



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

INFORME

Sobre la situación actual de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria del país



#NosUnenTusDerechos

Informe sobre la situación actual de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria del país

Carlos Camargo Assis
Defensor del pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del pueblo

Altus Baquero Rueda
Secretario general

Nelson Felipe Vives Calle
Secretario privado

Carlos Aurelio Merchán Tarazona
Defensor delegado para la Política Criminal y Penitenciaria (FA)

Claudia Patricia Chicaiza Ruiz
Defensora delegada para la Política Criminal y Penitenciaria

Autores

Francisco Rafael León Rueda
Hugo Mauricio Carvajal Pava
Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N° 10-32
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.
Código Postal: 110231
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.defensoria.gov.co

Tabla de contenido

1 Introducción	9
2 Contextualización	10
2.1 ¿Qué son los centros de detención transitorios?	11
2.2 ¿Cómo se clasifican?	11
2.2.1 Unidades de reacción inmediata (URI)	11
2.2.2 Estaciones de Policía y centros de atención inmediata (CAI)	11
2.2.3 Centros de traslado para protección	12
3 Descripción legislativa	13
4 Análisis de cifras generales de hacinamiento por la propagación del COVID-19	16
4.1 Cifras ERON inicio de la pandemia (13 de marzo de 2020)	17
4.2 Cifras en los ERON (20 de agosto de 2021 y 3 de febrero de 2022)	18
4.3 Análisis cifras de hacinamiento en los CDT (18 de agosto de 2021)	18
4.3.1 Distribución CDT regionales	20
4.3.2 Hacinamiento discriminado por regiones (agosto 2021 y febrero de 2022)	21
4.3.3 Centros transitorios con mayor hacinamiento	22
4.4 Cifras de los mínimos constitucionalmente asegurables en las instalaciones a cargo de la Policía Nacional (agosto de 2021 y febrero de 2022)	25
4.4.1 Situación jurídica	25
4.4.2 Discriminación por sexo y orientación	26
4.4.3 Condiciones médicas especiales	26
4.4.4 Quién suministra la alimentación	27
4.4.5 Extranjeros privados de la libertad	27
4.5 Cifras de los mínimos constitucionalmente asegurables en las URI, a cargo de la Fiscalía General de la Nación	28
4.5.1 Situación jurídica	28
4.5.2 Discriminación por sexo y orientación sexual	29
4.5.3 Condiciones médicas especiales	29
4.5.4 Extranjeros	30
5 Visitas de inspección realizadas por la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria	31

6 Hallazgos generales.....	35
6.1 Hacinamiento desbordado	36
6.2 Infraestructura inadecuada y obsoleta	37
6.3 Falta de prestación del servicio de salud	38
6.4 Falta de prestación del servicio de alimentación	39
7 Conclusiones y recomendaciones	41
7.1 Imprecisión sobre la celebración de convenios ente territorial - INPEC	42
7.2 Imprecisión sobre las obligaciones de las gobernaciones y las alcaldías	42
7.3 Racionalización de la detención preventiva	43
7.4 Al INPEC	44
7.5 A los entes territoriales	44
8 Cumplimiento Resolución Defensorial 069 de 2016	45

Índice de tablas

Tabla 1. Siglas	7
Tabla 2. Cifras de hacinamiento	19
Tabla 3. Cifras de hacinamiento	19
Tabla 4. Cifras de hacinamiento	19
Tabla 5. Distribución CDT regionales	20
Tabla 6. Hacinamiento discriminado por regiones (agosto 2021)	21
Tabla 7. Hacinamiento discriminado por regiones (febrero 2022)	22
Tabla 8. Centros transitorios con mayor hacinamiento	22
Tabla 9. Sobreposición sistema penitenciario y carcelario	23
Tabla 10. Cifras de ocupación en los lugares de detención transitorios a cargo de la Policía Nacional	25
Tabla 11. Cifras de ocupación en las URI, a cargo de la fiscalía general de la nación	28
Tabla 12. Visitas de inspección realizadas por la Delegada	32

Índice de figuras

Figura 1. Cifras de hacinamiento INPEC (marzo de 2020)	17
Figura 2. Cifras ERON (agosto de 2020)	18
Figura 3. Cifras ERON (febrero de 2022)	18
Figura 4. Porcentaje hacinamiento CDT (2021)	19
Figura 5. Población privada de la libertad en CDT (enero a agosto de 2021)	20
Figura 6. Población privada de la libertad en CDT (2021-2022)	20
Figura 7. CAI Simón Bolívar (Palmira, Valle del Cauca)	24
Figura 8. Situación jurídica de la población privada de la libertad	25
Figura 9. Discriminación por sexo y orientación sexual	26
Figura 10. Condiciones médicas especiales	26
Figura 11. Quién suministra la alimentación	27
Figura 12. Extranjeros privados de la libertad	27
Figura 13. Situación jurídica población privada de la libertad	28
Figura 14. Discriminación por sexo y orientación sexual	29
Figura 15. Condiciones médicas especiales	29
Figura 16. Extranjeros privados de la libertad	30
Figura 17. Estación de policía del municipio de Ciénaga	36
Figura 18. Estación de policía del municipio de Ciénaga	36
Figura 19. Necesidades fisiológicas en botellas y bolsas plásticas	37
Figura 20. Necesidades fisiológicas en botellas y bolsas plásticas	37
Figura 21. Necesidades fisiológicas en botellas y bolsas plásticas	37
Figura 22. Estación de policía de Santa Marta (Magdalena)	38
Figura 23. Estación de policía de Santa Marta (Magdalena)	38
Figura 24. Falta de prestación del servicio de salud	38
Figura 25. Falta de prestación del servicio de salud	39
Figura 26. Raciones	40
Figura 27. Variación medidas de aseguramiento intramurales (2016-2019)	43



Tabla 1. Siglas

Siglas	Significado
CDT	Centro de detención transitoria
ERON	Establecimientos de reclusión del orden nacional
CAI	Centros de atención inmediata
URI	Unidades de reacción inmediata
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios



Introducción



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

1



El presente documento tiene como objeto presentar las principales problemáticas que afrontan las personas privadas de la libertad recluidas en los *centros de detención transitoria* (CDT). Hace un especial énfasis en el hacinamiento y sus causas, en las condiciones particulares de reclusión y en la incidencia sobre los derechos humanos de esta población.

Para ello, se revisarán estadísticamente las cifras disponibles, teniendo en cuenta estos factores:

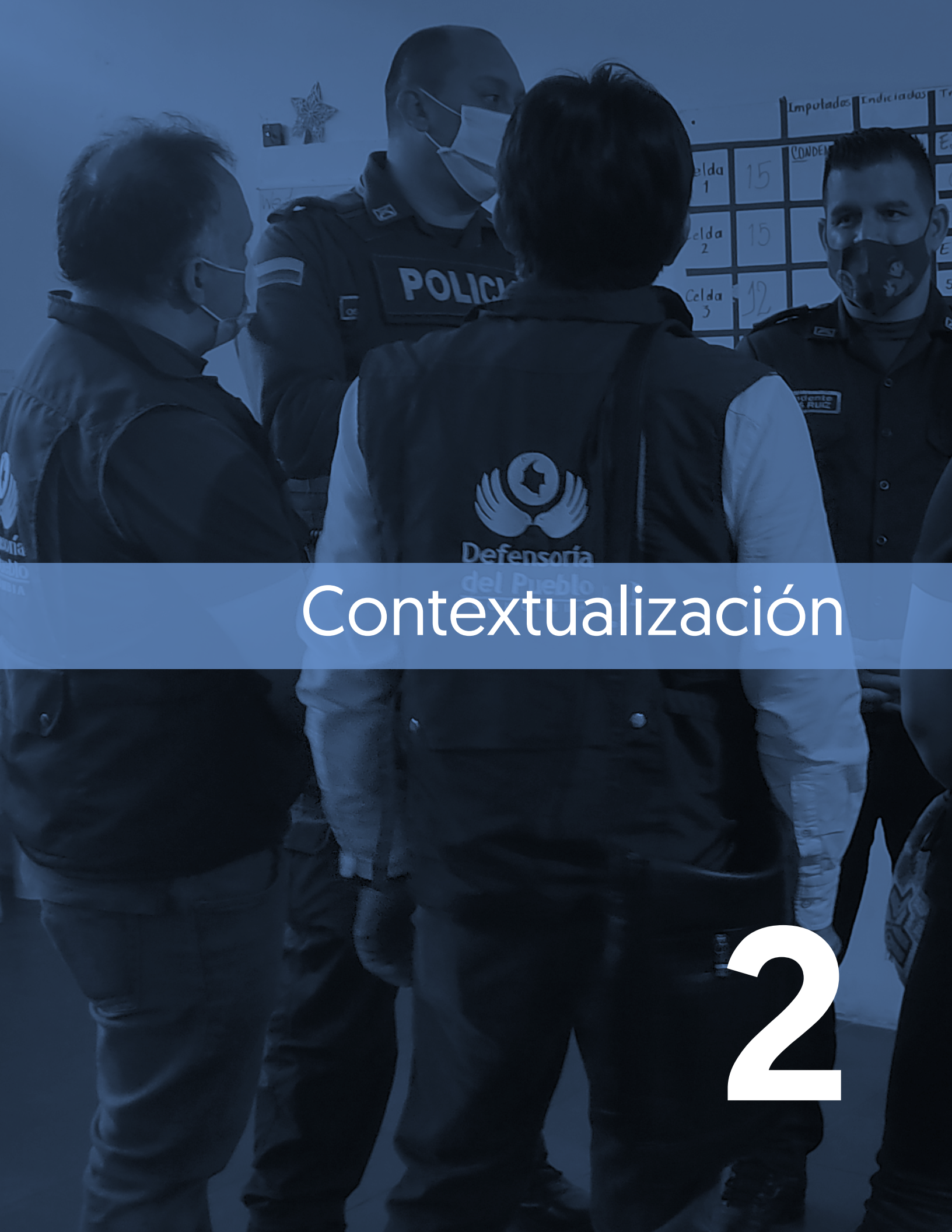
- la capacidad de los CDT,
- el total de la población privada de la libertad,
- las consecuencias del cierre de los *establecimientos de reclusión del orden nacional* [ERON] por la propagación del COVID-19.

Posteriormente, se formularán recomendaciones que —desde la experiencia de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria— puedan ser útiles para los organismos y entidades competentes, como

- el Ministerio de Justicia y del Derecho,
- el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC),
- las alcaldías y gobernaciones del país,
- las secretarías de salud municipales y departamentales.

Estas recomendaciones servirán para diseñar e implementar estrategias que mejoren las condiciones de reclusión y garanticen los derechos fundamentales de las personas privadas libertad.

Finalmente, se aclara que el propósito final de este estudio es exhortar a los entes territoriales para que, cumpliendo sus competencias legales, mejoren decisivamente las condiciones de reclusión de todas las personas privadas de la libertad en el país.



The background image is a blue-tinted photograph of a group of people in what appears to be a prison or detention facility. In the center, a person is seen from the back, wearing a dark vest with the logo of the 'Defensoría del Pueblo' (People's Defender's Office). The logo consists of two hands cupping a star. To the left, a police officer in a uniform with 'POLICIA' on the chest is visible. To the right, another police officer is looking towards the camera. In the background, a whiteboard or chart is visible with columns labeled 'Imputados', 'Enclavados', and 'Tr'. Below these, there are rows labeled 'Celda 1', 'Celda 2', and 'Celda 3' with numbers 15, 15, and 12 respectively. The word 'CONDENA' is also visible on the chart.

Contextualización

2



El presente análisis debe partir de la distinción entre los lugares en los que se recluye a las personas privadas de la libertad en Colombia:

- Los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON). Están a cargo del INPEC. Se subdividen en
 - o cárceles, diseñadas para la privación de la libertad de personas sindicadas y con la imposición de una medida de aseguramiento intramural;
 - o penitenciarias, creadas para la privación de la libertad de personas condenadas.
- Los centros de detención transitoria. Se subdividen en
 - o estaciones de Policía y *centros de atención inmediata* [CAI];
 - o las *unidades de reacción inmediata* [URI], a cargo de la Fiscalía General de la Nación;
 - o los centros de traslado para protección.

Esta aclaración es necesaria, debido al impacto diferencial de cada uno de estos lugares y a sus características (infraestructura, servicios públicos, atención en salud, alimentación, etc.).

Planteado este panorama general, es importante profundizar en los conceptos técnicos que abarcan la privación de la libertad de manera transitoria.

2.1 ¿Qué son los centros de detención transitorios?

Los centros de detención transitorios son dependencias que están a cargo de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. Su

objetivo es alojar y custodiar a las personas privadas de la libertad de manera temporal, mientras se define su situación jurídica, por orden de autoridad judicial competente, por detención administrativa preventiva o por captura en flagrancia. Esas personas deben permanecer en estas salas durante el término estrictamente necesario, que no puede exceder 36 horas, hasta que se disponga su libertad, el traslado a su domicilio o el traslado a un centro carcelario o penitenciario.

2.2 ¿Cómo se clasifican?

Los centros de detención transitorios del país están hoy clasificados en URI, estaciones de policía y CAI, centros de traslados para protección, *unidades permanentes de justicia* [UPJ] o unidades similares.

2.2.1 Unidades de reacción inmediata [URI]

Son dependencias a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Están destinadas a mantener bajo su cuidado a personas privadas de la libertad por alguna de las situaciones excepcionales indicadas hasta ponerlas a disposición del juez competente antes del término señalado [36 horas después de la captura].

2.2.2 Estaciones de Policía y *centros de atención inmediata* [CAI]

Están a cargo de la Policía Nacional. Están destinados a mantener bajo su cuidado a las personas capturadas hasta ponerlas a disposición del juez competente antes del término señalado [36 horas después de la captura].



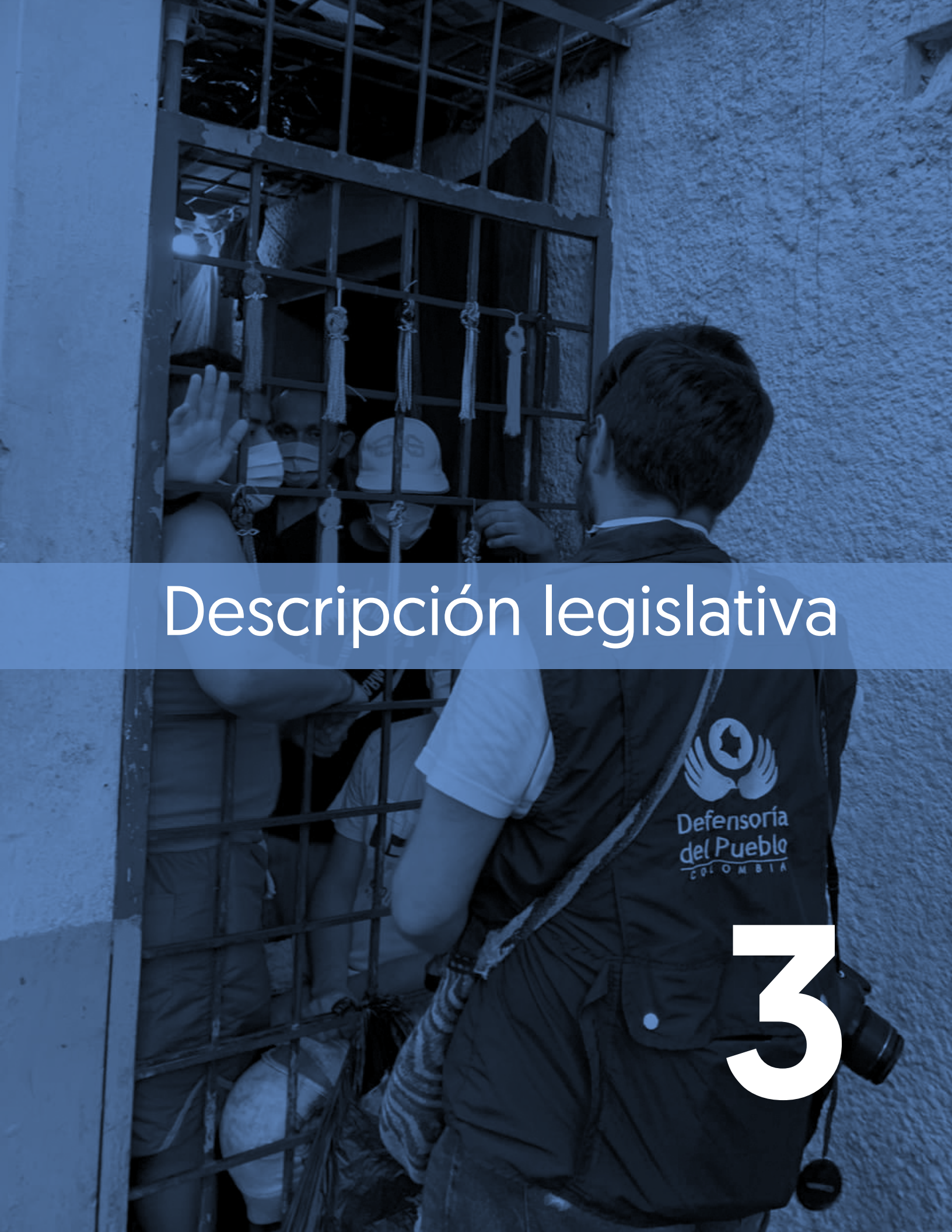
2.2.3 Centros de traslado para protección

Como medida de protección, se llevan personas a estas dependencias por un término de máximo 12 horas, cuando su vida e integridad —o la de terceros— esté en riesgo o peligro. En estos casos, el personal uniformado de la Policía Nacional podrá trasladarla para su protección o la de terceros. Por ejemplo, cuando alguien esté involucrado en una riña, se comporte agresiva o temerariamente, realice

actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad o la de terceros, esté en peligro de agresión o cuando el traslado sea el único medio disponible para evitar el riesgo a la vida o integridad de la persona o los terceros¹.

Teniendo en cuenta los últimos acontecimientos de orden social, también se han destinado estos lugares para trasladar a ciudadanos, como medida de protección para personas aprehendidas con ocasión de las protestas sociales presentadas en el país.

¹ Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, art. 155.

A photograph with a blue tint showing a person from behind, wearing a dark vest with the logo of the Defensoría del Pueblo (Colombia). The person is looking through metal bars at several individuals who are also behind the bars. One person is wearing a white cap and a face mask. The scene appears to be inside a prison or a detention facility.

Descripción legislativa

3



El artículo 28 de la Ley 65 de 1993 contiene la primera consideración normativa con respecto a estos centros de detención transitoria. La modifica el artículo 21 de la Ley 1709 de 2014:

Artículo 28A. Detención en unidad de reacción inmediata o similar. La detención en Unidad de Reacción Inmediata [sic] (URI) o unidad similar no podrá superar las treinta y seis (36) horas, debiendo [sic] garantizarse las siguientes condiciones mínimas: separación entre hombres y mujeres, ventilación y luz solar suficientes, separación de los menores de edad y acceso a baño.

Parágrafo. Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley las Entidades Territoriales adecuarán las celdas a las condiciones de las que trata el presente artículo²

En el mismo sentido, la Ley 65 de 1993 delimitó la competencia de los entes territoriales en el sostenimiento de la población privada de la libertad, preventivamente:

Artículo 17. Cárceles departamentales y municipales. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas

preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

[...]

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos [sic], gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios³.

En consecuencia, los entes territoriales ostentan una obligación de doble vía respecto de las personas detenidas preventivamente y las condenadas por contravenciones policivas que impliquen privación de la libertad:

- en la construcción, sostenimiento y vigilancia de las cárceles;
- en la apropiación de recursos necesarios para asumir «los gastos de sus cárceles»: pago de empleados, raciones de presos, remisiones y viáticos, y demás servicios.

Cuando las entidades territoriales no tengan cárcel propia, el artículo 19 de la Ley 65 de 1993 determina que «podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales»⁴. Lo podrán hacer respecto

² Ley 1709 de 2014. Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones, art. 28A.

³ Ley 65 de 1993. Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, art. 17.

⁴ Ley 65 de 1993, art. 19.



de la fijación de sobresueldos; dotación de los elementos; provisión de alimentación; reparación, y adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios.

En consecuencia, desde una perspectiva legal y de garantía de derechos, los entes territoriales deben sostener —en condiciones dignas— a las personas detenidas preventivamente en

- los centros de detención transitoria;
- los centros de reclusión del orden nacional, a cargo del INPEC.

Para cumplir esta obligación, la Ley 65 de 1993 establece distintas alternativas, como la celebración de «convenios de integración de servicios»⁵. También faculta a los departamentos o municipios que carezcan de sus propios centros de reclusión para delegar al INPEC la custodia y vigilancia

de las personas sindicadas mediante contratos para el **sostenimiento de esta población en las circunstancias indicadas en el párrafo anterior.**

Cabe resaltar que la interpretación exegética de las citadas normas ha generado una discusión de vieja data entre las entidades gubernamentales y los entes territoriales respecto de sus competencias en la manutención de esta población.

En síntesis, existe una relación de especial sujeción entre la población privada de la libertad y el Estado; este último asume el cuidado y protección de sus derechos. De esta relación de subordinación surgen derechos especiales y reforzados para esta población carcelaria, relacionados con las condiciones mínimas y dignas de reclusión que deben respetarse, protegerse y garantizarse independientemente de las competencias legales del Gobierno Nacional o de los entes territoriales.

⁵ Ibid., art. 17.



Análisis de cifras generales de hacinamiento por la propagación del COVID-19



4

La Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria ha manifestado en diversos escenarios que es fundamental revisar el análisis y conclusiones que llevaron a trasladar todas las problemáticas que afrontaban los ERON a los centros de detención transitoria, por el cierre que el INPEC ordenó para evitar la propagación del COVID-19 en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

4.1 Cifras ERON inicio de la pandemia (13 de marzo de 2020)

Con el objeto de prevenir la propagación del coronavirus en los centros de reclusión del país, el INPEC tomó la determinación administrativa de prohibir

- el ingreso de las personas externas a los ERON;
- el traslado de personas privadas de la libertad entre establecimientos;
- ingreso de nuevas personas condenadas y sindicadas.

Para el 13 de marzo de 2020⁶, las cifras de hacinamiento en los establecimientos a cargo del INPEC eran las siguientes.

Figura 1. Cifras de hacinamiento INPEC (marzo de 2020)



Como se observa, la población total era de **122 598** personas privadas de la libertad en los ERON del país; la sobrepoblación, **41 670**, y el índice de hacinamiento correspondía al **51,49%**.

Esta cifra de hacinamiento es bastante alta, considerando que es similar a la del 2015 (**56,1%**), cuando la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional mediante la sentencia T-762 de 2015⁷.

⁶ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, «Tableros estadísticos de marzo de 2020. Intramural Colombia», Panel derecho.

⁷ Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-762-15. Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario*.



4.2 Cifras en los ERON (20 de agosto de 2021 y 3 de febrero de 2022)

Para el 20 de agosto de 2021, el INPEC reportó un índice de hacinamiento del **17,62%**: una sobrepoblación total de **14 507** personas privadas de la libertad en los ERON.

Figura 2. Cifras ERON (agosto de 2020)⁸



Para el 2 de febrero de 2022, el INPEC reporta un índice de hacinamiento del **19,31%**: una sobrepoblación total de **15 776** personas privadas de la libertad en los ERON⁹.

Figura 3. Cifras ERON (febrero de 2022)



Si bien se observa una reducción sustancial en el número de personas privadas de la libertad desde el cierre de los ERON, resulta importante aclarar que eso se debe —en parte— a que la sobrepoblación la están soportando los centros de detención transitoria del país.

4.3 Análisis cifras de hacinamiento en los CDT (18 de agosto de 2021)

Para la Defensoría del Pueblo son preocupantes las cifras de enero a agosto de 2021 sobre personas

⁸ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, «Tableros estadísticos de agosto de 2020. Intramural Colombia», Panel derecho.

⁹ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, «Tableros estadísticos de febrero de 2022. Intramural Colombia», Panel derecho.

privadas de la libertad reclusas en los diferentes centros transitorios, debido a que la capacidad real de reclusión no es suficiente para albergar a las más de **21000** personas allí reclusas.

A continuación, veamos el comportamiento que han tenido las cifras reportadas por el Área de Información Estratégica del Servicio de Policía [ARES] y por el Grupo de Recepción de Información [GURIN] de la Policía Nacional.

Tabla 2. Cifras de hacinamiento

Capacidad	Población total		Hacinamiento
6727	19471		189 %
	Condenados	Imputados	
	2376	17125	

Fuente: Área de Información Estratégica del Servicio de Policía [ARES] | 17/01/2021

Para enero de 2021, ascendía a **19471** la cantidad de personas privadas de la libertad en los centros de reclusión transitoria en el país, que tienen una capacidad real de **6727**: una sobrepoblación de **12744** representa un **189%** de hacinamiento.

Tabla 3. Cifras de hacinamiento

Capacidad	Población total		Hacinamiento
7865	21058		168 %
	Condenados	Imputados	
	1995	19063	

Fuente: ARES | 18/08/2021

Para agosto de 2021, se reporta una población reclusa de **21058** personas ¿, en centros con una capacidad real de **7865**: una sobrepoblación de **13193** representa un **168%** de hacinamiento en los centros de reclusión del país.

De acuerdo con las anteriores cifras, se observa el siguiente comportamiento.

Figura 4. Porcentaje hacinamiento CDT (2021)



Fuente: elaboración propia.

De enero a agosto de 2021, las cifras de hacinamiento en los centros de detención transitorios en el país presentan una tendencia a la disminución. Esta disminución obedece a que, para el mes de agosto, la capacidad de reclusión se incrementó en **1138** cupos, según las estadísticas reportadas por ARES. Por ello, estas cifras no significan que la situación en los centros de detención con vocación transitoria del país este evolucionando de manera positiva, como podría entenderse por la disminución en los porcentajes de hacinamiento.

Según las cifras reportadas por la Policía Nacional, estas eran las estadísticas de enero del **2022** sobre la población privada de la libertad.

Tabla 4. Cifras de hacinamiento

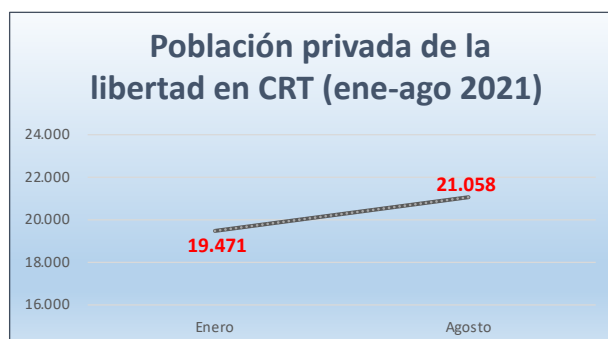
Capacidad	Población total		Hacinamiento
8105	21074		160 %
	Condenados	Imputados	
	2336	18738	

Fuente: ARES | 30/01/2022

Asimismo, para enero de 2022, en comparación con agosto de 2021, la capacidad de reclusión se incrementó en **240** cupos. Eso no quiere decir que la situación en los centros de detención con vocación transitoria del país este evolucionando de manera positiva: aunque haya más cupos, no han disminuido los porcentajes de hacinamiento, ya que hay más personas privadas de la libertad; además, las fallas estructurales presentadas en estos centros obstaculizan el goce efectivo de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Ocurre lo contrario con las cifras generales de la población total reclusa: en enero, reportaron **19.471** personas privadas de la libertad; en agosto, **21.058**. Estas cifras muestran un incremento de **1587** personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del país, como se observa a continuación.

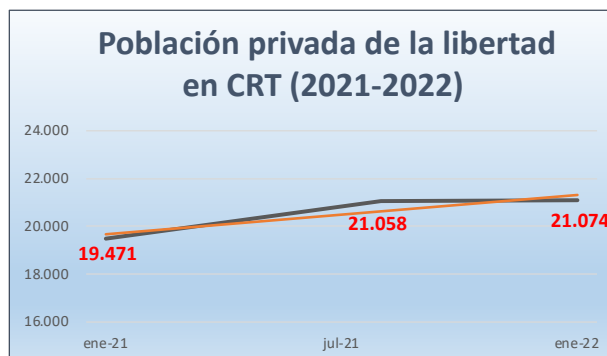
Figura 5. Población privada de la libertad en CDT (enero a agosto de 2021)



Fuente: elaboración propia. (agosto 2021)

Entre enero de 2021, agosto de 2021 y enero de 2022, de acuerdo con la línea de tendencia, el comportamiento de las cifras totales de la población privada de la libertad reclusas en los CDT presenta un incremento, como se observa a continuación.

Figura 6. Población privada de la libertad en CDT (2021-2022)



4.3.1 Distribución CDT regionales

A continuación, se describen las 8 regiones de policía, que se distribuyen y conforman de la siguiente manera.

Tabla 5. Distribución CDT regionales

Regional	Nombre	Departamentos y ciudades que la conforman
1	Central	Bogotá
		Boyacá
		Cundinamarca
2	Suroriental	Huila
		Tolima
		Caquetá
		Putumayo
3	Eje Cafetero	Risaralda
		Caldas
		Quindío
4	Suroccidental	Santiago de Cali
		Valle
		Cauca
		Nariño
5	Oriental	Santander
		Norte de Santander
		Cesar
		Arauca
		Magdalena Medio

Regional	Nombre	Departamentos y ciudades que la conforman
6	Occidental	Valle de Aburrá*
		Antioquia
		Chocó
		Córdoba
		Urabá
7	Llanos Orientales	Meta
		Casanare
		Amazonas
		Guainía
		Guaviare**
		Vichada
8	Costa Norte	Atlántico
		Bolívar
		Guajira
		Magdalena
		Sucre
		San Andrés y Providencia

Fuente: elaboración propia.



4.3.2 Hacinamiento discriminado por regiones [agosto 2021 y febrero de 2022]

Tabla 6. Hacinamiento discriminado por regiones [agosto 2021]

Regional policía	Capacidad	Población	Sobrepoblación	Hacinamiento
1	850	886	2833	333 %
2	443	893	450	101%
3	651	1482	831	127%
4	1174	4068	2894	246 %
5	612	2395	1783	291%
6	1148	4106	2958	257%
7	331	647	316	95 %
8	1324	3781	2457	185 %

Fuente: elaboración propia.



Como se observa en la tabla anterior, las regionales central (**333 %**), oriental (**291 %**), occidental (**257 %**) y suroccidental (246 %) son las que más hacinamiento

presentan en todo el país: un total de **14 255** personas. Dicha cifra corresponde al 67,6 % del total de personas detenidas en los CDT.

Tabla 7. Hacinamiento discriminado por regiones (febrero 2022)

Regional policía	Capacidad	Población	Sobrepoblación	Hacinamiento
1	875	3884	3009	343,8 %
2	440	978	538	122,2 %
3	640	1346	706	110,3 %
4	1399	3921	2522	180,2 %
5	657	2254	1597	243 %
6	1171	4268	3097	264,4 %
7	260	548	288	110,7 %
8	1402	3875	2473	176,3 %

Como se observa en la tabla anterior, las regionales central (**343 %**), oriental (**243 %**), occidental (**264 %**) y suroccidental (180 %) son las que más hacinamiento presentan en todo el país: agrupan un total de **14 327** personas. Dicha cifra corresponde al 68 % del total de personas detenidas en los CDT.

Como se observa, no existe una diferencia significativa entre las cifras reportadas en agosto del 2021 y las de febrero de 2022.

4.3.3 Centros transitorios con mayor hacinamiento

Los centros de detención transitorios con mayor porcentaje de hacinamiento en el país son Fray Damián [Cali], Candelaria [Valledupar], Itagüí [Valledupar], Permanente Central [Ibagué], Santander de Quilichao [Cauca], Sijín [Valledupar], Santa Marta [Magdalena], Maicao [La Guajira] y Riohacha [La Guajira], con los siguientes resultados.

Tabla 8. Centros transitorios con mayor hacinamiento

Ciudad/ Departamento	Centro transitorio	Cantidad personas privadas de la libertad	Capacidad	Hacinamiento
Cali	Fray Damián	498	15	3220 %
Medellín	Candelaria	374	25	1396 %
Bogotá	Puente Aranda	889	0	889 %
Antioquia	Itagüí	226	30	653 %
Ibagué	Permanente Central	331	46	620 %
Cauca	Santander De Quilichao	134	20	570 %
Medellín	Sijín	332	70	374 %
Magdalena	Santa Marta	255	54	372 %
Guajira	Maicao	253	60	322 %
Guajira	Riohacha	298	80	273 %

Fuente: elaboración propia.



La cantidad de personas privadas de la libertad recluidas en los 10 centros de reclusión antes analizados representan el 17% del total de la población recluida en los **786** centros transitorios del país.

Para la Defensoría del Pueblo, es alarmante el porcentaje de hacinamiento presentado en el centro de reclusión transitorio Fray Damián (Cali, Valle del Cauca). Por ello, se procedió a la respectiva visita de inspección para verificar las condiciones de reclusión, así como la garantía y protección de los derechos humanos de la población privada de la libertad allí recluida.

En este punto del análisis, resulta necesario realizar un ejercicio estadístico respecto de cuál sería el índice de hacinamiento si se trasladarán todas las personas privadas de la libertad que se encuentran en los CDT en la actualidad, entendiendo que — legalmente— una persona no debería estar más de 36 horas en estos centros transitorios.

Como se indicó, para el 20 de agosto de 2021, el INPEC reportó una población de **96 833** personas.

Si a eso se suman las **21 058** personas detenidas preventivamente en los CDT, entendiendo que, jurídicamente, no deben permanecer en estos lugares más de 36 horas, la población total sería de **117 891 personas privadas de la libertad**.

Estas cifras no varían de manera sustancial para febrero de 2022, pues el INPEC reporta una población de **97 490¹⁰** personas, si a eso se suman las **21 074** personas detenidas preventivamente en los CDT, entendiendo que, jurídicamente, no deben permanecer en estos lugares más de 36 horas, la población total sería de **118 564 personas privadas de la libertad**.

Eso quiere decir que la sobrepoblación total es una cifra muy superior a la que el Gobierno nacional presenta, entendiendo el sistema carcelario y penitenciario como un todo. Es decir, el análisis del total de personas privadas de la libertad debe hacerse de manera conjunta, con todos los seres humanos que están en los ERON y en los CDT.

El siguiente cuadro expone numéricamente la problemática anteriormente planteada.

Tabla 9. Sobrepoblación sistema penitenciario y carcelario

Año	Capacidad	Población	Sobrepoblación	Hacinamiento
2021	82 326	96 833 + 21 058 = 117 891	14 507 + 21 058 = 35 565	$(35\,565 \times 100) \div 82\,326 = \mathbf{43,2\%}$
2022	81 714	97 490 + 21 074 = 118 564	15 776 + 21 074 = 36 850	$(36\,850 \times 100) \div 81\,714 = \mathbf{45\%}$

Fuente: elaboración propia.

¹⁰ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, «Tableros estadísticos de febrero de 2022. Intramural Colombia», Panel derecho.

En síntesis, las cifras no han variado mucho desde agosto de 2021 hasta febrero de 2022. Resulta importante destacar que las cifras reales de hacinamiento aumentarían del **17,62%** al **43,2%** [agosto] y del **19,3%** al **45%** [febrero].

Así las cosas, es evidente que el hacinamiento es la principal causa de la vulneración de los derechos humanos, traducido en la ausencia de espacios adecuados para dormir, para consumir alimentos y para acceder a los servicios públicos esenciales.

Lo dicho hasta aquí supone no solo la vulneración a diversos derechos de esta población, sino que demuestra una desafortunada e inevitable relación entre el alto índice de hacinamiento en los CDT (**168%**) y la forma de propagación del COVID-19: «por gotitas transportadas por el aire [1 metro de la fuente] y objetos y superficies contaminadas. En un comunicado de la OMS del día 17/03/2020 se manifestó la posibilidad que el virus quede suspendido en el aire, según temperaturas y humedades». Este distanciamiento «social» y la ejecución real de medidas de bioseguridad son, por el momento, la única evidencia científica que contribuye al descenso del contagio en los casos de COVID-19.

Este distanciamiento es la mejor manera de contribuir con el descenso de contagio por COVID-19. Eso significa —técnicamente— que las personas deben tener espacio entre sí de mínimo 1 metro. Evidentemente, esta situación no puede garantizarse en los CDT, por lo que aumenta el riesgo para aquellas personas mayores de 60 años y para

las que estén diagnosticadas con enfermedades categorizadas como comorbilidad.

Para ejemplificar la anterior situación, basta con señalar los hallazgos del equipo de la Delegada en el CAI Simón Bolívar de la ciudad de Palmira [Valle del Cauca]. En el primer piso de este establecimiento, hay una celda que mide aproximadamente 6 m² con capacidad para **8** personas, pero hay **17** reclusas: un hacinamiento del **112%**.

Estas circunstancias se advierten en la siguiente fotografía.

Figura 7. CAI Simón Bolívar [Palmira, Valle del Cauca]



En síntesis, significa que cada persona cuenta escasamente con 35 cm² como espacio total de reclusión durante las 24 horas del día. Eso implica, según lo narrado por las propias personas privadas de la libertad, que deben dormir por turnos —en una especie de «pico y placa»— por la falta de espacio físico.

4.4 Cifras de los mínimos constitucionalmente asegurables en las instalaciones a cargo de la Policía Nacional (agosto de 2021 y febrero de 2022)

A continuación, se realizará un análisis particular de las cifras de ocupación en los lugares de detención transitorios a cargo de la Policía Nacional.

Tabla 10. Cifras de ocupación en los lugares de detención transitorios a cargo de la Policía Nacional

Año	Capacidad	Población	Sobrepoblación	Índice de hacinamiento	Total de personal policial para custodia
2021 [agosto]	6533	19 319	12 786	196 %	1831
2022 [febrero]	6844	19 653	12 809	187 %	1982

Pese a que la cifra anteriormente expuesta resulta alarmante, es necesario discriminar numéricamente otros aspectos sobre las condiciones de reclusión de esta población:

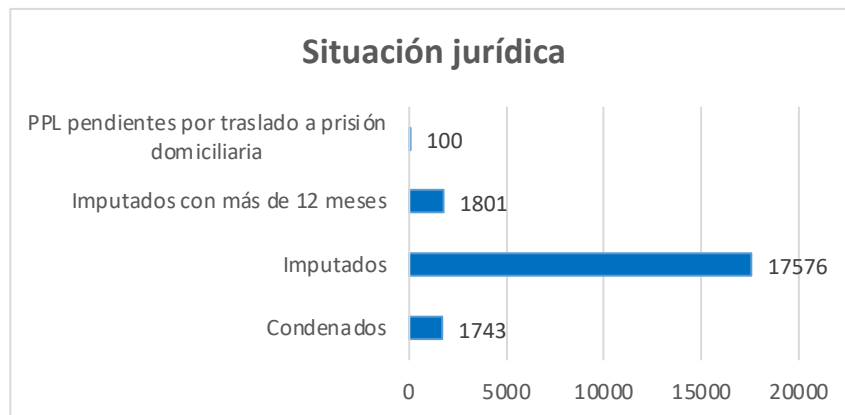
- situación jurídica;
- categorización por sexo y orientación sexual;
- personal de custodia y vigilancia;
- condiciones especiales de salud;
- prestación de servicio de alimentación;
- población extranjera privada de la libertad.

A continuación, se presentan los datos estadísticos que reflejan las distintas situaciones que afrontan las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitorios a cargo de la Policía Nacional.

4.4.1 Situación jurídica

El siguiente cuadro agrupa los principales aspectos respecto de la situación jurídica de esta población.

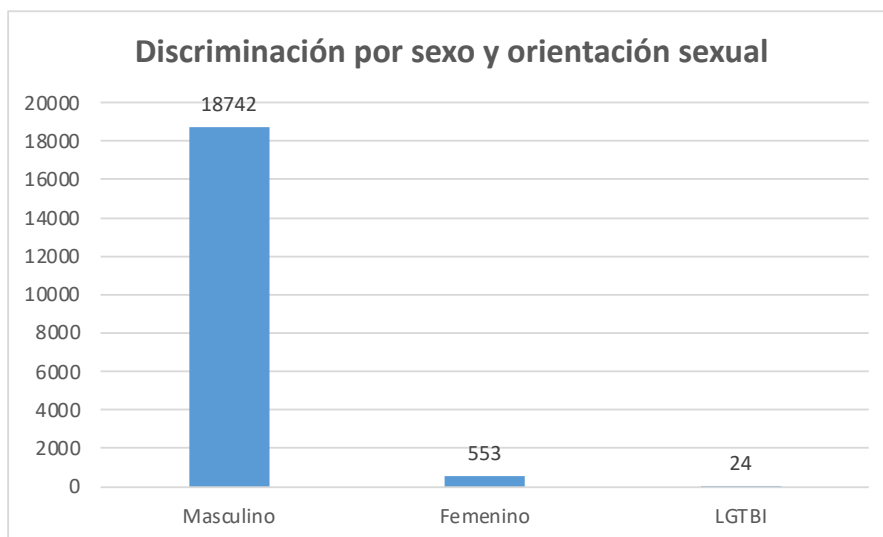
Figura 8. Situación jurídica de la población privada de la libertad



Fuente: elaboración propia.

4.4.2 Discriminación por sexo y orientación

Figura 9. Discriminación por sexo y orientación sexual

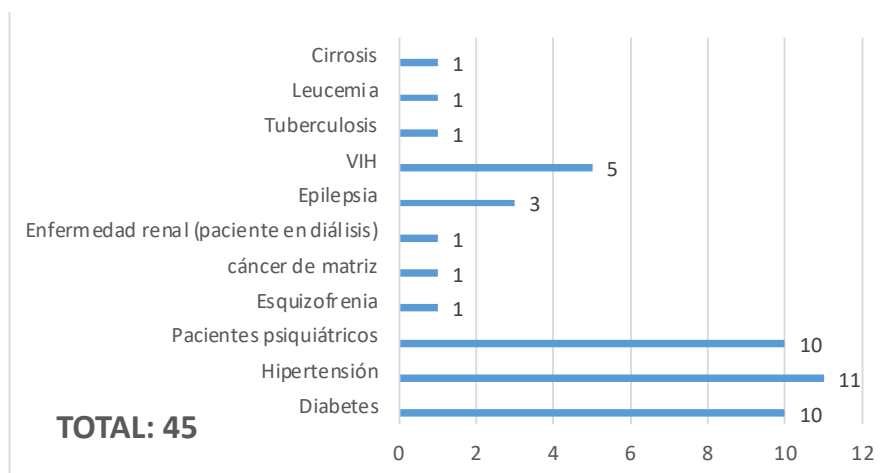


Fuente: elaboración propia.

4.4.3 Condiciones médicas especiales

Según las cifras reportadas por la Policía Nacional, hay un total de **45** personas privadas de la libertad diagnosticadas con las siguientes patologías.

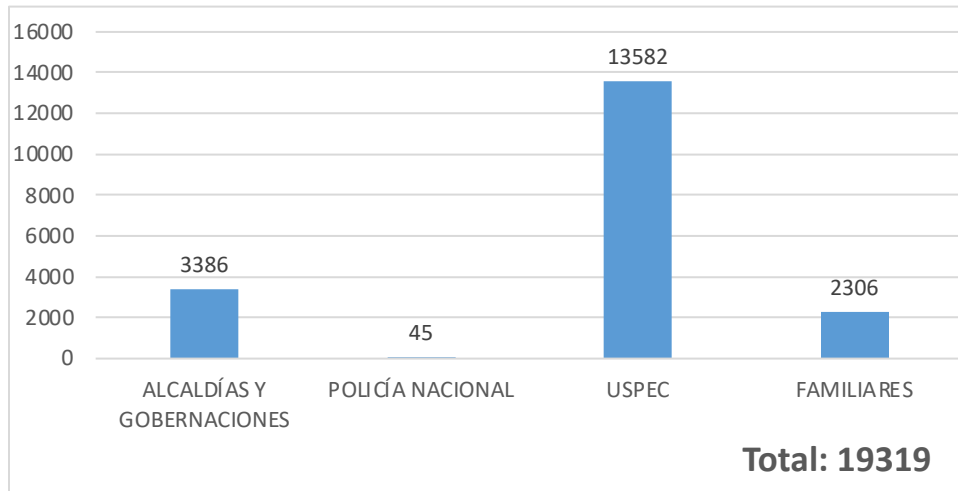
Figura 10. Condiciones médicas especiales



Fuente: elaboración propia.

4.4.4 Quién suministra la alimentación

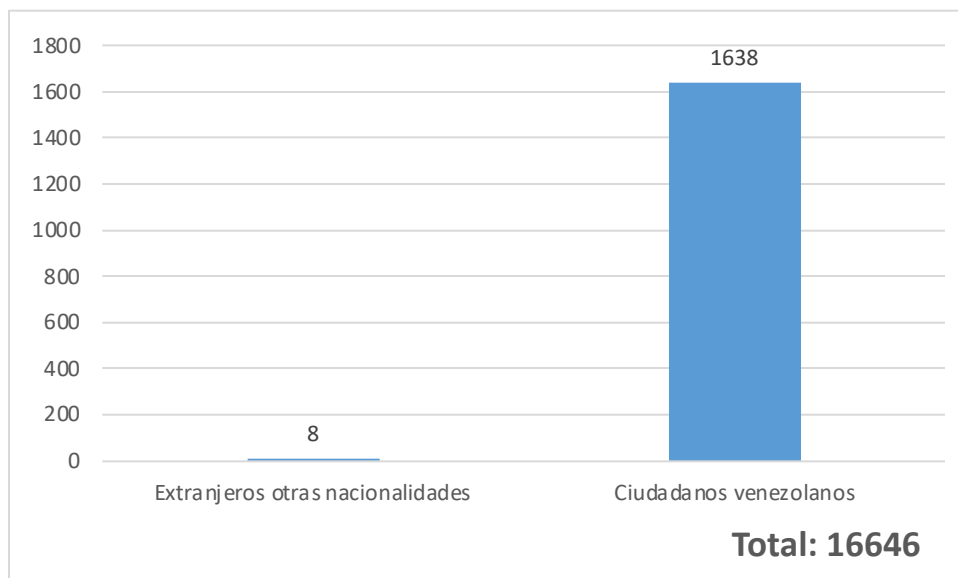
Figura 11. Quién suministra la alimentación



Fuente: elaboración propia.

4.4.5 Extranjeros privados de la libertad

Figura 12. Extranjeros privados de la libertad



Fuente: elaboración propia.



A continuación, se presentan los datos estadísticos que reflejan las distintas situaciones que afrontan las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitorios, a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

4.5 Cifras de los mínimos constitucionalmente asegurables en las URI, a cargo de la Fiscalía General de la Nación

A continuación, se realizará un análisis particular de las cifras de ocupación en las Unidades de Reacción Inmediata (URI), a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

Tabla 11. Cifras de ocupación en las URI, a cargo de la fiscalía general de la nación

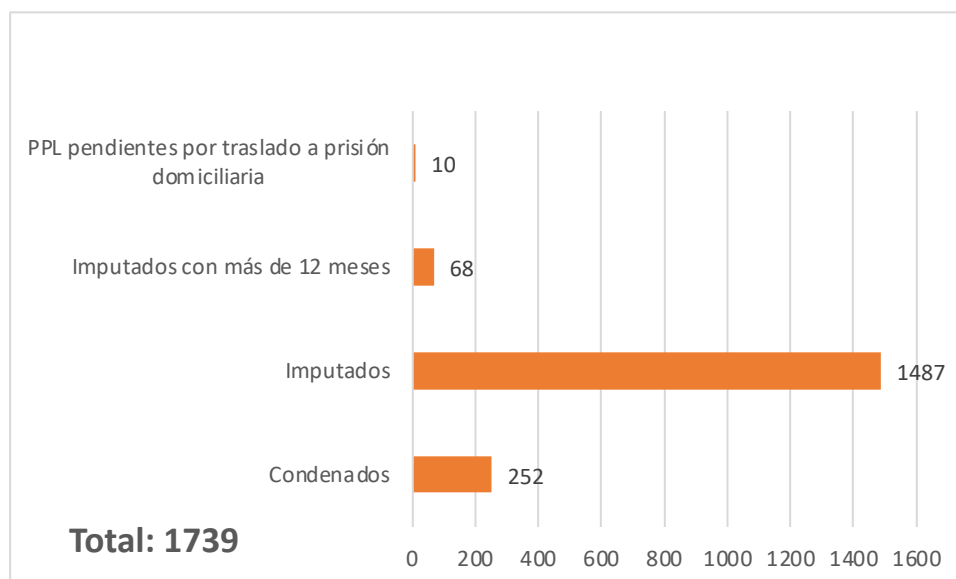
Año	Capacidad	Población	Sobrepoblación	Índice de hacinamiento	Total de personal para custodia
2021 [agosto]	1332	1739	407	31%	180
2022 [febrero]	1261	1421	160	13%	139

Fuente: elaboración propia.

4.5.1 Situación jurídica

El siguiente cuadro agrupa los principales aspectos respecto de la situación jurídica de esta población.

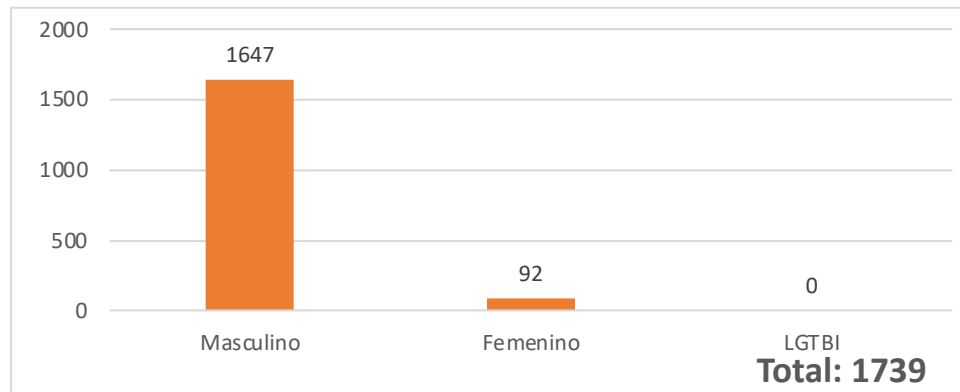
Figura 13. Situación jurídica población privada de la libertad



Fuente: elaboración propia.

4.5.2 Discriminación por sexo y orientación sexual

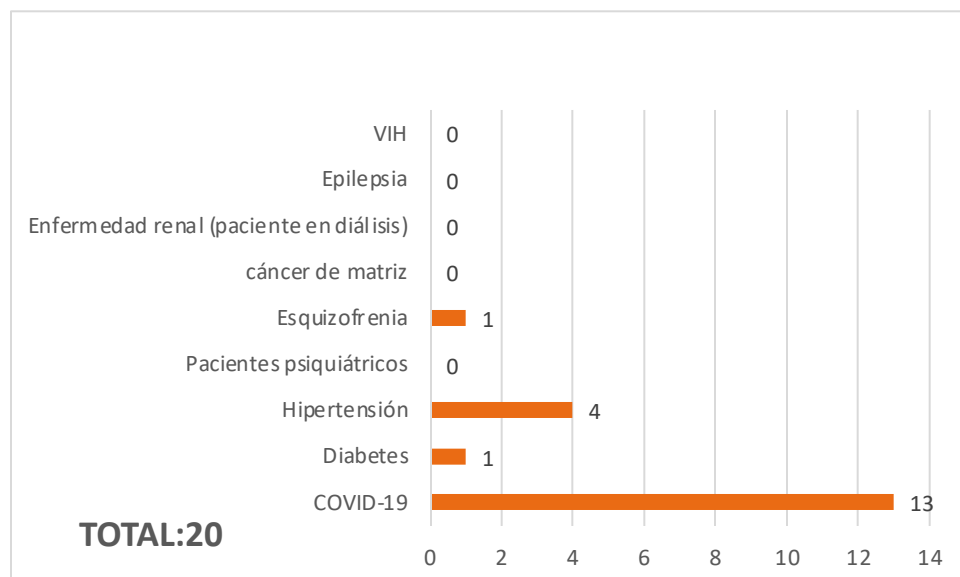
Figura 14. Discriminación por sexo y orientación sexual



Fuente: elaboración propia.

4.5.3 Condiciones médicas especiales

Figura 15. Condiciones médicas especiales

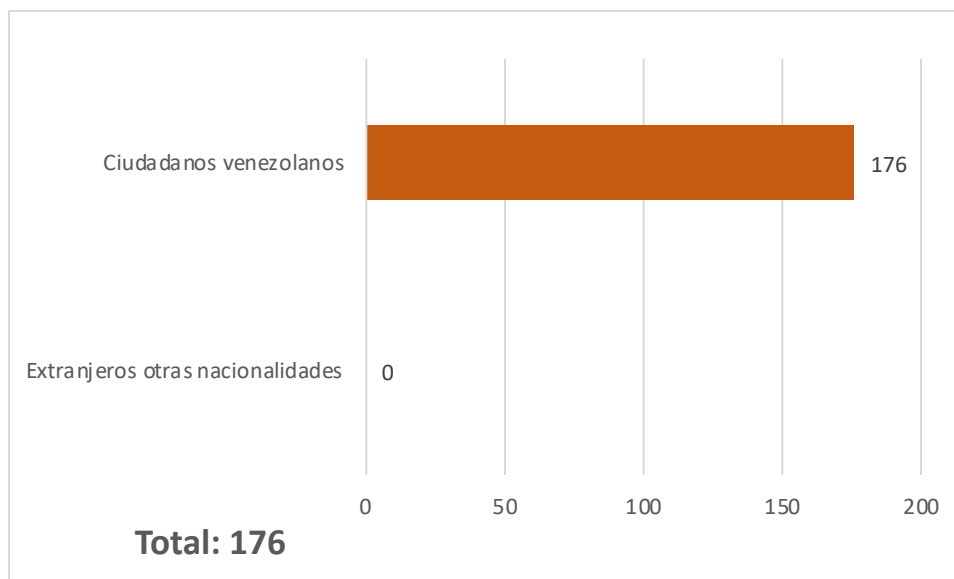


Fuente: elaboración propia.



4.5.4 Extranjeros

Figura 16. Extranjeros privados de la libertad



Fuente: elaboración propia.

Visitas de inspección
realizadas por la
Delegada para la
Política Criminal y
Penitenciaria

5



En desarrollo de su misión institucional y entendiendo la necesidad de obtener datos concretos que le permitan consolidar un diagnóstico real sobre las condiciones de reclusión de esta población, la

Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria se encuentra ejecutando visitas de inspección a los CDT en diversas zonas del país. En el siguiente cuadro se relacionan las visitas realizadas durante el 2021.

Tabla 12. Visitas de inspección realizadas por la Delegada

Ciudad	Centro transitorio visitado	Hallazgos
Puerto Carreño	Estación de policía de Puerto Carreño	Hacinamiento.
		Faltas en el suministro de alimentos.
		Faltas en la prestación del servicio integral en salud.
		Reclusión mayor a 36 horas.
Cartagena	Estación de policía	Deficiencia en la prestación de los servicios médicos.
		Falta capacidad administrativa, técnica, presupuestal y funcional del sistema administrativo y judicial para atender solicitudes de beneficios administrativos o subrogados penales.
		No se garantiza de manera adecuada el suministro del servicio de alimentación (calidad, gramaje, dietas) y se entrega en horarios diferentes a los del común.
Sincelejo	Estación de policía	El servicio de agua es intermitente: han pasado hasta dos días sin agua.
		Falla el suministro de alimentos.
		Falla la prestación del servicio integral en salud.
		No se ha permitido el ingreso de televisores ni ventiladores.
Apartadó	- Armada - Gaula del Ejército. - Estación de policía de Apartadó - Estación de policía de Turbo - Estación de policía de Chigorodó	Interrupción de la prestación del servicio de alimentación en el CDT de Apartadó.
		El INPEC no recibe a personas condenadas en la Armada.
Quibdó	Estación de policía	El servicio de salud es deficiente: no dejan ingresar medicamentos; cuando tienen una urgencia de salud, no los llevan hospital, ya que no cuentan con vehículos.
		Los protocolos mínimos de bioseguridad no se cumplen: no tienen tapabocas y no hay distanciamiento físico.
Leticia	Comando de Policía de Leticia	Deficiencia en la entrega de elementos de bioseguridad.
		No los han vacunado, por no contar con documentación.
		Faltas en el suministro de alimentos; y hay personas privadas de la libertad sin núcleo familiar en el municipio, para las que es aún más difícil conseguir alimentos.

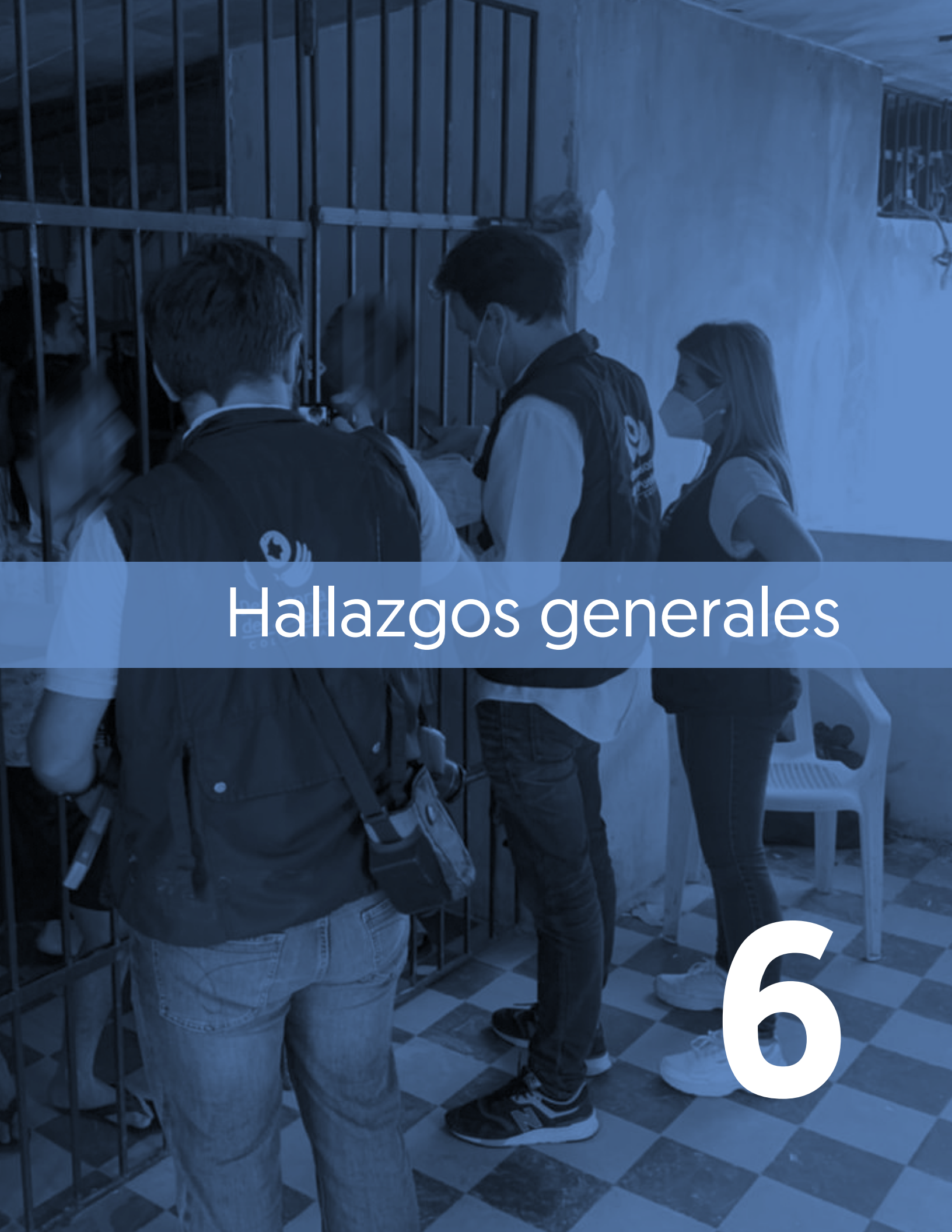


Ciudad	Centro transitorio visitado	Hallazgos
Santa Marta	Estación de policía «La Permanente» URI Estación de policía Rodadero	Altos índices de hacinamiento.
		Deficiencias en la prestación del servicio integral de salud.
		Falta de suministro de agua potable.
		No se garantiza el servicio de teléfono para comunicarse con las familias y los abogados defensores.
		Falta de conectividad para acceder a las audiencias virtuales.
		Por la falta al acceso normal a los baños, deben hacer sus necesidades básicas en botellas.
		Se dificulta otorgar la hora de sol a las personas privadas de la libertad, por cuanto las instalaciones no están acondicionadas para ello.
		La infraestructura en general sufrió múltiples afectaciones por un incendio que se presentó en un intento de fuga masiva de las personas privadas de la libertad.
		No hay condiciones de ventilación e iluminación adecuada para las personas privadas de la libertad.
Ciénaga	Estación de policía Comando de Policía	No siempre se garantiza la asistencia a las audiencias virtuales, debido a la falta de recursos tecnológicos para ello.
		Altas cifras de sobrepoblación.
		Deficiencias en la prestación del servicio integral de salud.
		La falta de adecuación de las instalaciones no permite que se implemente el protocolo de aislamiento por COVID-19.
		Los entes territoriales (Gobernación del Magdalena o la Alcaldía) no están suministrando el servicio de alimentación.
Fundación	Estación de policía Fundación	Tiempo de permanencia en reclusión superior a las 36 horas.
		Se encuentran personas en calidad de condenadas y sindicadas.
		Los medicamentos deben ser suministrados por los familiares de las personas privadas de la libertad.
Pivijay	Estación de policía de Pivijay	Índices de hacinamiento elevados.
		Deficiencias en la prestación del servicio integral de salud.
		Falta de suministro de agua potable.
		Falta en la prestación del servicio de alimentación.
		Se observaron personas que han permanecido tres meses esposados a un tubo instalado sobre el piso.
		Las personas privadas de la libertad manifiestan que el personal uniformado adscrito a la Estación de policía los maltrata física y psicológicamente.



Ciudad	Centro transitorio visitado	Hallazgos
Cali	Estación de policía Fray Damián Estación de policía «Los Mangos»	Altos índices de hacinamiento.
		Deficiencias en la prestación del servicio integral de salud.
		Falta de espacios de aislamiento aptos para protegerse de la pandemia de COVID-19.
		No se hacen pruebas para determinar si existen contagiados por COVID-19; no hay ninguno vacunado hasta el momento de la visita.
		Duchas y baterías sanitarias en pésimo estado de funcionamiento.
		No se garantiza el derecho fundamental de petición; solo pueden entregar solicitudes los días de visitas a los familiares.
		Se ejecutan presuntas conductas ilícitas, como secuestros, extorsiones y actos de tortura.
		Todas las personas privadas de la libertad cuentan con un tiempo de permanencia superior a las 36 horas.
Palmira	Comando sur de Policía de Palmira. Estación de policía de Palmira CAI Simón Bolívar	Alto índice de hacinamiento.
		Se presentan barreras en el acceso a la salud y en la continuidad de los tratamientos médicos ordenados.
		Las personas privadas de la libertad no tienen acceso al baño las 24 horas del día. Eso significa que deben hacer sus necesidades fisiológicas en botellas y bolsas plásticas.
Buga	Estación de policía de Buga	Todas las personas privadas de la libertad cuentan con un tiempo de permanencia superior a las 36 horas.
		En el centro transitorio hay personas en calidad de condenadas y sindicadas.
		Los familiares son quienes deben suministrar los medicamentos a las personas privadas de la libertad que lo requieran, porque el ente territorial no se hace cargo.
Tuluá	Estación de policía de Tuluá	Todas las personas privadas de la libertad cuentan con un tiempo de permanencia superior a las 36 horas.
		En el centro transitorio hay personas en calidad de condenadas y sindicadas.

Fuente: elaboración propia.

A blue-tinted photograph of several people standing behind metal bars, likely in a prison or detention facility. The people are wearing face masks and some are wearing vests with logos. The floor is checkered, and there is a white plastic chair in the background.

Hallazgos generales

6

Después de diversas visitas de inspección a estos centros de detención transitoria, la Defensoría del Pueblo está en la capacidad de afirmar que **las condiciones de reclusión de esta población son aún más precarias que las de la población privada de la libertad en los centros de reclusión del orden nacional.**

Estos centros —aun siendo centros de reclusión con vocación transitoria— albergan a personas privadas de la libertad por un término mayor al legalmente permitido [36 horas]. De hecho, la Delegada logró constatar que hay personas sindicadas que llevan más de un año en estos lugares de reclusión sin que los hayan trasladado a un ERON.

6.1 Hacinamiento desbordado

Durante todo este análisis, se ha observado que la sobrepoblación que soportan los lugares de detención transitoria es altamente crítica, teniendo en cuenta que la capacidad total de estos corresponde a **7865** personas y que, a la fecha, se reporta un total de **21058** personas privadas de la libertad: la sobrepoblación es de **13193** seres humanos.

Esta cifra de hacinamiento se traduce en espacios inadecuados para dormir, consumir alimentos y realizar actividades recreativas; facilita la propagación de enfermedades —como el COVID-19—, debido a la falta de ventilación, y aumenta el estrés entre la población privada de la libertad, lo que se traduce en constantes riñas e intentos de amotinamiento.

Como ejemplo de lo anterior, se destaca el altísimo índice de hacinamiento que la Delegada pudo

evidenciar en la Estación de policía del Municipio de Ciénaga (Magdalena), donde duermen 5 personas en un espacio aproximado de 3 m².

Figura 17. Estación de policía del municipio de Ciénaga



Figura 18. Estación de policía del municipio de Ciénaga



6.2 Infraestructura inadecuada y obsoleta

En términos generales, las condiciones de infraestructura en las que están las personas privadas de la libertad son lamentables. Por ello, este análisis debe partir de dos puntos básicos:

- están diseñadas para que una persona permanezca allí máximo 36 horas, en consecuencia, las baterías sanitarias, pisos, techos, condiciones de seguridad y demás locaciones utilizadas no son adecuados para que habiten las personas privadas de la libertad;
- son instalaciones muy antiguas, que no cuentan con mantenimientos físicos y adecuaciones que permitan tener unas condiciones dignas de reclusión.

Adicionalmente, las baterías sanitarias son insuficientes y, en algunas ocasiones, no funcionan, o las personas privadas de la libertad no tienen acceso 24 horas a ellas. Esta situación los obliga a realizar sus necesidades fisiológicas en botellas y bolsas plásticas: no se garantizan las condiciones mínimas de salubridad e higiene.

Figura 19. Necesidades fisiológicas en botellas y bolsas plásticas



Figura 20. Necesidades fisiológicas en botellas y bolsas plásticas



Figura 21. Necesidades fisiológicas en botellas y bolsas plásticas



De la situación descrita se destaca la visita a la Estación de policía de Santa Marta (Magdalena), lugar en el que se observaron precarias condiciones de infraestructura e insuficiencia de baterías sanitarias para el total de la población.

Figura 22. Estación de policía de Santa Marta (Magdalena)



Figura 23. Estación de policía de Santa Marta (Magdalena)



6.3 Falta de prestación del servicio de salud

Es claro que la prestación del servicio a la salud es una de las mayores problemáticas en los centros de reclusión transitoria. Con respecto a las personas privadas de la libertad afiliadas al régimen subsidiado —a cargo de los entes territoriales—, la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria evidenció graves deficiencias en toda la cadena de la prestación de este servicio básico y de mayor importancia para una subsistencia digna en reclusión.

Estas deficiencias incluyen el diagnóstico de enfermedades, el cumplimiento de citas de medicina general y de las diferentes especialidades y la formulación y entrega de medicamentos para tratar las diversas patologías con las que conviven las personas privadas de la libertad.

También se observó una falta de atención a las enfermedades graves: VIH, cáncer, diabetes hipertensión, entre otras.

Figura 24. Falta de prestación del servicio de salud



Figura 25. Falta de prestación del servicio de salud



Finalmente, se constató que no se reportan ni verifican las condiciones de salud de los retenidos transitorios. Esto garantizaría su atención; priorizaría el servicio médico, y permitiría entregar los medicamentos e insumos a quienes reporten al momento de su ingreso enfermedades crónicas, congénitas, degenerativas o que estén en condiciones de discapacidad.

6.4 Falta de prestación del servicio de alimentación

Los entes territoriales deben alimentar a la población privada de la libertad según las competencias

legales descritas en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, que trata del sostenimiento de las personas privadas de la libertad detenidas transitoriamente.

Sin embargo, en las visitas de la Delegada, se observó que este servicio no se presta en forma adecuada: se presentan diversas interrupciones por parte de las alcaldías y gobernaciones. Esta situación lleva a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios de Colombia (USPEC) a asumir este servicio sin que este jurídicamente obligada a hacerlo.

La USPEC es la

Entidad pública que facilita las condiciones físicas, espacios seguros y medios adecuados para la protección de los derechos y resocialización de las personas privadas de la libertad, con dignidad, oportunidad y calidad, considerando a las familias, colaboradores del INPEC y las particularidades del territorio nacional, contribuyendo a la garantía de los derechos humanos y del Estado Social de Derecho.¹¹

También se constató que algunas raciones no cumplen con los requerimientos nutricionales (calidad y cantidad) y que, en ocasiones, llegan en estado de descomposición, debido a las distancias que deben recorrer desde los ERON hasta los CDT.

¹¹ Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, *Informe rendición de cuentas 2021* (Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2021), ⁷

Figura 26. Raciones



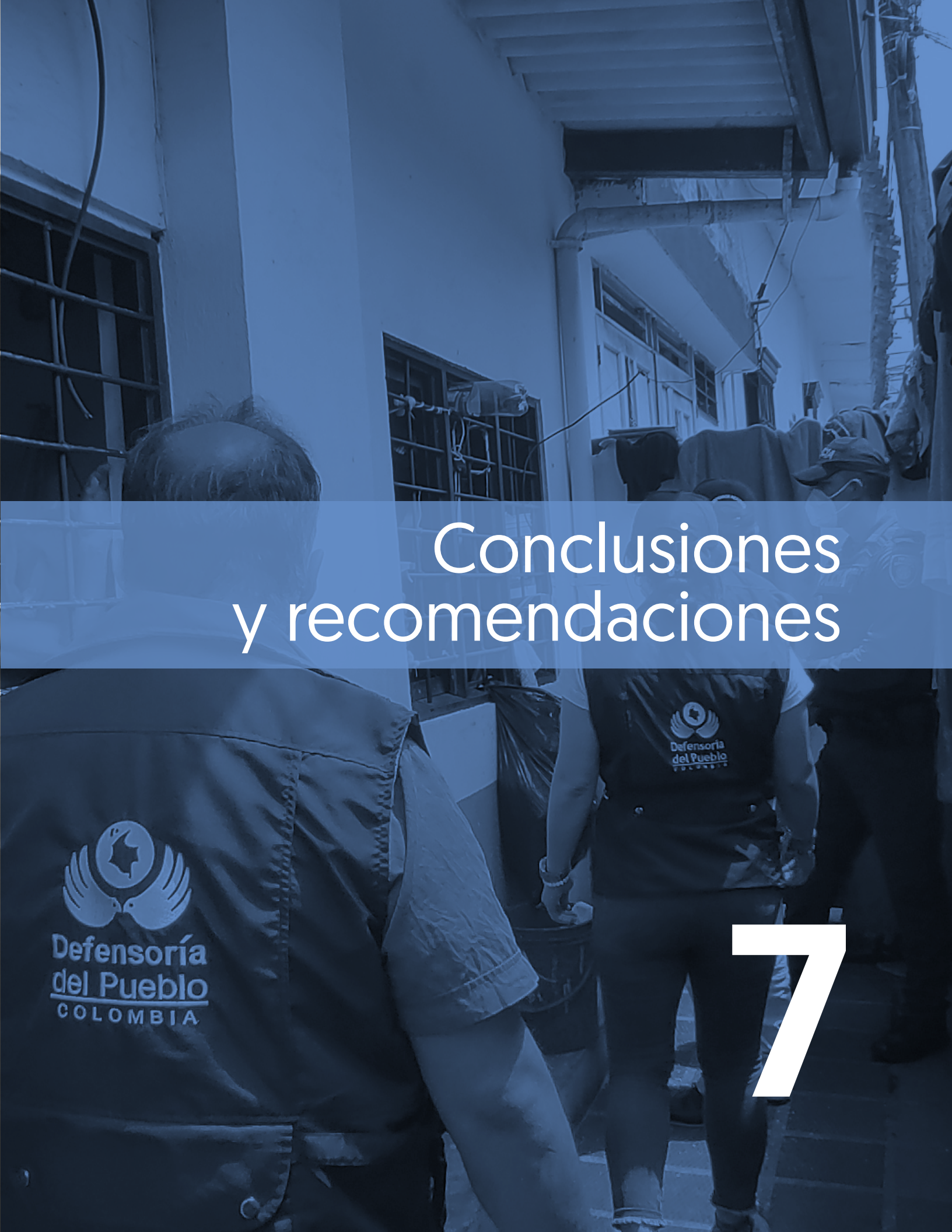
La Corte Constitucional reconoció¹² esta problemática gracias a una acción de tutela presentada por la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria a favor de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión transitoria de

Bogotá D.C. La Corporación señaló que las pésimas condiciones de reclusión y la prolongación de la privación de la libertad por un término superior al legalmente permitido constituye un auténtico trato cruel, inhumano y degradante. Al respecto señaló lo siguiente:

Se concluye de lo anterior que existe una situación de **afectación del derecho fundamental a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes** de las personas que deben permanecer internas en las URI y Estaciones de Policía de Bogotá, en las condiciones antes señaladas, la cual hace procedente otorgar el amparo y adoptar medidas encaminadas no solo a superar la situación actual en esos centros de detención transitoria, sino además encaminadas a prevenir que vuelvan a ocurrir hechos similares, ante el peligro latente que así suceda.¹³

¹² Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-151/16. Derechos de las personas privadas de la libertad — A no ser sometidas a tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes en sitios de reclusión temporal o en salas de retenidos.*

¹³ *Ibid.*, cap. 3.1.3. Hechos constitutivos de tratos inhumanos y degradantes, párr. 7.



Conclusiones y recomendaciones



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

7



7.1 Imprecisión sobre la celebración de convenios ente territorial - INPEC

Cuando las entidades territoriales no tengan cárcel propia, el artículo 19 de la Ley 65 de 1993 determina que «podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales», respecto de los siguientes servicios:

- fijación de sobresueldos;
- dotación de los elementos;
- provisión de alimentación;
- reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios.

Sin embargo, no es claro qué actividades les corresponden a las alcaldías y qué actividades a las gobernaciones, y tampoco cuál sería la fórmula para tasar sus porcentajes de participación en los convenios celebrados con el INPEC.

Finalmente, con respecto a la infraestructura carcelaria, la norma no contempla la participación de la USPEC, a la que, por competencia legal, le corresponde la conservación y mantenimiento de los ERON. Por tanto, esas tareas las tiene que hacer el INPEC.

7.2 Imprecisión sobre las obligaciones de las gobernaciones y las alcaldías

Como se indicó, el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 señala que a las gobernaciones y a las alcaldías les corresponde, de manera conjunta, la construcción y el sostenimiento de las cárceles; sin embargo, no es claro cuáles deben asumir los departamentos y cuáles los municipios.

Es necesario tener en cuenta los siguientes elementos:

- porcentaje de participación de cada ente territorial;
- las cárceles que le corresponden a la gobernación y las que le corresponden a la alcaldía;
- criterios de asignación presupuestal como la evaluación de la disparidad existente entre los recursos de una gobernación y una alcaldía, entre otros.

En concordancia con los argumentos planteados, se observa la necesidad de proponer una iniciativa legislativa que pueda aclarar todos los vacíos legales que no permiten que los entes territoriales cumplan con sus obligaciones ni contribuyan de manera significativa a mejorar las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad detenidas preventivamente.

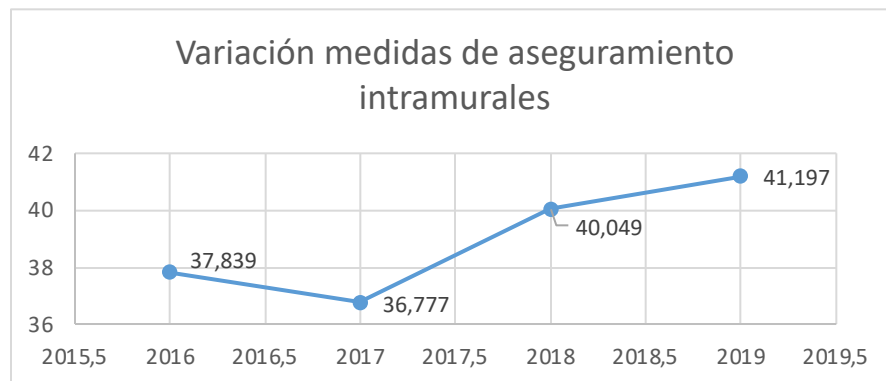
7.3 Racionalización de la detención preventiva

Desde la visión de la Defensoría del Pueblo, el uso excesivo de la detención preventiva como generalidad y no como excepción es una problemática compleja que incide directamente

en el aumento del hacinamiento como la principal causa de vulneración de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión y lugares de detención transitoria.

En la siguiente gráfica se observa la variación y la tendencia en el aumento de las medidas de prisión preventiva de 2016 a 2019.

Figura 27. Variación medidas de aseguramiento intramurales (2016-2019)



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en las cifras expuestas, el uso desmedido de la detención preventiva como herramienta que respalda un ideal de justicia y seguridad en la población general hace que las personas privadas de la libertad deban soportar largos periodos sin que se les dicte una sentencia. Esa situación se ha convertido en una de las principales causas de los altos niveles de hacinamiento no solo en Colombia, sino también en Latinoamérica. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera este aspecto un problema endémico de la región y resalta sus consecuencias para los derechos humanos:

323. El uso no excepcional de la prisión preventiva como estrategia de política criminal no solo constituye una grave violación de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales, sino que es una de las principales causas de la grave crisis de muchos de los sistemas penitenciarios de la región.¹⁴

Tras lo anterior, es importante destacar que la Delegada no se opone a las medidas de aseguramiento —inclusive, a las privativas de la libertad—: reconocemos que, dada la dinámica propia de nuestro país, existen casos y escenarios en

¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas» [Washington: Organización de Estados Americanos, 2013], 120.



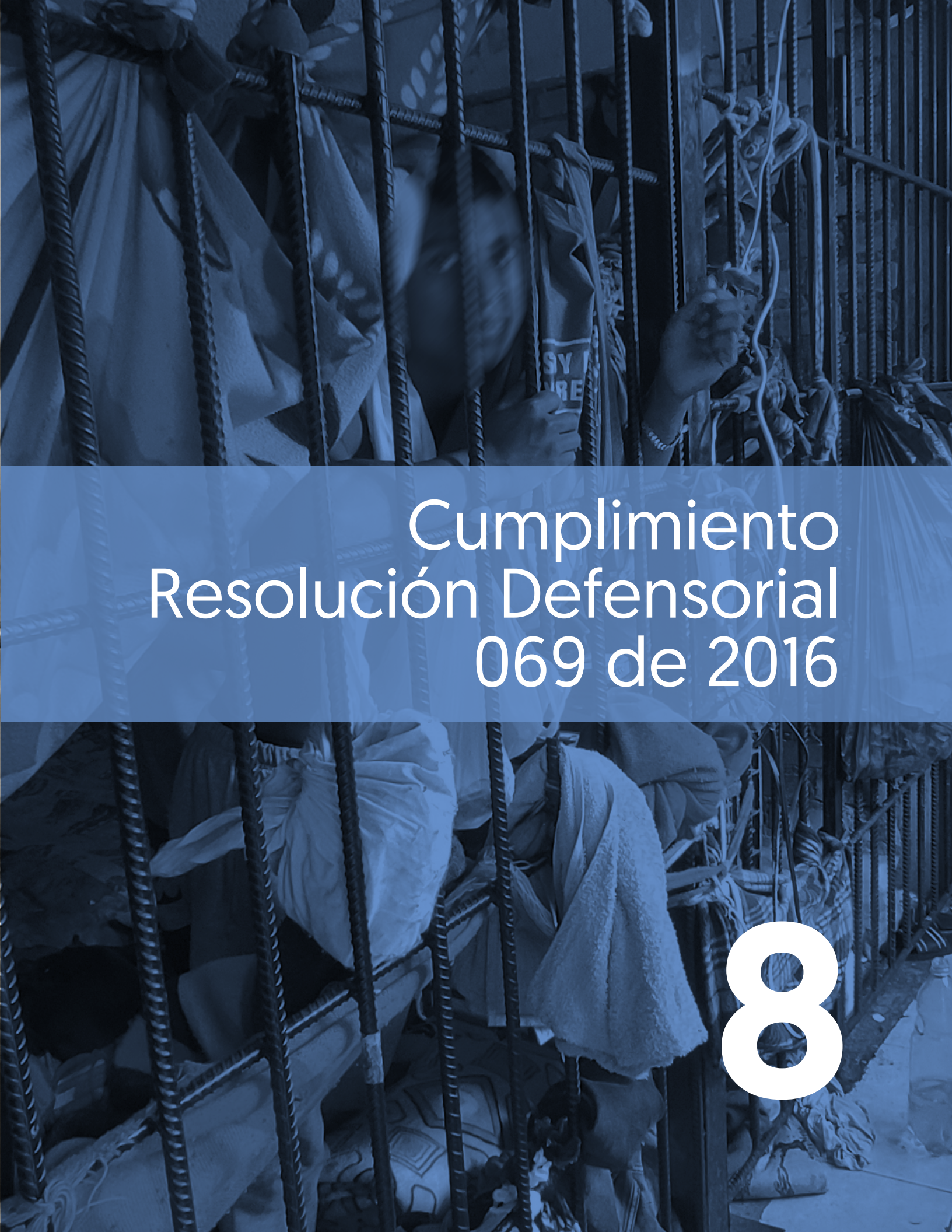
los que se amerita la imposición de estas medidas. En síntesis, lo que se quiere exponer con estos argumentos es que se debe racionalizar y utilizar como medida excepcional y no general.

7.4 AI INPEC

Recibir de manera inmediata a las 1995 personas condenadas que están en los respectivos CDT de todo el país, garantizando el traslado coordinado entre la Policía nacional y el INPEC y aplicando los protocolos de bioseguridad establecidos.

7.5 A los entes territoriales

- En concordancia con la Ley 65 de 1993, deben cumplir con el sostenimiento de las personas detenidas preventivamente en los CDT, a través de las herramientas establecidas para ello.
- Mediante la iniciativa legislativa de reforma al artículo 17 y ss. de la Ley 65 de 1993, se deberán identificar y delimitar las competencias propias entre alcaldías y gobernaciones frente al sistema penitenciario y carcelario colombiano, con el fin de no seguir eludiendo las responsabilidades que les competen.
- Mientras los centros de reclusión transitoria garantizan la reclusión de los privados de la libertad en calidad de sindicados, se deben celebrar los respectivos convenios interadministrativos con el INPEC.

A black and white photograph of a person behind vertical metal bars, likely in a prison cell. The person is wearing a light-colored shirt and has their hands near the bars. The image is overlaid with a semi-transparent blue rectangle containing white text.

Cumplimiento Resolución Defensorial 069 de 2016

8



Actualmente el sistema penitenciario y carcelario en Colombia continúa en un estado de cosas inconstitucional. Tal y como se ha indicado en líneas anteriores, esta condición se nota en el reconocimiento de la violación sistemática de los derechos humanos de la población privada de la libertad en los centros de reclusión del país, ocasionada por el incumplimiento de las obligaciones de las entidades responsables.

Entre las cinco problemáticas que enfrentan estas personas, y por las que estamos en el estado de cosas inconstitucional actual, se encuentran precisamente los altos índices de hacinamiento en estos recintos, así como la reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas.

A continuación, se listan los subcapítulos de la sección «Problemáticas estructurales» de la *Sentencia T-762 de 2015, Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario*¹⁵, que resumen estas problemáticas:

1. «La desarticulación de la política criminal y el estado de cosas inconstitucional»¹⁶;

2. «Hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos»¹⁷;
3. «Reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas. Falta de articulación de las entidades territoriales y el Ministerio de Justicia y del Derecho»¹⁸;
4. «[Fallas en el] sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país»¹⁹;
5. «Las condiciones de salubridad e higiene son indignas en la mayoría de los establecimientos penitenciarios, y esto constituye un trato cruel e inhumano propiciado por el Estado»²⁰.

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional impartió una serie de órdenes generales, particulares y concretas, medidas de aplicación inmediata dirigidas a las diferentes autoridades del país, tendientes a asegurar los ámbitos de protección inmediata e impostergable de los derechos fundamentales de toda esta población²¹.

Es así como la Corte Constitucional reiteró los deberes contenidos en la Ley 65 de 1993²² con respecto a entidades como el Ministerio de Justicia, el INPEC, la USPEC y los entes territoriales, y dispuso lo siguiente:

¹⁵ Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-762-15. Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario*, párrs. 28–97.

¹⁶ *Ibid.*, párrs. 28–68.

¹⁷ *Ibid.*, párrs. 69–85.

¹⁸ *Ibid.*, párrs. 86–90.

¹⁹ *Ibid.*, párrs. 91–94.

²⁰ *Ibid.*, párrs. 95–87.

²¹ Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-762-15. Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario*.

²² *Ley 65 de 1993. Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*, art. 17.

Cárceles departamentales y municipales. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad por orden de autoridad policiva.
[...]

En los presupuestos municipales y departamentales se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos [sic], gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes, respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.



En vista de la referida normativa, esta Sala de Revisión considera necesario ordenarle al Ministerio de Justicia y del Derecho que llame, si aún no lo ha realizado, a los entes territoriales involucrados en las presentes acciones de tutela, para que se involucren al proceso de formación y adecuación que está adelantando ese Ministerio, en cumplimiento de la Ley 65 de 1993 y sus reformas.

Así mismo, es imperioso instar a los entes territoriales para que emprendan todas las acciones administrativas, presupuestales y logísticas necesarias para involucrarse efectivamente en el proceso seguido por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, para cumplir con las obligaciones impuestas por la Ley 65 de 1993 y sus modificaciones. Una vez identificada esta problemática, la Defensoría del Pueblo emitió la Resolución Defensorial 069 de 2016, tras un seguimiento riguroso a las diferentes órdenes proferidas por la Corte Constitucional en las sentencias que declararon el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario.

(i) instar a los entes territoriales al cumplimiento del deber legal que estos tienen frente a las personas privadas de la libertad en detención preventiva, **(ii)** advertir a las asambleas departamentales, concejos municipales de abstenerse de aprobar presupuestos que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, **(iii)** advertir a

los alcaldes y gobernadores de abstenerse de aprobar o sancionar los presupuestos que no incluyan la obligación consagrada en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, y **(iv)** exhortar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que se adelante lo pertinente dentro del ámbito de sus competencias frente a los alcaldes y gobernadores que incumplan lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993²³.

Las recomendaciones anteriores se comunicaron al presidente de la Federación Colombiana de Municipios y a su director ejecutivo, así como al presidente de la Federación Colombiana de Departamentos y a su director ejecutivo.

No obstante, a la fecha, sigue habiendo quejas del INPEC por el constante incumplimiento de las obligaciones de las diferentes alcaldías y departamentos del país. Esta situación es aún más inaceptable en el estado actual de emergencia; su omisión repercute directamente en el hacinamiento e incapacidad de atención integral de las personas privadas de la libertad, especialmente las que están en los centros de detención transitorios en custodia de la Policía nacional y de la Fiscalía General de la Nación, pues se desconocen los fines constitucionales que deben prevalecer en un Estado social y democrático de derecho como el nuestro.

²³ Ley 65 de 1993. Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, art. 17.



Bibliografía





Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Washington: Organización de Estados Americanos, 2013. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13. <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>.

Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-151/16. Derechos de las personas privadas de la libertad — A no ser sometidas a tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes en sitios de reclusión temporal o en salas de retenidos*, 2016. Acceso el 11 de febrero de 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-151-16.htm>.

———. *Sentencia T-762-15. Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario*, 2015. Acceso el 11 de febrero de 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. *Tableros estadísticos de marzo de 2020. Intramural Colombia*, 2020. http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=viewReportFlow&reportUnit=/public/DEV/reports/intramural_panel_rigth_main&fid=contentFrame_frame_3&MES=03&ANNO=2020.

———. *Tableros estadísticos de agosto de 2020. Intramural Colombia*, 2020. http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=viewReportFlow&reportUnit=/public/DEV/reports/intramural_panel_rigth_main&fid=contentFrame_frame_3&MES=08&ANNO=2020.

———. *Tableros estadísticos de febrero de 2022. Intramural Colombia*, 2022. Acceso el 11 de febrero de 2022. http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=viewReportFlow&reportUnit=/public/DEV/reports/intramural_panel_rigth_main&fid=contentFrame_frame_3&MES=02&ANNO=2022

«Ley 1709 de 2014. Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones». *Diario oficial* 149, no 49039 [2014]: 22–38. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1686959>.

«Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana». *Diario oficial* 152, no 49949 [2016]: 1–46. <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>.

«Ley 65 de 1993. Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario». *Diario oficial*, no 40999 [1993]. <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9210>.

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. *Informe rendición de cuentas 2021*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2021. <https://www.uspec.gov.co/sites/default/files/2021-12/informe-rendicion-de-cuentas-2021-uspec.pdf>.



**Defensoría
del Pueblo**
C O L O M B I A

#NosUnenTusDerechos

Defensoría del Pueblo de Colombia

Calle 55 N° 10-32

Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.

Código Postal: 110231

Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

www.defensoria.gov.co