamente sobre las entidades territoriales, recibiendo a toda la población que haya superado las 36 horas de detención en centros de detención transitoria y que no pueda ser dirigida a establecimientos carcelarios del orden territorial;

ii) ordenar al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales diseñar un plan conjunto que permita que estas últimas, dentro del término de 6 años de la orden vigésima de la SU-122 de 2022, puedan ir asumiendo la custodia de la población sindicada de manera progresiva y razonable según su tamaño y capacidad presupuestal, sin que esto pueda generar la reclusión prolongada de personas sindicadas o condenadas en estaciones de policía o URIs. Esto debe incluir un plan de formación de personal, adquisición de inmuebles, adecuación de infraestructura y todas las acciones necesarias para garantizar la plena protección de los derechos de la población sindicada, en el cual el INPEC debe cumplir un rol de vigilancia, supervisión y apoyo para garantizar que estos centros cumplan de manera uniforme y adecuada la función carcelaria.

iii) ordenar a las entidades territoriales que, en ejercicio de sus competencias y según sus capacidades, adopten todas las medidas necesarias para ampliar su capacidad de custodia de la población sindicada, incluyendo la modificación de sus planes de ordenamiento territorial y la provisión de recursos para el cumplimiento de sus obligaciones carcelarias; y

iv) ordenar al Gobierno Nacional, Congreso de la República y a la Fiscalía General de la Nación abstenerse de insistir en reformas que aumenten el uso del encarcelamiento, y que, por el contrario, adopten los lineamientos de política criminal de la sentencia T-762 de 2015 en el ejercicio de todas sus competencias.

## **2. Situación actual y problemáticas de derechos de los centros de detención transitoria**

Luego del resumen de la situación expuesto anteriormente, la Comisión considera importante ilustrar cual es la situación actual y las problemáticas de derechos fundamentales que presenta el estado de cosas inconstitucional en los centros de detención transitoria, con el fin de que estos insumos permitan a la Corte Constitucional adoptar órdenes en los procesos de la referencia con la mayor cantidad de información posible.

### **2.1 Situación actual**

Según los datos reportados por la Policía Nacional para el 16 de abril de 2023, hay 23.256 personas detenidas en Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata<sup>32</sup>, lo que implica un aumento del

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-151 de 2016, MP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>32</sup> Más del 98 % de ellas (22.905) llevan más de 36 horas privadas de la libertad en estos lugares.

16%, respecto a los datos entregados con corte al 16 de noviembre de 2022.<sup>33</sup> En muchos centros de detención transitoria aumentó el hacinamiento, pasando en ese mismo periodo de 27 centros con más del 1000% de hacinamiento a 34. Si se comparan los 27 centros con mayor hacinamiento en los dos periodos, se evidencia como no solo se ha agravado la situación en los porcentajes de hacinamiento, sino también el número de personas afectadas.

**Tabla 1**

**Comparación de centros de detención transitoria con mayor hacinamiento (noviembre de 2022 - 16 de abril de 2023)**

16 de noviembre de 2022					16 de abril de 2023 <sup>34</sup>				
No.	(Región, Unidad, Ubicación)	Capac.	No. Deten.	% Hacin.	No.	(Región, Unidad, Ubicación)	Capac.	No. Deten.	% Hacin.
1	Rg 4 Mecal Desepaz	4	111	2775%	1	Rg 6 Meval Bello	10	438	4280%
2	Rg 8 Demag Fundación	3	70	2333%	2	Rg 8 Degua Maicao	5	201	3920%
3	Rg 8 Mebar Cai La Victoria	3	69	2300%	3	Rg 6 Meval Villa Hermosa	10	386	3760%
4	Rg 5 Deant San Pedro De Los Milagros	1	22	2200%	4	Rg 4 Mecal Terron	1	35	3400%
5	Rg 8 Mebar San Jose De Policía San José	6	107	1783%	5	Rg 5 Mecuc Subestacion Cornejo	2	58	2800%
6	Rg 6 Deant Caucasia	9	152	1689%	6	Rg 8 Mebar San Jose	6	166	2667%
7	Rg 4 Mecal Alfonso López	3	48	1600%	7	Rg 4 Mecal Desepaz	5	132	2540%
8	Rg 6 Decor Chinú	1	15	1500%	8	Rg 4 Mecal Sultana	2	49	2350%

<sup>33</sup> En ese momento se reportaron 19.535 personas en Comandos de Reacción Inmediata, Unidades de Reacción Inmediata, Estaciones y Subestaciones de Policía.

<sup>34</sup> En la información que la Policía presentó, hay 6 Centros de Detención Transitoria sin información en la celda de capacidad de la sala, por lo que no se pudo definir el nivel de hacinamiento en esos espacios.

9	Rg 4 Mecal Floresta	6	90	1500%	9	Rg 8 Mebar Cai La Victoria	3	65	2067%
10	Rg 6 Decor Planeta Rica	2	28	1400%	10	Rg 6 Meval Sub Santa Elena	3	63	2000%
11	Rg 6 Decor Planeta Rica	8	111	1388%	11	Rg 4 Mecal Junin	2	40	1900%
12	Rg 8 Mebar Simon Bolivar	6	82	1367%	12	Rg 8 Mebar Bosque	10	191	1810%
13	Rg 4 Mecal Terron	3	41	1367%	13	Rg 4 Mecal Mariano	5	94	1780%
14	Rg 7 Mevil Acacias	2	27	1350%	14	Rg 4 Mecal Lido	5	93	1760%
15	Rg 4 Mecal El Diamante	10	134	1340%	15	Rg 6 Meval Sub Alta Vista	10	183	1730%
16	Rg 6 Deant Salgar	4	51	1275%	16	Rg 8 Mebar Simon Bolivar	6	95	1483%
17	Rg 8 Mebar Bosque	10	125	1250%	17	Rg 4 Mecal Melendez	5	76	1420%
18	Rg 4 Mecal Aguablanca	3	35	1167%	18	Rg 4 Mecal El Diamante	10	151	1410%
19	Rg 5 Deant El Carmen De Viboral	4	46	1150%	19	Rg 4 Deval Cai - Aguaclara	5	75	1400%
20	Rg 4 Mecal Mariano	9	103	1144%	20	Rg 8 Demag El Banco	4	59	1375%
21	Rg 4 Mecal Lido	10	111	1110%	21	Rg 8 Deces Estacion Becerril	2	29	1350%
22	Rg 3 Denar Aldana	1	11	1100%	22	Rg 8 Demag Pivijay	2	29	1350%
23	Rg 4 Deval Guacari	2	21	1050%	23	Rg 6 Decor Planeta Rica	2	28	1300%
24	Rg 5 Deant Santa Rosa De Osos	2	21	1050%	24	Rg 6 Decor Chinú	1	14	1300%
25	Rg 6 Deant Andes	4	42	1050%	25	Rg2 Depuy La Hormiga	2	27	1250%
26	Rg 8 Degua Caimeg	18	187	1039%	26	Rg 8 Demag Plato	2	27	1250%
27	Remsa Mebog Usaquén	10	100	1000%	27	Rg 5 Mecuc Cai Betania	7	93	1229%

Total	144	1960	1404%	Total	127	2897	2033%
-------	-----	------	-------	-------	-----	------	-------

Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional (abril de 2023).

Además de esto, la Comisión evidencia que hay un importante número de personas que no deberían estar en los centros de detención transitoria de acuerdo con las órdenes de la sentencia SU-122 de 2022. Por ejemplo, para el 16 de abril de 2023, los centros de detención transitoria tuvieron una población de 1.869 personas condenadas, 115 personas con medida no-intramural y 3.145 personas que no contaban con la documentación necesaria para ser trasladadas a un centro carcelario. Por otra parte, hay 6.821 imputados con más de 12 meses de privación de la libertad en estos centros.

Para la Comisión, lo anterior evidencia que incluso si las personas fueran trasladadas o puestas en libertad en virtud de las órdenes de la SU-122 de 2022, los niveles de hacinamiento no se reducirían de manera importante y la situación de vulneración de derechos humanos en estos lugares continuaría siendo grave – lo cual evidencia que la problemática va más allá del incumplimiento de las órdenes de la SU-122 de 2022.

Frente a las acciones de tutela, la Comisión también logró verificar que la situación de hacinamiento de los centros de detención transitoria bajo los Departamentos de Policía de Antioquia, del Valle del Cauca y los de las Metropolitanas del Valle de Aburrá y de Cali continúan siendo preocupantes.

**Tabla 2**

**Capacidad, población y hacinamiento de centros de detención transitoria en Antioquia, Valle de Aburrá, Valle del Cauca y Cali (16 de abril de 2023)**

Departamento de Policía	Capacidad	Población	Hacinamiento
D. de Antioquia (DEANT)	508	1.148	126%
M. del Valle de Aburrá (MEVAL)	415	2.672	544%
D. Valle del Cauca (DEVAL)	440	1.059	141%
M. de Cali (MECAL)	481	2.201	358%
<b>Totales</b>	<b>1.844</b>	<b>7.080</b>	<b>283,9%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional (abril de 2023).

Como puede observarse, sólo el Departamento de Policía de Antioquia y del Valle del Cauca presentan niveles de hacinamiento por debajo del promedio global a nivel nacional (del 142%), pero las estaciones de policía de la Metropolitana del Valle de Aburrá y de Cali tienen niveles muy superiores - llegando al 544% en los centros del Valle de Aburrá.

Además de esto, la Comisión encontró que los datos de la Policía permitieron identificar la población por género. De acuerdo con estos, la Comisión encontró que, siguiendo la tendencia general, la población de los departamentos de Policía de Antioquia y del Valle del Cauca, y de las Metropolitanas del Valle de Aburrá y de Cali es en su mayoría masculina, siendo la participación de población LGBT menor al 0,1%. Sin embargo, como se observa en la Tabla 3, se identificó que el número de mujeres privadas de la libertad en estaciones de policía y URIs es significativamente mayor en el Valle del Cauca y Cali, en donde su población llegó a representar el 1,3% y el 1,9% de la población detenida respectivamente.

**Tabla 3**

**Datos desagregados de población por género en centros de detención transitoria en Antioquia, Valle de Aburrá, Valle del Cauca y Cali (16 de abril de 2023)<sup>35</sup>**

<b>Departamento de Policía</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>LGBT</b>	<b>%</b>
D. de Antioquia (DEANT)	1.205	17%	3	0,04%	0	0%
M. del Valle de Aburrá (MEVAL)	2.460	34,7%	23	0,3%	1	0,01%
D. Valle del Cauca (DEVAL)	998	14,1%	89	1,3%	2	0,03%
M. de Cali (MECAL)	2.069	29,2%	132	1,9%	0	0%
<b>Totales</b>	<b>6.732</b>	<b>95,1%</b>	<b>247</b>	<b>3,5%</b>	<b>3</b>	<b>0,04%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional (abril de 2023)

<sup>35</sup> Por problemas de registro de la información de la Policía Nacional, debido a fenómenos como población flotante, subregistro y población que pasó de una estación de policía a una unidad de reacción inmediata, los datos desagregados por género no llegan al total de registros de la población registrada en términos netos.

Finalmente, con los datos de la Policía Nacional, la Comisión también identificó los datos referentes a la situación jurídica de la población en estas entidades territoriales, así como el número de personas que superaron las 36 horas de detención en estos centros.

**Tabla 4**

**Población sindicada, condenada y que superó las 36 horas de detención en los centros de detención transitoria de Antioquia, el Valle de Aburrá, Valle del Cauca y Cali (16 de abril de 2023)**

<b>Departamento de Policía</b>	<b>P. Sind.</b>	<b>%</b>	<b>P. Cond.</b>	<b>%</b>	<b>P. con más de 36 horas</b>	<b>%</b>	<b>P. con más de 12 meses</b>	<b>%</b>
D. de Antioquia (DEANT)	920	80,1%	228	19,9%	1.133	98,7%	386	33,6%
M. del Valle de Aburrá (MEVAL)	1.892	70,8%	592	22,2%	2.400	89,8%	287	10,7%
D. Valle del Cauca (DEVAL)	1.036	97,8%	23	2,2%	979	92,4%	127	12%
M. de Cali (MECAL)	2.114	96%	87	4%	2.201	100%	437	19,9%
<b>Totales</b>	<b>5.962</b>	<b>84,2%</b>	<b>930</b>	<b>13,1%</b>	<b>6.713</b>	<b>94,8%</b>	<b>1.237</b>	<b>17,5%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional (abril de 2023).

Como se puede observar, estos datos evidencian que muchas de las dinámicas identificadas por la SU-122 de 2022 se han perpetuado incluso meses luego de su expedición. Así, se evidencia que en los centros de detención transitoria de estas entidades territoriales presentan una prevalencia de la población sindicada (entre el 70,8% en el Valle de Aburrá y alcanzando incluso el 97,8% en el Valle del Cauca), mientras que la gran mayoría han superado las 36 horas de detención en ellos - en órdenes entre el 89,8% y el 100%. Sin embargo, la Comisión resalta que el porcentaje de población que ha superado los 12 meses de detención en estos centros es importante: mientras que en la Metropolitana del Valle de Aburrá y el Departamento de Policía del Valle del Cauca esta estuvo por debajo del 13% (lo que es, en todo caso, un porcentaje alto, si se tiene en cuenta la vulneración de derechos que implica esta prolongación de la detención), en la Metropolitana de Cali (19,9%) y en el Departamento de Antioquia (33,6%) este porcentaje es preocupantemente alto.

## **2.2 Problemáticas de derechos de los centros de detención transitoria**

A juicio de la Comisión, los anteriores datos permiten concluir que los centros de detención transitoria, a pesar de las órdenes impartidas por la SU-122 de 2022, siguen inmersos en una situación que vulnera de manera masiva y generalizada la Constitución Política. Esta vulneración se ha presentado en múltiples frentes, desde el cumplimiento del artículo 121 de la Constitución referente al principio de competencias de las autoridades públicas hasta la garantía de derechos fundamentales de la población reclusa, como el derecho a la resocialización, a la unidad familiar, entre otros. Sin embargo, para la Comisión es pertinente poner de presente que la persistencia del estado de cosas inconstitucional en los centros de detención transitoria trae consigo problemáticas de derechos particulares.

*a) El carácter ilegal de la detención por más de 36 horas en centros de detención transitoria como violación del artículo 121 de la Constitución Política*

A juicio de la Comisión, la primera problemática que debe ser reconocida por la Corte Constitucional es el carácter ilegal del uso de los centros de detención transitoria para la ejecución de medidas privativas de la libertad a largo plazo. Para la Comisión, este análisis es crucial, dado que implica la vulneración explícita del artículo 121 de la Constitución Política - a saber, el ejercicio de funciones por la Policía Nacional que no le corresponden - y, por extensión, la incapacidad de estas instituciones para garantizar todo el conjunto de derechos de las personas privadas de la libertad, como el acceso a la justicia, la salud, la alimentación, la resocialización, la unidad familiar, entre otros.

Para la Comisión, este reconocimiento tiene implicaciones importantes para la forma en la que el Estado puede enfrentar la situación de los centros de detención transitoria, pues implica que en ningún caso podrían utilizarse centros administrados por la Policía Nacional (sean estos bienes temporales o permanentes a cargo de las entidades territoriales) para la ejecución de la detención preventiva. Así, esta sólo puede ser ejecutada por instituciones autorizadas legalmente para hacerlo, en cumplimiento de la regulación nacional y territorial, con personal especializado y presupuestos propios.

*b) Análisis contextual del hacinamiento: diferenciación de los impactos en la vulneración de derechos entre los centros de detención transitoria y los establecimientos del orden nacional*

En segundo lugar, la Comisión considera prioritario que el análisis de la vulneración de derechos en los centros de detención transitoria se comprenda en un análisis contextual y comparado con la situación de los centros de reclusión del orden nacional. La falta de instalaciones adecuadas en los centros de detención transitoria impide garantizar las condiciones mínimas de vida en las cárceles, como la alimentación, visitas, atención médica y seguridad interna. Si bien las estaciones de policía y URIs pueden ser adecuadas para detenciones temporales, cuando la estadía se prolonga, el Estado incumple su deber de garantizar condiciones dignas, pues niega el acceso a un conjunto amplio de derechos.

De este modo, cuando una persona debe permanecer en estaciones de policía por más de 36 horas, ve vulnerados sus derechos en una magnitud mucho más grave que si hubiera sido trasladada a un centro penitenciario o carcelario. Como se ha documentado en medios periodísticos,<sup>36</sup> estos tendrán un menor acceso a la justicia, pues no serán trasladados para sus audiencias judiciales y tendrán que pagar el uso del celular de oficiales de policía para participar - haciendo prácticamente nulo este derecho. Tampoco tendrá acceso a actividades de resocialización o de uso del tiempo, pues sólo puede permanecer - por tiempos

---

<sup>36</sup> Ver en: [https://www.youtube.com/watch?v=iCCsIWsl\\_SU](https://www.youtube.com/watch?v=iCCsIWsl_SU).

incluso mayores a un año - en una celda hacinada. De igual modo, no tendrá acceso a visitas familiares durante su estancia, pues no existen espacios donde puedan realizarse.

En este sentido, aunque la Comisión reconoce que el traslado automático de toda la población a establecimientos del orden nacional representa un reto logístico, es necesario reconocer que la vulneración de derechos es más grave si permanecen en centros de detención transitoria. Esto lleva a que comprender que la garantía de sus derechos no puede estar subordinada a la ampliación de cupos, asignación de competencias, a procedimientos administrativos o al posible aumento del hacinamiento en el centro carcelario o penitenciario, pues la prolongación de su detención en estos centros implicará una afectación cada vez mayor de sus derechos fundamentales.

Por ello, en el concepto de la Comisión, se debe favorecer el traslado a establecimientos de reclusión territoriales o departamentales siempre y cuando estos le puedan brindar una mayor garantía de sus derechos que si permanece en el centro de detención transitoria, mientras que se deben adoptar medidas complementarias - como la mejor distribución de la población en diferentes patios, la agilización de medidas judiciales de descongestión, entre otros - que mitiguen el deterioro que los traslados masivos puedan generar en las condiciones de los establecimientos carcelarios y penitenciarios.

*c) Derechos vulnerados por tiempos prolongados: la salud, la resocialización y la unidad familiar*

Para la Comisión, reconocer la magnitud de la crisis de los centros de detención transitoria también requiere valorar el impacto que esta ha tenido sobre la población detenida a largo plazo, no sólo con el fin de cesar la vulneración, sino también para la compensación de estos daños. Aunque la Comisión considera que la totalidad de estos impactos pueden ser inconmensurables, existen unos específicos que deben ser atendidos por la Corte Constitucional. Así, es necesario reconocer que la permanencia a largo plazo de personas en estaciones de policía y URIs ha significado que miles de personas: i) no pudieron redimir pena durante meses, a pesar de que la legislación contempla este derecho; ii) han sufrido deterioros importantes en su salud física y mental derivados de las condiciones infrahumanas que les fueron impuestas; iii) han perdido contacto con sus familias por la imposibilidad de recibir visitas durante su reclusión en estos centros.

La situación precaria en los centros de detención transitoria ha generado un grave daño en el proceso de resocialización y en la unidad familiar de las personas privadas de libertad. Para la Comisión, es fundamental que el Estado reconozca este daño causado y tome medidas compensatorias para mitigar sus efectos. Así, la permanencia de las personas detenidas en los centros de detención transitoria bajo las condiciones descritas representa un grave riesgo para su salud y bienestar. El hacinamiento, la falta de infraestructura adecuada y la prolongada permanencia en lugares donde es imposible realizar actividad física generan un daño significativo a la salud física y mental, y propicia problemas de convivencia que generan violencia intracarcelaria con consecuencias en la integridad personal de la población privada de la libertad.

Además de esto, estas condiciones también conllevan un riesgo elevado de propagación de enfermedades infecciosas. La falta de espacio y ventilación adecuada facilita la transmisión de enfermedades respiratorias como la tuberculosis. Además, la falta de condiciones higiénicas adecuadas, como acceso limitado a agua potable y saneamiento básico, aumenta el riesgo de enfermedades transmitidas por falta de higiene, como infecciones cutáneas y gastrointestinales. Esto, agregado a la falta de atención médica adecuada, también genera un problema crítico, pues la insuficiencia de recursos y personal médico agrava las condiciones de



salud de las personas detenidas. La falta de atención oportuna y el retraso en el diagnóstico y tratamiento de enfermedades pueden llevar a complicaciones graves e incluso a la muerte.

La sobrepoblación y las condiciones insalubres también tienen un impacto negativo en la salud mental de las personas detenidas. El estrés, la ansiedad y la depresión son comunes en este entorno, agravados por la incertidumbre de la duración de la detención y las condiciones adversas. La falta de programas de apoyo psicológico y rehabilitación emocional adecuados empeora aún más la situación, dejando a las personas vulnerables a problemas de salud mental sin recibir el tratamiento necesario. La falta de actividad física, el confinamiento prolongado y la mala alimentación en los centros de detención transitoria han llevado a la proliferación de problemas como el deterioro muscular, la obesidad y enfermedades cardiovasculares.

Además de esto, la reclusión prolongada en los centros de detención transitoria ha hecho imposible que la población detenida acceda a actividades de redención de la pena, a pesar de que la legislación permite que esta se realice incluso de manera anticipada.<sup>37</sup> Esto ha significado una negación de facto de su derecho a la resocialización, pues ha imposibilitado el inicio del tratamiento penitenciario, fin primordial de la pena, y la redención de la pena impuesta - lo que termina por prolongar la duración de la pena de prisión de manera artificial y antijurídica.

En esta medida, la Comisión considera que la Corte Constitucional debe valorar estos daños consumados en el contexto del estado de cosas inconstitucional para ordenar su resarcimiento, especialmente para evitar que las personas afectadas continúen padeciendo una afectación mayor de sus derechos. Por ello, frente a las tres problemáticas identificadas, la Comisión propone a la Corte:

- i) Para evitar que el daño al derecho a la redención de la pena, ordenar al INPEC y a las autoridades judiciales computar cada día de privación de la libertad en estaciones de policía y URIs como un día redimido de pena - a saber, la proporción permitida por la Ley 65 de 1993, duplicada para compensar las condiciones de reclusión que imposibilitaron hacer actividades de resocialización y el uso del tiempo. Esto se debe a que su reclusión en estos centros hizo imposible redimir la pena en los términos de la legislación (incluyendo la redención anticipada en caso de personas sindicadas), y eliminar este reconocimiento implicaría una extensión artificial de la pena de prisión.
- ii) Ordenar al INPEC que, una vez sean trasladados, las personas sean valoradas y reciban de manera automática atención médica integral, tanto física como psicológica, con el fin de atender de manera inmediata los impactos que su reclusión prolongada en estaciones de policía y URIs tuvieron sobre su salud.
- iii) Ordenar al INPEC que, una vez sean trasladados, debe garantizar de manera inmediata la realización de visitas familiares e íntimas, independientemente de los procedimientos administrativos internos de cada establecimiento. Esta medida encuentra sustento en garantizar el derecho a la unidad familiar, con el fin de cesar la negación sistemática de este derecho producida por la imposibilidad de estaciones de policía y URIs para garantizar el contacto familiar.

---

<sup>37</sup> Congreso de la República. Ley 65 de 1993, art. 86. Ver: Corte Constitucional. Sentencia T-286 de 2011, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 22777, aprobado acta No. 77 del 15 de septiembre de 2004. M.P. Sigifredo Espinosa Pérez.

*d) Asignación de responsabilidades frente a los daños: rol del Gobierno Nacional, la Rama Judicial y de los entes territoriales*

Finalmente, la Comisión considera crucial que la Corte Constitucional evalúe la asignación de responsabilidades frente a los daños generados por la situación de los centros de detención transitoria, especialmente para imponer órdenes que permitan la superación de la crisis. En este punto, como ya se ha mencionado, es necesario que la Corte reconozca el rol que tuvo el desconocimiento sistemático de las órdenes de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 (especialmente sobre la reforma a la política criminal) y de la expedición del Decreto Legislativo 546 de 2020 como dinamitantes de la crisis.

En primer lugar, a juicio de la Comisión, es necesario que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la responsabilidad del Gobierno Nacional y del INPEC como coordinadores de la política carcelaria, especialmente frente a la articulación con las entidades territoriales, a la celebración de los convenios interadministrativos y al pago oportuno de recursos. Así, la celebración de estos convenios, su pago, la pugna de competencias u otros fenómenos similares no pueden ser obstáculos administrativos que tengan como consecuencia represar a personas en centros de detención transitoria, pues significa una vulneración automática de sus derechos fundamentales.

En segundo lugar, en virtud de este rol, es importante que las órdenes que imponga la Corte Constitucional tengan en cuenta la capacidad de las entidades territoriales para hacerse cargo de la población sindicada, teniendo en cuenta que la asunción de esta población implica la creación de institucionalidad - ajustes normativos, presupuestales, entrenamiento de personal, adecuaciones de infraestructura, entre otros - que no puede subordinar la garantía de derechos.

En tercer lugar, es necesario reconocer que algunas instituciones del Estado han asumido comportamientos que activamente han agravado la crisis - por ejemplo, al promover reformas que aumentan el uso del encarcelamiento y bloquear reformas estructurales a la política criminal. Así, a juicio de la Comisión, la Corte Constitucional debe exhortar al Congreso de la República, a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial a adoptar los lineamientos de política criminal, y en especial a hacer una reforma estructural de la política criminal que elimine el uso insostenible del encarcelamiento. Pero, además, debe ordenar que estas instituciones generen bloqueos con pugnas de competencia, en virtud del principio constitucional de colaboración armónica.

### **3. Recomendaciones para la sentencia:**

#### **3.1 Recomendaciones sobre casos concretos**

En primer lugar, frente a los casos concretos de los procesos tutela de la referencia, la Comisión considera que la Corte Constitucional debe:

i) Ordenar el traslado de la población que ha superado las 36 horas de detención en estaciones de policía y URIs de los municipios de Cartago, Sevilla, Medellín y San Vicente Ferrer a establecimientos carcelarios y penitenciarios del orden territorial o municipal. Adicionalmente, el INPEC deberá adoptar medidas para mitigar el impacto sobre las condiciones de estos establecimientos, tales como la redistribución de la

población en los patios internos de los establecimientos, de modo que los traslados no aumenten el hacinamiento de manera desproporcionada.

ii) Ordenar al INPEC y a los jueces competentes, sean estos de control de garantías o de ejecución de penas y medidas de seguridad, computar el tiempo de privación de la libertad de las personas que superaron las 36 horas en centros de detención transitoria como tiempo de pena redimido, en compensación por la imposibilidad de adelantar actividades de resocialización y redención durante este periodo en razón de 1 día de pena redimida por cada día de detención.

iii) Ordenar al INPEC garantizar de manera prioritaria y urgente visitas familiares para las personas trasladadas, de modo que se pueda reestablecer lo antes posible el derecho a la unidad familiar.

iv) Ordenar al INPEC que las personas trasladadas reciban de manera prioritaria una evaluación médica integral, la cual identifique impactos en su salud física y mental producto de la reclusión prolongada en centros de detención transitoria y brinde la atención y tratamiento necesarios de manera inmediata.

v) Ordenar la INPEC abstenerse de negar el traslado de personas e imponer barreras administrativas sin fundamento legal, incluyendo la negación de traslado cuando las personas padezcan enfermedades infectocontagiosas, desórdenes mentales, por la existencia de hacinamiento en los establecimientos del orden nacional, entre otros. Para este fin, el INPEC también deberá modificar todas las directrices y normativas internas que establezcan bloqueos injustificados a los traslados por estas condiciones o similares.

### **3.2 Recomendaciones de modulación de órdenes de la sentencia SU-122 de 2022:**

Como se expuso en la primera parte de este escrito, se recomienda que la Corte Constitucional modifique las órdenes octava, novena y decimocuarta de la SU-122 de 2022, y en su lugar:

i) Ordenar el traslado inmediato de toda la población sindicada de los centros de detención transitoria a establecimientos carcelarios del orden nacional o territorial, independientemente de si aumenta el hacinamiento o no, pues incluso si esto ocurre, la vulneración de derechos es aún más grave si se mantiene a la población en estaciones de policía y URIs. Sin embargo, estos traslados deben realizarse buscando el menor deterioro posible de las condiciones de reclusión en los establecimientos y adoptando las medidas pertinentes para mitigar este deterioro;

ii) Declarar que el Gobierno Nacional, como responsable de detonar la crisis al expedir el Decreto Legislativo 546 de 2020, debe retrotraer el traslado de la carga carcelaria que impuso sobre las entidades territoriales, recibiendo a toda la población que haya superado las 36 horas de detención en centros de detención transitoria y que no pueda ser dirigida a establecimientos carcelarios del orden territorial;

ii) Ordenar al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales diseñar un plan conjunto que permita que estas últimas, dentro del término de 6 años de la orden vigésima de la SU-122 de 2022, puedan ir asumiendo la custodia de la población sindicada de manera progresiva y razonable según su tamaño y capacidad presupuestal, sin que esto pueda generar la reclusión prolongada de personas sindicadas o condenadas en estaciones de policía o URIs. Esto debe incluir un plan de formación de personal, adquisición de inmuebles,

adecuación de infraestructura y todas las acciones necesarias para garantizar la plena protección de los derechos de la población sindicada;

iii) Ordenar a las entidades territoriales que, en ejercicio de sus competencias y según sus capacidades, adopten todas las medidas necesarias para ampliar su capacidad de custodia de la población sindicada, incluyendo la modificación de sus planes de ordenamiento territorial, la provisión de recursos para el cumplimiento de sus obligaciones carcelarias y las medidas administrativas para operar establecimientos carcelarios; y

iv) Ordenar al Gobierno Nacional, Congreso de la República y a la Fiscalía General de la Nación abstenerse de insistir en reformas que aumenten el uso del encarcelamiento, y que, por el contrario, adopten los lineamientos de política criminal de la sentencia T-762 de 2015 en el ejercicio de todas sus competencias.

### **3.3 Recomendaciones para órdenes estructurales frente al estado de cosas inconstitucional**

Finalmente, la Comisión considera necesario que la Corte Constitucional también puede adoptar otras órdenes que busquen promover una solución pronta al estado de cosas inconstitucional, incluyendo su extensión a los centros de detención transitoria. Para su exposición, dividimos estas recomendaciones sobre órdenes generales y órdenes que se pueden cumplir en el corto, mediano y largo plazo.

#### *a) Recomendaciones para órdenes generales*

- Recordar a los jueces de tutela que la existencia del estado de cosas inconstitucional no es excusa ni justificación para negar el amparo a los derechos fundamentales en procesos de tutela.
- Instar a los jueces de la República para que, al momento de resolver las solicitudes de medidas de aseguramiento privativas de la libertad en establecimientos de reclusión o la concesión de medidas sustitutivas de la detención preventiva como la reclusión domiciliaria por enfermedad grave, deban tener en consideración la existencia del estado de cosas inconstitucional, los niveles de hacinamiento y la disponibilidad de cupos para la ejecución de medidas privativas de la libertad.
- Ordenar al INPEC no negar los traslados de personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria por razones arbitrarias y adoptar las medidas necesarias para realizar los traslados y mitigar el impacto de estos sobre el hacinamiento en establecimientos del orden nacional.
- Ordenar a la USPEC asegurar la cobertura de servicios de alimentación, salud y otros aspectos de la vida carcelaria en todos los centros de detención transitoria hasta que la población sea trasladada a establecimientos carcelarios o penitenciarios.
- Ordenar y declarar que en ningún caso se puede ejecutar la detención preventiva o la pena de prisión en centros de detención transitoria, por configurar una violación del artículo 121 de la

Constitución Política y la vulneración automática y masiva de los derechos fundamentales de la población reclusa.

*b) Corto plazo*

- Ordenar el traslado inmediato de toda la población que superó las 36 horas de reclusión en centros de detención transitoria a establecimientos de reclusión del orden nacional o territorial, evaluando y mitigando el impacto que esto generará en las condiciones de vida de las personas en estos establecimientos de reclusión.
- Ordenar al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General de la Nación y la la elaboración de un plan de revisión de las medidas de aseguramiento impuestas que hayan superado los términos máximos para la detención preventiva, el cual establezca acciones para que los jueces de control de garantías o de conocimiento sustituyan las medidas de aseguramiento que superaron los términos establecidos en la Ley 1760 de 2015 y 1786 de 2016 y que tenga en consideración la disponibilidad carcelaria.
- Ordenar al Consejo Superior de la Judicatura elaborar un plan de descongestión en instancia de ejecución de penas, el cual permita agilizar el trámite de medidas de libertad como el cumplimiento de la pena, la concesión de la libertad condicional u otros subrogados penales.
- Ordenar al Gobierno Nacional elaborar un plan de choque para deshacinamiento en centros de detención transitoria, el cual incluya la creación de medidas alternativas al encarcelamiento excepcionales y la realización de brigadas para la asesoría jurídica de estas personas.
- Ordenar al Gobierno Nacional y al INPEC adoptar un plan de compensación de derechos, el cual integre: i) el reconocimiento automático de 1 día de redención de la pena por cada día de privación de la libertad en centros de detención transitoria luego de las 36 horas; ii) la evaluación, atención y tratamiento integral y prioritario de estado de salud física y mental de la población de centros de detención transitoria trasladada a establecimientos carcelarios o penitenciarios; iii) la realización prioritaria de visitas familiares e íntimas para personas trasladadas desde centros de detención transitoria.
- Ordenar al Gobierno Nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo hacer un seguimiento y control efectivo a los proyectos vigentes de ampliación o creación de nueva infraestructura carcelaria de los entes territoriales, con el fin de darles celeridad e iniciar su funcionamiento para legalizar la situación de las personas detenidas en los centros de detención transitoria y/o descongestionar los establecimientos penitenciarios.
- Ordenar a la Policía Nacional adoptar medidas de transparencia sobre los centros de detención transitoria, las cuales incluyan: i) el acceso a la información y a los centros de los entes de control y de la sociedad civil para hacer seguimiento; ii) la publicación regular de datos estadísticos sobre la población y hacinamiento de las estaciones de policía y URIs, dando cuenta de las condiciones de derechos humanos en estos; y iii) el reporte periódico de

información a la Corte Constitucional sobre el estado, población, hacinamiento, infraestructura y otros temas relevantes de los centros de detención transitoria.

*c) Mediano plazo*

- Ordenar al Gobierno Nacional diseñar en conjunto con las entidades territoriales un plan que defina las competencias y distribución de cargas carcelarias entre el sistema nacional y el sistema territorial. Este deberá tener en consideración las capacidades, tamaño y recursos de los entes territoriales, así como el número promedio de personas que reciben medidas de aseguramiento en la jurisdicción de estos. Este plan en ningún caso podrá permitir el uso de centros de detención transitoria para la ejecución de medidas privativas de la libertad por más de 36 horas ni implicar la vulneración de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.
- Ordenar al Gobierno Nacional desarrollar un plan para fomentar el uso de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, el cual permita reducir el número de personas privadas de la libertad en Colombia a magnitudes sostenibles y que brinde especial atención a formas alternativas de cautelar el proceso penal diferentes a la detención preventiva.
- Ordenar al Gobierno Nacional hacer un diagnóstico y plan de intervención en infraestructura de centros de detención transitoria con el fin de proveerlos de condiciones dignas para la reclusión por menos de 36 horas, incluyendo el mantenimiento a edificaciones con problemas estructurales o de salubridad, medidas de seguridad (cámaras) que prevengan actos de tortura o de violencia en su interior, entre otros.
- Ordenar al Gobierno Nacional formular un plan de fortalecimiento de las capacidades institucionales del INPEC y de las entidades territoriales, el cual incluya la ampliación de sus presupuestos y planta de personal, la mejora de la preparación y entrenamiento para la custodia de personas en condiciones dignas, entre otros.

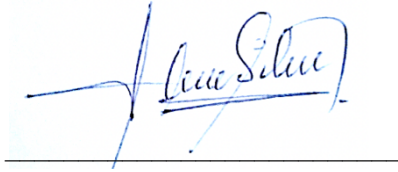
*d) Largo plazo*

- Ordenar al Gobierno Nacional, la Fiscalía General de la Nación y al Congreso de la República formular e implementar una reforma estructural de la política criminal en pleno desarrollo de los lineamientos constitucionales desarrollados por la sentencia T-762 de 2015. Esta reforma debe asegurar la razonabilidad en el uso del encarcelamiento, la sostenibilidad del sistema penitenciario y carcelario en términos económicos y de derechos, fomentar la resocialización como fin primordial de la pena y prevenir la aparición de bloqueos institucionales que aumenten el hacinamiento o deterioren las condiciones de reclusión.
- Instar al Gobierno Nacional, la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura la creación de infraestructura institucional para el uso excepcional de la detención preventiva, incluyendo mecanismos como los servicios previos al juicio, instituciones de

seguimiento de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad (servicios de supervisión de libertad vigilada), entre otros.

- Instar al Gobierno Nacional para que se fortalezca la transparencia del sistema penitenciario y carcelario, incluyendo el funcionamiento de su control disciplinario interno, del gasto de sus recursos (sobre la contratación de servicios de alimentación o el gasto en materia de resocialización), entre otros.

Atentamente,



**Gloria Amparo Silva Tovar**

Equipo Jurídico Pueblos

Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013