

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

Bogotá D.C., 27 de junio de 2019

**Referencia:** Respuesta a preguntas sobre crisis en establecimientos de reclusión transitoria.

Expedientes acumulados T-6.720.290, T-6.846.084, T-6.870.627 y T-7.066.167

Honorables magistrados

Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo

**Sala Segunda de Revisión**

**Corte Constitucional**

### **Respuesta a preguntas de la Sala Segunda de Revisión sobre hacinamiento y crisis en centros de reclusión transitoria**

Con este escrito, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 presenta ante esta Sala su respuesta a las preguntas formuladas por el Auto del 29 de abril de 2019, en el marco del proceso acumulado de los expedientes T-6.720.290, T-6.846.084, T-6.870.627 y T-7.066.167. Las diferentes personas y organizaciones de la sociedad civil que componen la Comisión agradecen a la Corte la oportunidad de pronunciarse sobre la crisis actual que enfrentan los centros de detención transitoria.

Por claridad expositiva, esta respuesta está dividida en tres partes. La primera presenta un análisis de la relación que guarda la situación actual de los centros de reclusión transitoria con el estado de cosas inconstitucional de la política criminal y del sistema penitenciario y carcelario colombiano. La segunda presenta, en el marco de este análisis, una serie de medidas que a juicio de la Comisión son necesarias para superar dicha situación. Finalmente, la tercera parte presentará los parámetros y criterios a través de los cuales la Comisión considera que deberá ser supervisada la situación de garantía de derechos en los centros de detención transitoria y las medidas que sean implementadas.

#### **I. La situación actual de los centros de detención transitoria como efecto de la crisis constitucional de la política criminal del Estado**

Para la Comisión de Seguimiento, el punto de partida para abordar la actual situación y vulneración de derechos fundamentales en los centros de detención transitoria (estaciones de policía, unidades de reacción inmediata, etc.) debe ser el análisis de la relación que ésta guarda con la crisis constitucional de la política criminal según fue declarada por esta Corte.<sup>1</sup> Esto se debe principalmente a que estas instituciones no funcionan de manera aislada, sino que en su conjunto cumplen roles y funciones diferentes pero articuladas en el funcionamiento del sistema penal. En este orden de ideas, si bien las vulneraciones específicas a los derechos fundamentales pueden

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle Correa; T-762 del 16 de diciembre de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

adquirir dimensiones, características y consecuencias diferentes en una institución o en otra, estas pueden encontrar su causa común en el diseño o desarrollo de una misma política, y por esto deben ser comprendidas y abordadas desde un punto de vista sistémico.

Desde un punto de vista estructural, los centros de detención transitoria ocupan una posición de entrada al sistema penal. Su rol principal es la detención y procesamiento inicial de personas capturadas por varios motivos y por no más de 36 horas,<sup>2</sup> y de allí pueden ser dirigidas a diferentes instituciones. Por ejemplo, pueden ser dirigidos hacia audiencias ante jueces de control de garantías para la apertura de un proceso penal en su contra,<sup>3</sup> pueden ser capturados para la ejecución de una condena en firme (en caso de personas fugitivas luego de una sentencia condenatoria) o dirigidos frente a jueces de ejecución de penas para el levantamiento de medidas como la libertad condicional o la prisión domiciliaria.<sup>4</sup>

En la medida en la que estos centros son una puerta de entrada al sistema penal (en cuanto a la judicialización) y al sistema penitenciario y carcelario (en cuanto a las medidas privativas de la libertad impuestas), estos centros hacen parte del andamiaje institucional a través del cual el Estado ejecuta su política criminal, por lo que las fallas de ésta última pueden tener efectos considerables sobre el funcionamiento de estos centros. Así, fenómenos como los aumentos en la criminalización, la implementación de nuevas estrategias para efectuar capturas o el funcionamiento del sistema judicial son variables que afectan su funcionamiento, eficiencia y capacidad de garantizar los derechos de las personas capturadas.

Para esta Comisión, la relación entre la situación actual centros de detención transitoria y la crisis constitucional de la política criminal se materializa en el hacinamiento y represamiento del sistema penitenciario y carcelario, el cual ha imposibilitado que las personas que reciben medidas de aseguramiento o sobre las que pesa una pena de prisión puedan ser redirigidas a los establecimientos correspondientes. En esta medida, el uso de medidas privativas de la libertad y el funcionamiento de la justicia (por ejemplo, el tiempo para realizar las audiencias de legalización de captura) son instancias de la crisis que impactan directa o indirectamente el número de personas y la cantidad de tiempo que pasan en estos centros, lo que represa el flujo del sistema y dificulta su capacidad para garantizar los derechos de la población reclusa.

Debe recordarse que el hacinamiento es una de las problemáticas estructurales que llevó a esta Corte a declarar el estado de cosas inconstitucional en 2013, pues ha sido una de las causas principales, si bien no la única, de la degradación de las condiciones de vida de la población privada de la libertad. Su causa principal, según la Corte, ha sido el uso excesivo y reactivo de la privación de la libertad y del derecho penal, el cual se ha cristalizado en una política criminal con recurrentes aumentos de penas, el uso excesivo de la detención preventiva y la constante creación de nuevos delitos.<sup>5</sup> Así, como en la saturación o estancamiento de cualquier sistema con capacidad limitada, el hacinamiento se explica debido a que la variable de entradas al sistema (personas que

---

<sup>2</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 la reclusión domiciliaria, entre otros.

<sup>3</sup> Congreso de la República. Ley 906 del 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Arts. 297, 298, 299, 302 y 305.

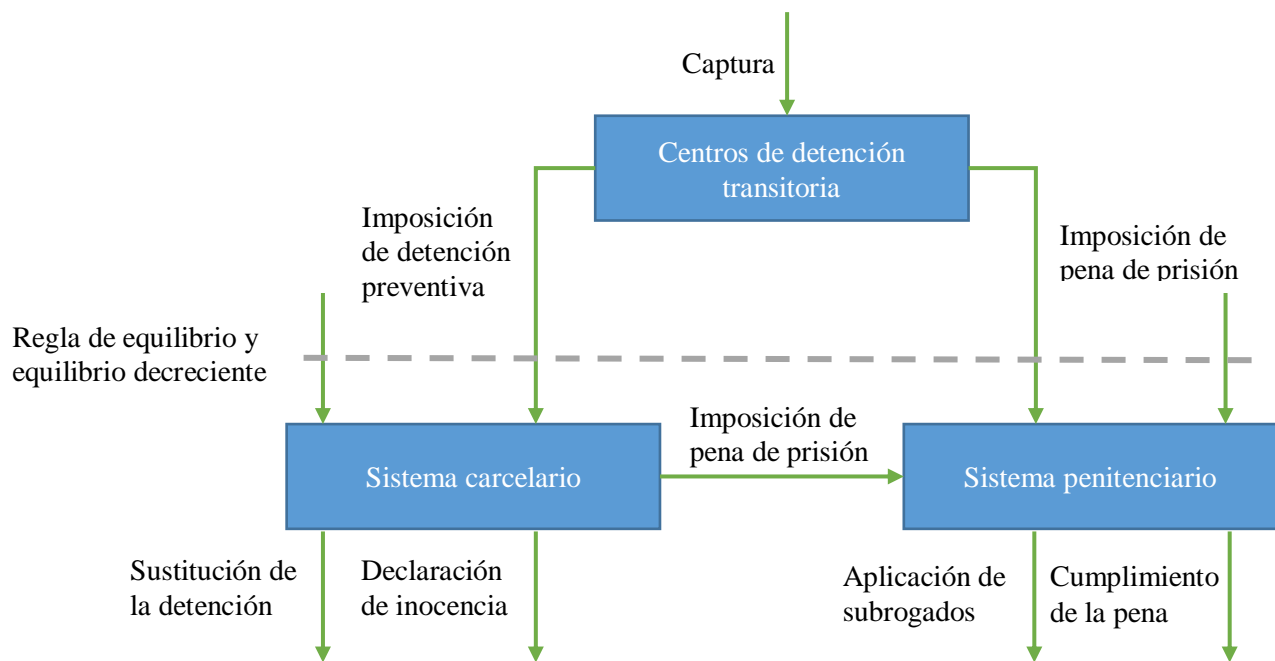
<sup>4</sup> Congreso de la República. Ley 65 del 19 de agosto de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Art. 29F; Ley 599 del 24 de julio de 2000, por la cual se expide el Código Penal. Art. 66.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle Correa; T-762 del 16 de diciembre de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

son privadas de la libertad en calidad de sindicadas o condenadas) excede constantemente la variable de salidas (personas liberadas por diferentes vías, como el cumplimiento de la pena de prisión, la sustitución de la medida de aseguramiento privativa de la libertad, la aplicación de libertad condicional, entre otros mecanismos legales).

Frente al fenómeno del hacinamiento, la Corte Constitucional ordenó la implementación de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente, las cuales buscaron reducir y controlar el hacinamiento. La de equilibrio decreciente pretendió que en establecimientos carcelarios o penitenciarios hacinados este fuera reduciéndose progresivamente (al exigir que la variable de entrada sea siempre más baja o igual a la de salida semanalmente), y en aquellos que no presentaran hacinamiento, la de equilibrio pretendió evitar que llegaran a una sobreocupación (al exigir que la entrada fuera igual a la salida, salvo que hubiera más cupos disponibles). En la siguiente gráfica se presenta de manera simplificada el flujo de personas desde los centros de detención transitoria hacia otras instituciones del sistema penal.

**Gráfica 1.**  
**Esquema simplificado de entradas y salidas al sistema carcelario y penitenciario<sup>6</sup>**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>6</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.

A la luz del sistema de flujos que existe entre estas instituciones, las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente son medidas que recaen sobre las entradas al sistema penitenciario y carcelario, y que evitan que las entradas rebosen las capacidades ya sobrecargadas de sus establecimientos. De este modo, estas reglas afectan el flujo personas capturadas que son redirigidas al sistema penitenciario y carcelario por diferentes vías procesales (la imposición de detención preventiva o de pena de prisión, o el levantamiento de condiciones de la suspensión condicional de la pena o de la libertad condicional, etc.), así como el de personas que no fueron recluidas en estos centros (por ejemplo, las personas que reciben detenciones preventivas pero que no fueron capturadas, personas que fueron condenadas a pena de prisión sin que hubieran tenido una medida de aseguramiento previa, etc.).

Debido a lo anterior, podría pensarse que la situación de vulneración de derechos en los centros de detención transitoria se ha derivado de la aplicación de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente, por lo que se convertirían en obstáculos que estancarían el flujo adecuado del sistema. Sin embargo, para la Comisión, tal explicación de la causa de la crisis de estos centros no es exacta. Por ejemplo, la negativa de establecimientos no necesariamente se funda en la aplicación de estas reglas, sino que adujeron la imposibilidad fáctica de recibirlos debido a la insuficiencia de los espacios, de recursos o de personal. Adicionalmente, dado que está fundada en una lectura parcial de la función que estas reglas cumplen dentro de la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional, una explicación de este tipo desconoce el rol que desempeñan las demás órdenes impartidas por la Corte y que deben adoptar instituciones como el Congreso de la República de la República o la Rama Judicial.

Para la Comisión, dado el carácter estructural de la crisis de la política criminal, el rol que cumplen las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente debe entenderse como el control y estabilización del hacinamiento en los establecimientos carcelarios y penitenciarios del país. En esta medida, su funcionamiento debe ser armónico con las demás medidas ordenadas por la Corte Constitucional sobre la materia. Entre las demás medidas, la Comisión considera que la orden general de reformar de manera integral la política criminal según lineamientos constitucionales es la medida principal y de fondo que el Estado debe implementar para la efectiva superación de la crisis, mientras que las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente son medidas temporales para controlar el hacinamiento y asegurar un aprovechamiento adecuado de los cupos disponibles.<sup>7</sup> En concordancia con esto, es claro que la superación del hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario sólo puede lograrse a través de una reforma a la política criminal que tenga como resultado la armonización de las entradas y las salidas del sistema penitenciario y carcelario.

En el contexto actual, dicha reforma debe lograr: i) la reducción de personas que son privadas de la libertad (reducir variable de entrada), ii) la reducción del tiempo promedio de la privación de la libertad por diferentes vías (aumentar variable de salida a través de, por ejemplo, una reducción de penas), y iii) el aumento del uso de medidas alternativas al encarcelamiento (reducir variables de entrada y salida, según el caso). Sin embargo, como la Comisión lo ha reiterado en sus informes, hasta la fecha no ha sido implementada una reforma que aborde estas tres variables, mientras que proyectos de ley regresivos (es decir, que aumentan las entradas o reducen las salidas del sistema

---

<sup>7</sup> Ibid. Se recuerda que la sentencia T-388 de 2013 establece esta orden en términos genéricos según las consideraciones de la Corte en aquella oportunidad, mientras que la T-762 de 2015 declara inconstitucional la política criminal y ordena su reforma de acuerdo a una serie de criterios y parámetros constitucionales y de derechos humanos.

a través del aumento penas, la creación de delitos o la reducción de la aplicación de medidas alternativas) siguen siendo presentados y aprobados en el Congreso de la República.<sup>8</sup>

Esta aclaración del papel de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente en la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional es de crucial importancia, pues permite establecer que la violación de derechos fundamentales en los centros de detención transitoria ha sido un efecto sobreviniente de la crisis constitucional, derivada de la ausencia de una reforma estructural a la política criminal. En otras palabras, su causa yace en la omisión del Estado de su obligación de reformar la política criminal que resuelva el “estancamiento” del sistema penitenciario y carcelario y que permita, en esa medida, que el flujo desde los centros de detención transitoria hacia los demás centros de reclusión sea sostenible, coherente y que respete las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente. Esto implica, además, que la situación de la vulneración de derechos fundamentales derivada de la falla estructural de la política criminal se extendió más allá del sistema penitenciario y carcelario, ampliando el espectro de instituciones afectadas por el estado de cosas inconstitucional declarado en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

Aunque para esta Comisión no es posible determinar de manera exacta la magnitud y el impacto del traslado o extensión de la crisis, si existen hechos relevantes que corroboran la conclusión de que esta se ha trasladado a los centros de detención transitoria. El primero de estos hechos es la desaceleración y falta de crecimiento del hacinamiento en los centros de reclusión del orden nacional, que se contraponen a las estimaciones de crecimiento del hacinamiento elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación en 2015.

### Gráfica 2.

#### Hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario a cargo del INPEC

Año	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Población</b>	113.623	120.444	118.532	114.750	118.513
<b>Capacidad</b>	77.874	77.953	78.420	79.211	80.227
<b>Hacinamiento</b>	45,9%	54,5%	51,2%	44,9%	47,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INPEC, correspondiente a diciembre de cada año.<sup>9</sup>

Como lo evidencian estos datos, el hacinamiento desde la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en 2015 ha oscilado aproximadamente entre el 45% y el 55% en los establecimientos del orden nacional, y el tamaño de su población ha variado aproximadamente entre las 110.000 y las 120.000 personas.

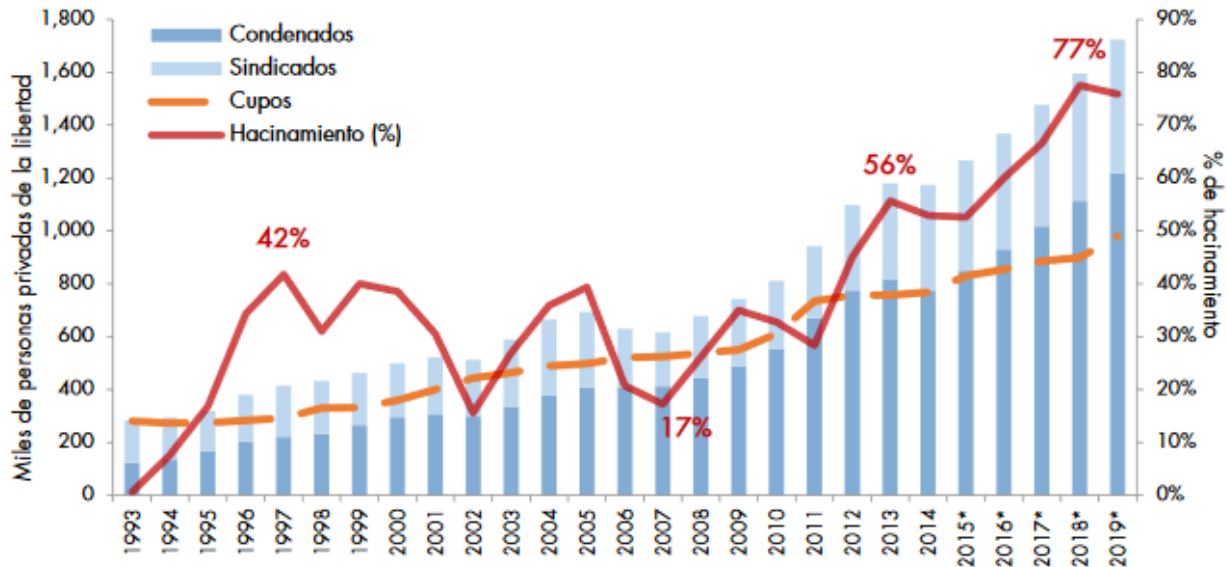
Esta información contradice en cerca de un 20% las estimaciones del DNP, que en 2015 calculaba que, de mantenerse el crecimiento de la población privada de la libertad, el hacinamiento alcanzaría para el 2019 el 77,9%. En otras palabras, según estas estimaciones, para 2019 habría una población privada de la libertad en los centros del orden nacional de cerca de 172.324 personas (50.518 sindicados y 121.806 condenados), mientras que la capacidad instalada del sistema sólo se habría

<sup>8</sup> En particular, puede consultar el VI y V Informe de Seguimiento elaborado por esta Comisión, en: [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/arc\\_62922\\_q\\_Informe\\_CSS\\_T388\\_de\\_2013\\_\(julio\\_de\\_2018\).pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/arc_62922_q_Informe_CSS_T388_de_2013_(julio_de_2018).pdf) &

[https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/arc\\_62922\\_q\\_Informe\\_CSS\\_T388\\_de\\_2013\\_\(julio\\_de\\_2018\).pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/arc_62922_q_Informe_CSS_T388_de_2013_(julio_de_2018).pdf)  
<sup>9</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Informes estadísticos de diciembre del 2014 (p. 18), 2015 (p. 22), 2016 (p. 28), 2017 (p. 27) y 2018 (p. 25).

aumentado en 11.843 cupos adicionales a los 76.777 cupos disponibles en 2014 (para un total de 88.620 cupos adicionales).<sup>10</sup> Sin embargo, para abril de 2019, el INPEC reportó que el sistema contaba únicamente con 80.212 cupos disponibles (8.408 cupos menos estimados por el DNP, si bien puede ser menor debido a la entrega de más cupos a lo largo del 2019)<sup>11</sup> y una población de 120.875 personas privadas de la libertad.<sup>12</sup>

**Gráfica 3**  
**Estimación del crecimiento de la población y el hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario<sup>13</sup>**



Fuente: Elaborado por DNP (2015) con base en datos del SISPEC, el INPEC y la USPEC (2015).

Supuestos: (i) Durante el 2015-2019, la USPEC tiene planeado generar 11.843 cupos con una inversión de \$667.223 millones; (ii) Crecimiento promedio de la población sindicada de 9,43% en 1993-2014; (iii) Crecimiento promedio de la población condenada de 4,91% en 1993-2014.

Por supuesto, la falta de concordancia entre los datos actuales y las estimaciones hechas por el DNP en 2015 puede explicarse parcialmente por algunos factores diferentes a la aplicación de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente. Por ejemplo, el Consejo Superior de la Judicatura reportó en su informe de 2017 que, si bien los ingresos efectivos al sistema penal se han reducido en 2016 y 2017 (916.388 y 889.221 respectivamente) desde su pico en 2015 (con 1'009.016 ingresos), estos son muy similares a los ingresos del 2013 y el 2014 (867.481 y 880.964 respectivamente).<sup>14</sup> En el mismo sentido, la cantidad de capturas a nivel nacional se han reducido de 260.554 personas capturadas en 2015, a 228,871 en 2018.<sup>15</sup> Así, estos datos podrían indicar que

<sup>10</sup> Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3828 del 2015. pp. 19-21.

<sup>11</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informe estadístico de abril de 2019. p. 22.

<sup>12</sup> Ibid. p. 25.

<sup>13</sup> Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3828 del 2015. p. 21.

<sup>14</sup> Consejo Superior de la Judicatura. *Informe de Gestión de la Rama Judicial al Congreso de la República, 2017*. p. 206.

<sup>15</sup> Datos de la Policía Nacional (DIJIN), extraídos de: 2015(<https://www.datos.gov.co/Seguridad-y-Defensa/Operatividad-Capturas/fx6f-94b2>), 2016 (<https://www.datos.gov.co/Seguridad-y-Defensa/Capturas->



la falta de crecimiento de la población carcelaria y del hacinamiento se debe parcialmente a una reducción de las entradas al sistema penal, debido al menor número de procesos penales iniciados y de personas capturadas.

Sin embargo, otros datos permiten confirmar que existe un porcentaje importante de población en los centros de detención transitoria que deberían estar en establecimientos carcelarios y penitenciarios, lo que corrobora que existen problemas de acceso a estos centros de reclusión. Según el Ministerio de Justicia y del Derecho, para el 22 de noviembre de 2018 había 7.100 personas detenidas en estaciones de policía y URIs del país, de las cuales la gran mayoría son personas que se encuentran privadas de su libertad en calidad de condenados o de detenidos preventivamente – es decir, personas que deberían, en virtud de la legislación, estar en centros de reclusión penitenciarios o carcelarios respectivamente. Del mismo modo, en centros carcelarios territoriales la población condenada (la cual debería estar recluida en establecimientos penitenciarios del orden nacional, no en centros carcelarios del orden territorial) representó el 30,6% de la población de estos establecimientos.

#### Gráfica 4

#### 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>16</sup>

Como se puede observar de los anteriores datos, para noviembre de 2018, cerca de 7.607 personas privadas de la libertad se encuentran cumpliendo las medidas que les han sido impuestas en establecimientos que no tienen la competencia legal para ejecutarlas: por una parte, 6.159 personas bajo detención preventiva cumplen esta medida en estaciones de policía o en URIs<sup>17</sup> mientras deberían ser trasladados a centros carcelarios (bien sea del orden nacional o del orden territorial), y por otra, 1.448 personas condenadas deberían haber sido trasladadas a centros penitenciarios del orden nacional (pero están en centros de detención transitoria o en centros carcelarios del orden territorial).

2016/9rsd-kw5z), de 2017 (<https://www.datos.gov.co/Seguridad-y-Defensa/Capturas-2017/8hek-f56p>), y de 2018 (<https://www.datos.gov.co/Seguridad-y-Defensa/Capturas-2018/qa6k-wzms>).

<sup>16</sup> Datos extraídos del *Plan Nacional de Transformación y Humanización del Sistema Carcelario en Colombia*, disponible en:

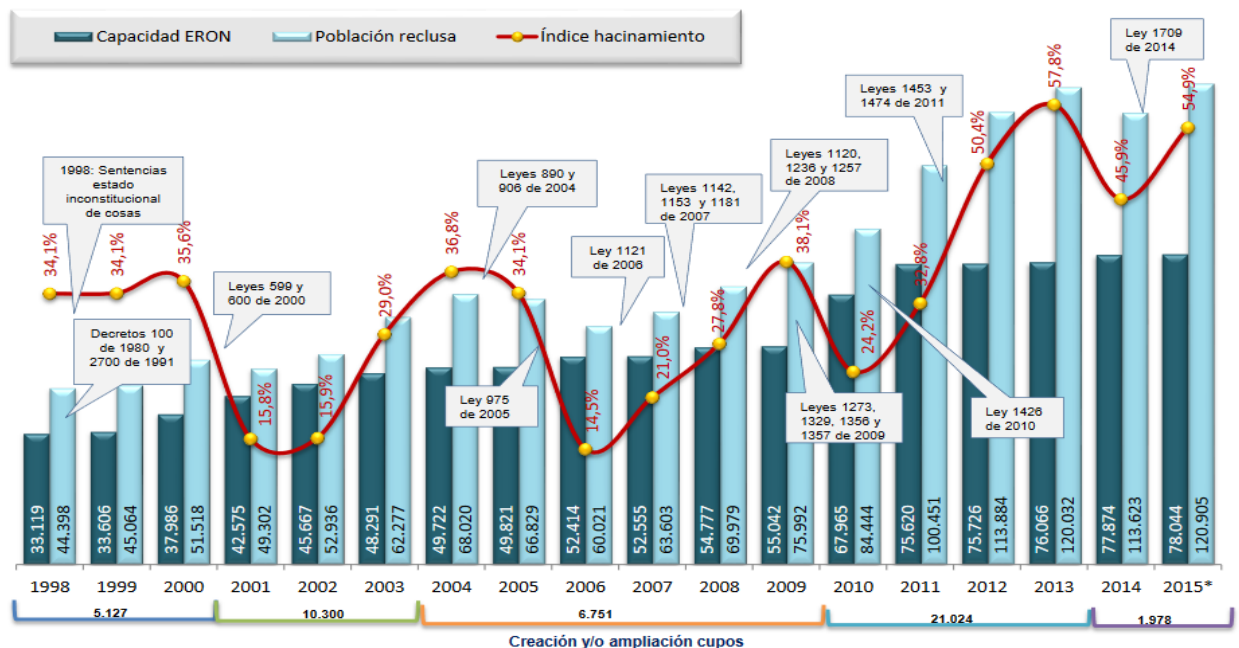
[https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos2019/Plan\\_Carcelario/Plan\\_de\\_Transformacion\\_y\\_Humanizacion\\_del\\_Sistema\\_Carcelario\\_en\\_Colombia\\_Resumen\\_Ejecutivo.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos2019/Plan_Carcelario/Plan_de_Transformacion_y_Humanizacion_del_Sistema_Carcelario_en_Colombia_Resumen_Ejecutivo.pdf)

<sup>17</sup> El artículo 21 de la Ley 1709 de 2014 que adicionó el artículo 28A a la Ley 65 de 1993, consagra la posibilidad de albergar en detención transitoria a personas en Unidades de Reacción Inmediata o una unidad similar que en todo caso no podrá superar las 36 horas. En todo caso, deben garantizarse como condiciones mínimas la separación entre hombres y mujeres, ventilación y luz solar suficientes, separación de los menores de edad y acceso a baño.

Por supuesto, no debe olvidarse que ejecutar estas medidas es violatorio de la legislación vigente y de los derechos fundamentales de las personas, pues los centros de detención transitoria no sólo están diseñados para albergar a las personas por duraciones cortas de tiempo (hasta 36 horas), sino también porque la detención preventiva y la pena de prisión deben ejecutarse en centros de reclusión que cuenten con servicios especiales – entre ellos, de resocialización, salud y alimentación adecuada. Según lo anterior, en noviembre de 2018, la población privada de la libertad en el orden nacional debería haber sido de 45.454 personas sindicadas<sup>18</sup> y la población condenada sería de 80.503 personas<sup>19</sup> (para un total de 125.957 personas), por lo que de haber sido trasladadas, el hacinamiento habría sido aproximadamente del 57%, no del 48,9%.<sup>20</sup>

Para la Comisión, uno de los factores primordiales para la permanencia del hacinamiento carcelario y para el traslado de este hacia los centros de detención transitoria es el factor normativo, como ha sido reconocido por la Corte Constitucional y por el INPEC.

**Gráfica 5**  
**Impacto de las reformas penales en el hacinamiento carcelario (1998-2014)**



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.<sup>21</sup>

La importancia del factor normativo se debe a que es en esta instancia de la política criminal en donde: i) se define la entrada al sistema penitenciario y carcelario, al determinar el número de conductas que pueden recibir detención preventiva, pena de prisión y que están excluidas de

<sup>18</sup> Es decir, si de las 6.159 personas sindicadas en estaciones de policía y URIs 775 personas fueran dirigidas a centros carcelarios del orden territorial en cumplimiento de las reglas de equilibrio y de equilibrio decreciente, y los 5.384 restantes fueran dirigidas al sistema nacional.

<sup>19</sup> Es decir, si a la población condenada de los centros del orden nacional se le sumaran las 673 personas reclusas en estaciones de policía y URIs y las 775 de los centros de reclusión del orden territorial.

<sup>20</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informe Estadístico de noviembre de 2018. p. 25. El cálculo es propio, y se realizó con base a la cantidad reportada durante ese mes, de 80.227 cupos.

<sup>21</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. *Impacto de la legislación penal en la población penitenciaria y carcelaria a cargo del INPEC 1998-2015*. 2015, p. 12.



medidas alternativas al encarcelamiento; y ii) la tasa de salida del sistema, pues define el tiempo promedio de una privación de la libertad (a través de los rangos de pena asignados y de los límites de duración a la detención preventiva) y la aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento luego de un cumplimiento parcial de la pena.

En concordancia con esto, la Comisión resalta que uno de los factores determinantes a tener en cuenta es la larga duración de la privación de la libertad (tanto en materia de la detención preventiva como de la pena de prisión), pues es esta variable la que determina la posibilidad de que, en cumplimiento de la jurisprudencia constitucional y las reglas establecidas, un cupo sea reutilizado para ubicar a una nueva persona privada de la libertad en los centros del orden nacional. Así, la larga duración de estas medidas implica una relativa baja rotación de cupos del sistema penitenciario y carcelario (es decir, una baja variable de salidas del sistema) y, por lo tanto, aumenta el represamiento de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria – evitando así que el flujo de personas desde los centros de detención transitoria hacia el sistema penitenciario y carcelario sea sostenible y permita la garantía de los derechos fundamentales.

A modo de ilustración, es posible señalar algunos datos sobre la duración de las medidas privativas de la libertad. En materia de detención preventiva, según datos del INPEC, en diciembre de 2018 el 38,9% de la población detenida en el sistema carcelario y penitenciario (15.586 de las 40.049 personas detenidas) lleva más de 11 meses bajo detención preventiva, y de estos, 3.331 personas llevan más de 36 meses bajo detención preventiva<sup>22</sup> - incluso si la legislación vigente limitó su duración a un máximo de un año, prorrogable por otro más en algunos casos.<sup>23</sup> Por su parte, aunque el 31,3% (24.521) de personas condenadas se encuentran cumpliendo una pena inferior a 5 años y el 27,2% (21.355) una entre 6 y 10 años, el 26,7% (20.902) tiene penas entre 11 y 20 años, y el 14,8% (11.686) tiene penas de más de 21 años.<sup>24</sup>

En este sentido, los anteriores datos permiten corroborar que existe una situación de estancamiento que reduce sustancialmente el flujo de personas desde los centros de detención transitoria a los centros de reclusión del orden nacional. Así, si bien pueden existir factores adicionales que influyan en este problema, los datos parecen corroborar que la causa principal de la situación ha sido la ausencia de una reforma a la política criminal que permita una rotación sostenible de los cupos del sistema penitenciario y carcelario, por lo que los establecimientos del orden nacional y territorial no cuentan con la capacidad para recibir un creciente número de personas privadas de la libertad.<sup>25</sup> Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que si las nuevas personas privadas de la libertad hubieran sido recibidas, el hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario sería sin

<sup>22</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informe estadístico de diciembre de 2018, pp. 43-44.

<sup>23</sup> Congreso de la República. Ley 1760 del 6 de julio de 2015, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad”, según fue modificada por la Ley 1786 de 2016.

<sup>24</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informe estadístico de diciembre de 2018. p. 44.

<sup>25</sup> Ver, por ejemplo: <https://canal1.com.co/noticias/nacional/alerta-por-hacinamiento-en-estaciones-de-policia-en-cali/>, <https://www.publimetro.co/co/medellin/2019/03/01/hacinamiento-las-estaciones-la-policia-medellin-llegaria-al-600.html>, <https://www.bluradio.com/bucaramanga/falta-de-cupo-en-carceles-genera-hacinamiento-en-estaciones-de-policia-de-bucaramanga-205173-ie435>, <https://noticias.canalrcn.com/nacional-pais/hacinamiento-paso-las-carceles-las-estaciones-policia>, <https://www.eltiempo.com/bogota/hacinamiento-de-detenedos-en-estaciones-de-policia-y-uris-149648>, y <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/ni-la-policia-se-escapa-de-la-crisis-carcelaria-articulo-693057>.

duda alguna mucho mayor al registrado actualmente, lo que redundaría en un agravamiento de la vulneración de los derechos fundamentales en los establecimientos del orden nacional y una profundización del estado de cosas inconstitucional.

## **II. Recomendaciones sobre medidas para garantizar los derechos de la población capturada, sindicada y condenada en centros de detención transitoria**

Con base en las consideraciones previas y frente a la grave vulneración de los derechos fundamentales de la población reclusa en los centros de detención transitoria, la Comisión considera necesario que el Estado implemente una serie de medidas que permitan equilibrar, estabilizar y armonizar el flujo de personas desde estos centros hacia el sistema penitenciario y carcelario, y así reducir el hacinamiento y represamiento de personas en estaciones de policía y URIs.

Estas medidas surgen del reconocimiento de dos necesidades y deberes del Estado que son relevantes para el problema en estudio. Por una parte, la Comisión es consciente que el Estado y la sociedad en general requieren de un sistema penal que ofrezca medidas efectivas para investigar y sancionar la comisión de delitos, y que las diferentes medidas privativas de la libertad son instrumentos jurídicos que cumplen un rol en este objetivo. Pero, por otra parte, la Comisión también reconoce la necesidad simultánea de garantizar los derechos de la población privada de la libertad y, por lo tanto, el deber del Estado de enfrentar las vulneraciones de derechos fundamentales que aparecen en su sistema penal.

En este orden de ideas, en concepto de la Comisión, el objetivo fundamental del Estado debe ser la implementación de medidas que permitan garantizar los derechos fundamentales de la población sobre la que pesan las fallas de la política criminal, sin que esto implique un desconocimiento de la función del Estado de perseguir el delito, capturar a personas, procesarlas y sancionarlas penalmente. Por el contrario, el objetivo de las medidas propuestas es realizar ajustes estructurales que permitan la sostenibilidad de la política criminal colombiana y que esta, a través de un uso estratégico y racional de la privación de la libertad, logre tanto garantizar los derechos de las personas procesadas como cumplir la función penal del Estado.

De acuerdo a este objetivo doble, la Comisión debe resaltar que las medidas propuestas parten de varios lineamientos que necesariamente el Estado debe seguir en relación a los centros de detención transitoria. El primero es que estos centros deben ser destinados única y exclusivamente para la detención transitoria de personas capturadas, y que esta detención sólo puede extenderse hasta 36 horas – lo que implica que bajo ninguna circunstancia estos centros pueden mantener privadas de la libertad a personas capturadas por más de 36 horas, ni tampoco pueden ejecutar medidas privativas de la libertad como la detención preventiva o la pena de prisión. En esta medida, cualquier garantía de sus derechos fundamentales y dignidad durante la reclusión en estos centros debe considerarse transitoria, y no en una transformación progresiva de estos centros en establecimientos carcelarios o penitenciarios.

El segundo lineamiento consiste en que, si bien la situación de los centros de detención transitoria es grave, esto no puede llevar a desconocer las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente ni a que se habilite, sin considerar los impactos que esto pueda tener en las condiciones de vida de la población reclusa, el traslado irrestricto de personas hacia establecimientos carcelarios o penitenciarios. Una respuesta semejante significaría no sólo empeorar la ya grave situación de

derechos fundamentales en estos establecimientos, sino que implica aplicar una solución paradójica en la que garantizar de los derechos de la población detenida en estaciones de policía y URIs llevará al empeoramiento de sus condiciones de vida, además de que generará más dificultades para que el sistema penitenciario y carcelario pueda garantizar los derechos de sus antiguos y sus nuevos ocupantes. En este sentido, la respuesta del Estado ante la situación de los centros de detención transitoria no puede redundar en una profundización de la violación de derechos en el sistema penitenciario y carcelario, sino que debe ser una solución estructural de fondo que resuelva ambas situaciones de anomalía constitucional.

Finalmente, el tercer lineamiento es que, independientemente de los problemas estructurales y de diseño de la política criminal, el Estado debe garantizar la vida digna de las personas privadas de la libertad a través de garantías de orden prestacional – es decir, a través de servicios de alimentación y salud adecuados, así como garantizar el acceso al agua potable, a luz solar, etc. Para la Comisión, aunque es imperativo que las fallas estructurales de la política criminal sean corregidas para eliminar factores que inciden en la actual violación de derechos (como el hacinamiento), también es necesario que el Estado invierta recursos para garantizar condiciones dignas de alimentación, higiene y salud tanto en centros de detención transitoria como en centros carcelarios y penitenciarios. De este modo, no es sostenible ni coherente con la Constitución Política que el Estado busque ampliar el uso de su poder punitivo – por ejemplo, al incrementar las penas a prisión para ciertos delitos, o al flexibilizar la duración de la detención preventiva – si no cuenta con la capacidad institucional para garantizar la dignidad humana y el goce efectivo de sus derechos a la población objeto del sistema penal.

*1) Integración de la situación de centros de detención transitoria al estado de cosas inconstitucional de la política criminal y del sistema penitenciario y carcelario*

La primera medida recomendada por esta Comisión es integrar la situación de los centros de detención transitoria al estado de cosas inconstitucional de la política criminal colombiana y del sistema penitenciario y carcelario. En concreto, esto se debe a varias razones, entre las cuales se encuentra la causa de la situación, la similitud entre las vulneraciones de derechos y la concurrencia de las autoridades involucradas, y la necesidad de articulación de las medidas necesarias para superar la situación de anomalía constitucional.

En primer lugar, como se mostró en la primera parte de este documento, para la Comisión es claro que las violaciones masivas a derechos fundamentales en los centros de detención transitoria, al igual la presente en los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario, tienen su origen en la misma falla estructural de la política criminal. Por esto, si bien es posible que la vulneración de derechos desaparezca en una parte del sistema mientras persiste en otra, estas se han derivado de la falla estructural general de la política, y por lo tanto, son efectos de la misma anomalía constitucional.

En segundo lugar, debe resaltarse que las vulneraciones a los derechos de la población privada de la libertad y de la población detenida tienen características similares, no sólo en el tipo de derechos afectados (por ejemplo, derecho a la salud, a la alimentación y a la vida digna), sino en las personas que recae (personas sometidas al sistema penal en sus diferentes fases). Igualmente, si bien esta situación involucra nuevas instituciones (por ejemplo, a la Policía Nacional), muchos de los servicios para atender a esta población corresponden a entidades del sistema penitenciario y carcelario, como lo son el INPEC y la USPEC. Esto tiene particular relevancia para efectos del seguimiento, pues las vulneraciones de derechos similares, que se derivan de una misma causa y

que tienen actores similares hacen que sea necesario un seguimiento conjunto de la evolución de la situación.

En tercer lugar, la actual vulneración de derechos en las estaciones de policía y URIs del país deben entenderse en el marco de la falla estructural que presenta hoy la política criminal colombiana. Esto implica que las medidas implementadas sobre los centros de detención transitorias deben partir de un entendimiento sistémico de sus relaciones con el sistema penal y el penitenciario y carcelario y, por lo tanto, deben estar debidamente articuladas con las demás estrategias para la superación del estado de cosas inconstitucional.

2) *Implementación de una reforma integral a la política criminal en fase legislativa, y en particular a las penas de prisión y medidas alternativas a la privación de la libertad*

Adicionalmente, para lograr una resolución definitiva de la situación de vulneración de derechos fundamentales en los centros de detención transitoria, esta Comisión considera que es imperativo que el Estado colombiano implemente una reforma integral a la legislación penal. Si bien esta fase no es la única que requiere de una intervención, ha sido el factor decisivo en el desequilibrio e insostenibilidad del sistema, pues ha tenido un impacto importante en el hacinamiento y han contribuido a crear problemas sustantivos en el sistema penal. Entre estos, la Comisión destaca la desproporcionalidad de las penas impuestas a delitos leves,<sup>26</sup> la reducción excesiva de medidas alternativas al encarcelamiento para asegurar que se impongan penas privativas de la libertad, o la utilización de argumentos de seguridad ciudadana para aumentar penas, desconociendo los efectos adversos que crearán dichos aumentos en la garantía de una vida digna para las personas privadas de la libertad.

En el concepto de esta Comisión, una reforma integral a la política criminal en fase legislativa debe tener como objetivo fundamental equilibrar la variable de entrada al sistema penitenciario y carcelario (ingresos de personas privadas de la libertad) con la variable de salida (personas que dejan de ser privadas de la libertad), de forma que el sistema sea sostenible. Por supuesto, dicha reforma debe lograr este objetivo siguiendo y respetando los principios generales del derecho penal, como lo son el principio de proporcionalidad, de necesidad de la pena (teniendo en cuenta que la finalidad de la pena es la resocialización), de lesividad, de culpabilidad, de presunción de inocencia, de *ultima ratio* y del derecho penal de acto.

Para la Comisión, esta reforma deberá:

- Reducir el número de conductas que son objeto del derecho penal a través de un proceso de despenalización de ciertas conductas, de forma que se reduzca y concentre la esfera de acción del sistema penal a las conductas que afectan gravemente los bienes jurídicos

---

<sup>26</sup> Dos ejemplos de estos casos son el porte de armas (art. 365 del Código Penal) y los delitos de drogas (art. 376 del Código Penal), ambos que son de alto impacto en la población carcelaria. Así, como lo ilustró un estudio elaborado por el Ministerio de Justicia, entre el 2000 y el 2016, las penas mínimas para el delito de porte de armas aumentaron en un 800% - pasaron de ser de 2 a 8 años en el 2000, a ser de 18 a 24 años en el 2016, lo que hizo que su pena promedio pasara de ser entre 2 y 3 años en el 2000 a ser de 8-9 años en 2016 (En: Cita Triana, Ricardo Antonio & González Amado, Iván. *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017. pp. 214). Por su parte, estudios elaborados en Dejusticia han ilustrado la falta de proporcionalidad existente entre los delitos de drogas y otros delitos que, como el homicidio o el acceso carnal violento, tienen penas más bajas o similares, a pesar de tener una lesividad mucho mayor (En: Uprimny Yepes, Rodrigo, Guzmán, Diana Esther & Parra Norato, Jorge. *La adicción punitiva: la desproporción de las leyes de drogas en América Latina*. Bogotá Colombia: Dejusticia, 2012.).

tutelados. Este tipo de reforma tendría como efecto reducir la variable de entrada al sistema penal (incluyendo de casos recibidos para investigaciones).

- Reducir el número de conductas que, debido a su baja lesividad contra el bien jurídico tutelado, reciben penas privativas de la libertad o pueden recibir detención preventiva, de forma que reduzca la variable de entrada.<sup>27</sup> En este sentido, el Estado deberá aumentar y ampliar el uso de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad y de las medidas alternativas al encarcelamiento para la pena de prisión (suspensión de la pena, prisión domiciliaria, libertad condicional, franquicia preparatoria, entre otras), de forma que se reduzcan las entradas y se aumenten las salidas del sistema.
- Reducir las penas establecidas en la legislación penal, de forma que se reduzca la duración promedio de la pena de prisión y se corrijan los problemas de proporcionalidad de la legislación. En particular, como lo ha señalado la Comisión anteriormente,<sup>28</sup> es necesario desmontar los aumentos punitivos indiscriminados y generalizados (como el impuesto por el art. 14 de la Ley 890 de 2004, que aumentó las penas para todos los delitos del Código Penal, incluyendo los culposos), los aumentos excesivos (por ejemplo, los aumentos del 800% al porte de armas)<sup>29</sup> y los aumentos incoherentes que violen los principios de proporcionalidad y racionalidad de la legislación (como la pena para el delito de inducción a prostitución, que es más alta que la pena para el delito de constreñimiento a la prostitución o de acceso carnal violento).<sup>30</sup>
- Adicionalmente, dicha reforma debe estar guiada y determinada por la finalidad resocializadora de la pena, y no por consideraciones de seguridad ciudadana que pretendan utilizar la pena de prisión como una forma de aislamiento e inocuización. En concreto, esto quiere decir que dicha reforma deberá valorar las conductas que recibirán pena de prisión como conductas que requieren necesariamente de un tratamiento penitenciario, no como conductas que ameritan un aislamiento más prolongado de la persona que la cometió.

Para esta Comisión, una reforma de este tipo no sólo es una condición necesaria para la superación del estado de cosas inconstitucional, sino para que la política criminal colombiana sea una política racional y sostenible. Debido al carácter colateral que ha tenido la situación de derechos en los centros de detención transitoria, la problemática sólo puede ser resuelta de fondo una vez la falla estructural de la política criminal sea corregida. Por lo tanto, la Comisión considera necesario que la Corte Constitucional exhorte al Congreso de la República para que, en virtud de la situación de

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, según datos del Ministerio de Justicia, si bien para el año 2000 la detención preventiva sólo era procedente para el 21,9% (103 de las 471 existentes en el momento) de las conductas del Código Penal por su pena mínima (4 años o más), para 2016 esta procedía para un 61,8% de las conductas (390 de las 631 modalidades). Ricardo Antonio & González Amado, Iván. *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017. pp. 215-218. Se recuerda que este mismo umbral de pena existe para la aplicación de la suspensión de la pena. Congreso de la República. Ley 599 del 24 de julio de 2000, por la cual se expide el Código Penal. Art. 63.

<sup>28</sup> Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. *Comentarios sobre el V Informe semestral de seguimiento del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario*. Bogotá, Colombia: 2019. p. 4. Consultar en: [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/ar\\_89191\\_q\\_Respuesta\\_al\\_5to\\_informe\\_del\\_Gobierno.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_89191_q_Respuesta_al_5to_informe_del_Gobierno.pdf)

<sup>29</sup> En: Cita Triana, Ricardo Antonio & González Amado, Iván. *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017. p. 214.

<sup>30</sup> *Ibíd.* pp. 100-107.



anomalía constitucional presente en la política criminal, éste implemente una reforma legislativa de acuerdo a los lineamientos constitucionales<sup>31</sup> y permita que esta política se desarrolle de una manera sostenible.

3) *Implementación de planes de reducción de la duración y de la aplicación de la detención preventiva en fase judicial*

Para la Comisión, otro de los frentes de acción importantes para enfrentar la crisis de la política criminal se encuentra en su fase judicial, y consiste en racionalizar el uso de la detención preventiva como medida de aseguramiento durante el proceso penal. Como se confirma con los datos analizados en la primera parte de esta respuesta, la imposición de la detención preventiva es una de las vías de entrada más importantes de personas al sistema carcelario, y a su vez representa la gran mayoría de las personas recluidas en los centros de reclusión transitoria. Por esta razón, en concepto de la Comisión, es necesario que se evalúen los fundamentos jurídicos y argumentativos con los cuales esta es solicitada por fiscales y concedida por jueces, así como evaluar su duración promedio.

En cuanto al primer aspecto, debe recordarse que, en principio, la detención preventiva es una medida de aseguramiento excepcional, la cual sólo se puede imponer para evitar que el procesado obstruya la justicia (por ejemplo, eliminando potenciales pruebas),<sup>32</sup> para evitar un peligro para la comunidad o para la víctima,<sup>33</sup> y para evitar la no comparecencia del acusado al proceso o el incumplimiento de la pena.<sup>34</sup> Sin embargo, dado que esta medida representa una restricción importante para la presunción de inocencia del procesado, la Corte Constitucional ha establecido que esta medida sólo puede imponerse cuando esta se considere i) idónea para evitar el riesgo respectivo, ii) necesaria para evitar su materialización, y iii) proporcional a la magnitud de dicho riesgo.<sup>35</sup> Así, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, la Ley 1760 de 2015 exige para la imposición de la detención preventiva y la domiciliaria que se pruebe que las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad (la caución, por ejemplo) son insuficientes.<sup>36</sup>

A pesar de esto, la detención preventiva continúa siendo la medida de aseguramiento más utilizada en el ordenamiento, y como lo señaló la Comisión en informes previos, existen indicios que muestran que la detención preventiva suele ser utilizada bajo argumentos peligrosistas o en los que se fundamenta su utilización debido a la gravedad de la conducta imputada. A su vez, también encontró indicios de que existe una tendencia a ignorar la obligación de demostrar la insuficiencia de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, de las cuales no existe información oficial pública que permita corroborar su utilización. Del mismo modo, encontró que existen algunos factores que pueden influir en un mayor uso de la detención preventiva, como si el procesado está representado por un defensor público.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional. T-762 del 16 de diciembre de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>32</sup> Congreso de la República. Ley 906 del 31 de agosto de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Art. 309.

<sup>33</sup> Ibid. Arts. 310 y 311.

<sup>34</sup> Ibid. Art. 312.

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-327 del 10 de julio de 1997, MP. Fabio Morón Díaz.

<sup>36</sup> Congreso de la República. Ley 1760 del 6 de julio de 2015, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad". Art. 1.

<sup>37</sup> En: Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. *Tercer informe de seguimiento*. Bogotá, Colombia: 2017. pp. 11-13.

Debido a lo anterior, la Comisión considera de vital importancia que el Estado (en especial la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación) hagan una evaluación del uso de la detención preventiva, en la cual se verifique si su solicitud y el fundamento de su imposición cumplen con los requisitos constitucionales, si en la práctica cuentan con una argumentación adecuada y si existen dinámicas que fomenten su uso en casos innecesarios. En particular, esta evaluación debe analizar si la imposición de detención preventiva cumple con el criterio de necesidad, o si, por el contrario, existen casos sobre los cuales pueden operar medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, pero estas no son utilizadas.

A la luz de un diagnóstico de la situación, será posible corroborar los indicios hallados por la Comisión, y se podrá implementar un plan que permita reducir la imposición de detención preventiva sólo a los casos en los que esta es necesaria. De esta evaluación, por ejemplo, se podrá analizar si es necesario que jueces y fiscales aumenten el uso de otras medidas de aseguramiento, si estas requieren una mayor capacidad institucional para su viabilidad (por ejemplo, mayor personal que vigile el cumplimiento de medidas de vigilancia), o si existen casos en los que la imposición de medida de aseguramiento no contó con una justificación suficiente. De este modo, la evaluación podrá dar los fundamentos requeridos para implementar reformas que reduzcan el número de personas que reciben detención preventiva, y así reducir el número de entradas por esta vía al sistema carcelario.

Como un punto adicional, la Comisión considera que esta evaluación del uso de la detención preventiva también debe incluir un análisis del impacto que ha tenido el uso de la detención preventiva en el sistema carcelario del orden territorial y nacional, de forma que se evalúe si esta es usada de manera estratégica y si utiliza los cupos de manera adecuada. Al respecto, esta Comisión resalta que en un contexto en el que los cupos carcelarios son escasos y el hacinamiento es elevado, el uso de la detención preventiva también debería responder a las capacidades del sistema. Por esto, de dicha evaluación se puede evaluar la posibilidad de implementar el uso del certificado de capacidad carcelaria como un requisito adicional para la procedencia de la detención preventiva o como criterio para su imposición, de tal modo que esta medida de aseguramiento no signifique un agravamiento de la garantía de derechos fundamentales en el sistema penitenciario y carcelario.

En cuanto a su duración, un factor importante que ha corroborado esta Comisión es que la detención preventiva sigue teniendo una larga duración, y en algunos casos, incluso supera los límites legales. Así, como se mencionó anteriormente, para diciembre de 2018 el 38,9% de la población detenida en el sistema carcelario y penitenciario (15.586 de las 40.049 personas detenidas) lleva más de 11 meses bajo detención preventiva.<sup>38</sup> Gran parte de este 38,9% ha superado el límite máximo establecido en la Ley 1760 de 2015, sin que haya claridad si aquellos que llevan más de 12 meses bajo de detención han tenido sus medidas de aseguramiento debidamente prorrogadas por otro año. Sin embargo, los datos del INPEC ilustran que si hay un porcentaje importante de personas que llevan más de 3 años detenidas sin haber recibido una sentencia condenatoria (3.331 personas).<sup>39</sup>

Aunque la Comisión no puede ofrecer a esta Corte un diagnóstico completo que identifique las causas de la duración excesiva de las detenciones, si considera necesario resaltar que la duración

---

<sup>38</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informe estadístico de diciembre de 2018, pp. 43-44.

<sup>39</sup> Ibid.

se puede deber al número de audiencias que no pudieron realizarse. Según datos del Consejo Superior de la Judicatura, para 2017 el 59% de las audiencias programadas pudieron realizarse, el 3% de las audiencias fueron suspendidas y el 38% de las audiencias programadas fueron canceladas o no se realizaron. De las no realizadas, si bien el 51% fueron imputables a las demás partes del proceso, el Consejo reportó que un 23% de no realización fue imputable al fiscal del caso, el 6% a que el detenido no fue remitido, el 4% a que el juez no estuvo disponible, el 2% a que las partes no fueron citadas, y el 1% a que la sala no estuvo disponible. El 13% de las audiencias fueron canceladas por otras causas, aunque el Consejo no especifica las razones para esto.<sup>40</sup>

Debido a lo anterior, puede concluirse que por lo menos un 36% de las audiencias no realizadas son imputables a problemas de gestión de la Rama Judicial o de la Fiscalía, sin que esta Comisión pueda determinar con mayor exactitud si el 13% de audiencias no realizadas por otras causas también se deben a este tipo de problemas. En todo caso, el número de audiencias no realizadas resulta en una gestión más lenta de los procesos por parte del sistema de justicia, lo que puede estar generando a su vez una prolongación innecesaria de la detención preventiva: según los datos del Consejo, si bien el promedio nacional por distrito judicial de audiencias canceladas fue del 36,8%, en circuitos como Barranquilla, Riohacha, Cartagena, Valledupar, y Sincelejo, el 50% o más de las audiencias fueron canceladas.<sup>41</sup>

Uno de los factores que puede incidir positivamente en una reducción de las audiencias aplazadas por no traslado del interno es asegurar que las personas que sean privadas de la libertad sean recluidas en establecimientos carcelarios cerca a su domicilio o al lugar donde tiene su arraigo procesal. De este modo, no sólo la asignación de un cupo carcelario puede garantizar que los traslados no sean dificultosos y que se presenten aplazamientos innecesarios en la celebración de audiencias, sino que además permite evitar el desarraigo familiar de la persona sindicada al permitirle un contacto más cercano con sus familiares. Por supuesto, esto exige un alto grado de coordinación entre las autoridades judiciales y penitenciarias, la existencia de un sistema de información que permita el acceso en tiempo real a la disponibilidad de cupos, entre otros insumos. También se recuerda que en los casos en los que el traslado sea imposible, también puede asegurarse la comparecencia a las audiencias de forma virtual.

Además del aplazamiento de audiencias, la Comisión también considera necesario que la Rama Judicial haga una evaluación de la suspensión de términos en el proceso penal, ya que estas suspensiones pueden ser otro factor importante que dilate la duración del proceso penal y, en esta medida, aumente de manera injustificada la duración de la detención preventiva. De este modo, con base en una evaluación de cómo se están dando la suspensión de términos podría identificarse si hay suspensiones injustificadas o si pueden implementarse estrategias para evitar dilaciones procesales de este tipo.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Comisión considera necesario que la Rama Judicial (a través del Consejo Superior de la Judicatura) y la Fiscalía General de la Nación elaboren un diagnóstico de los problemas que causan el número de aplazamiento de audiencias,

---

<sup>40</sup> Consejo Superior de la Judicatura. *Informe de Gestión de la Rama Judicial al Congreso de la República, 2017*. p. 217.

<sup>41</sup> *Ibid.* p. 218. Respectivamente, en Barranquilla el porcentaje de audiencias canceladas fue del 72% frente al 26% de audiencias celebradas; en Riohacha, el 70% frente al 29%; en Cartagena, el 59% frente al 40%; en Valledupar, el 50% frente al 48%, y en Sincelejo el 50% frente al 49%.

especialmente por distritos, e implementar medidas para reducir estos aplazamientos. Del mismo modo, este diagnóstico debe incluir un análisis de los casos de las detenciones preventivas que han durado más de un año, para verificar si fueron debidamente prorrogadas o si, por el contrario, deben ser revocadas por haber excedido el límite de tiempo habilitado por la ley.

*4) Implementación de un plan de contingencia para el deshacinamiento de centros penitenciarios y carcelarios y asegurar un flujo adecuado en el sistema penal*

Finalmente, la Comisión considera necesario que se implemente un plan de descongestión a corto plazo de los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario, de forma que se puedan habilitar los cupos para la población en centros de reclusión transitoria que reciben una medida privativa de la libertad, así como para reducir en lo posible el hacinamiento de los centros de reclusión. Para la Comisión, aunque la implementación de planes de este tipo no necesariamente tendrá un efecto a largo plazo, puede ser una forma en la que el Estado reduzca la magnitud de las vulneraciones a los derechos fundamentales mientras se avanza en la reforma estructural de la política criminal y se superen las causas del estado de cosas inconstitucional.

Por supuesto, la Comisión reconoce que no existe una fórmula única para diseñar un plan de contingencia, pero considera que existen algunos parámetros y lineamientos que pueden seguirse para la aplicación de un plan de descongestión. Así, se debe recordar que el Estado colombiano debe desarrollar su política criminal de acuerdo a principios generales del derecho penal como el de proporcionalidad, lesividad, necesidad y culpabilidad, los cuales pueden ser criterios rectores para el diseño de un plan de descongestión.

De este modo, y teniendo como objetivo principal la reducción del hacinamiento, la Comisión considera recomendable que dicho plan contenga:

- Un proyecto de reducción de penas para las personas que están actualmente privadas de la libertad por delitos leves no violentos, similar a los proyectos de ley de jubileo propuestos en 2017. La implementación de medidas de este tipo podría aumentar de manera significativa la salida de personas privadas de la libertad y aliviar la ocupación prolongada de cupos en los establecimientos penitenciarios, al permitir que un número grande de personas pueda acceder a subrogados penales antes de lo previsto.
- La implementación de un plan de sustitución de medidas de detención preventiva por detención domiciliaria o por medidas de aseguramiento no privativas de la libertad en ciertos casos, en particular cuando los delitos investigados no sean violentos y que sean de poca lesividad. En este sentido, dicho plan podrá descongestionar cupos en los establecimientos carcelarios y permitir así el ingreso de personas que reciban detención preventiva. De igual forma, la aplicación de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad podría contener planes de vigilancia electrónica, judicial o policial que aseguren el cumplimiento de comparecencia al proceso, de evitar posibles obstrucciones a la justicia o la reincidencia. Así, el objetivo fundamental será priorizar el uso de los cupos de establecimientos carcelarios a casos que presentan riesgos graves.
- Basado en una evaluación e identificación de personas que hayan cometido delitos no violentos, ofrecer la aplicación de subrogados como la prisión domiciliaria o la suspensión condicional de la pena en casos en los que se considere innecesario seguir con la ejecución de la pena y que pueden recibir de manera exitosa medidas alternativas en libertad. Siguiendo criterios de proporcionalidad, lesividad y necesidad, los delitos objeto de estas

medidas pueden ser delitos no violentos y leves de drogas, contra el patrimonio económico o similares. De igual forma, la aplicación de estos subrogados o medidas de descongestión podrían estar respaldados con esquemas de la suspensión condicional de la pena restante, cuyas condiciones pueden contener obligaciones especiales de vigilancia electrónica, judicial o policial, el compromiso de no reincidir, entre otros.

Adicionalmente, un proyecto de ley podría habilitar por un periodo determinado la concesión de estos beneficios con requisitos más bajos de pena cumplida, de modo que personas de la libertad que estén cerca de cumplir el porcentaje de pena requerido puedan acceder un poco antes a estas figuras. Del mismo modo, se puede ampliar la utilización de esquemas alternativos de justicia restaurativa o de la suspensión condicional de la pena con vigilancia, de forma que se priorice la destinación de los cupos del sistema penitenciario para casos de delitos violentos, que comportan una grave afectación al bien jurídico tutelado o que comportan un daño grave para la sociedad.

- Otro de los objetivos primordiales que un plan de descongestión debe priorizar es evaluar y utilizar de manera adecuada las medidas alternativas al encarcelamiento basadas en razones humanitarias (concretamente la sustitución de la detención preventiva<sup>42</sup> o de la pena de prisión<sup>43</sup> por reclusión domiciliaria u hospitalaria por enfermedad grave). Para la Comisión, la necesidad de implementar estas medidas de manera adecuada y amplia no sólo se deriva de la necesidad de reducir el hacinamiento y evacuar cupos del sistema, sino también en el respeto del derecho a la salud y a la dignidad humana de las personas que estando privadas de la libertad padecen enfermedades graves – en ocasiones agravadas por las deficiencias de los servicios de salud en los centros de reclusión.
- Para la Comisión, un frente adicional de acción se presenta en la relación que existe entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria, ya que para abril de 2019, la población indígena era de 1.030 personas en el sistema penitenciario y carcelario.<sup>44</sup> Por una parte, un frente de acción para el plan de descongestión podría ser evaluar si el juzgamiento por parte de la jurisdicción ordinaria o la ejecución de la pena en el sistema penitenciario se encuentra acorde a los principios constitucionales en materia de jurisdicción indígena. Por otra parte, en los casos en los que la condena fue impuesta por la jurisdicción indígena, pero es ejecutada en por el INPEC, también podría considerarse la posibilidad de que medidas y castigos de la jurisdicción especial indígena sean utilizados como una forma de medida alternativa al encarcelamiento, en respeto de la autonomía de la jurisdicción indígena y de la identidad cultural de estos pueblos.
- Adicionalmente, el plan podría contener un plan para agilizar las decisiones de jueces de ejecución de penas para el reconocimiento de la redención de la pena, la concesión de beneficios de libertad condicional, prisión domiciliaria y/o franquicia preparatoria, de forma que estos beneficios sean concedidos de manera ágil una vez se cumplan los requisitos para su concesión. Aunque no son concluyentes, los datos del Consejo Superior de la Judicatura sugieren que existen dilaciones y un represamiento de estas decisiones, lo que puede estar demorando la salida de personas del sistema penitenciario: durante el 2018,

---

<sup>42</sup> Congreso de la República. Ley 906 del 31 de agosto de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Art. 314, numeral 4.

<sup>43</sup> Congreso de la República. Ley 599 del 24 de julio de 2000, por la cual se expide el Código Penal. Art. 68.

<sup>44</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informe estadístico de abril de 2019. p. 35.



los despachos de jueces de ejecución de penas registraron una acumulación de 40% de sus ingresos, y tuvieron 113.786 ingresos efectivos, 68.439 egresos y un inventario de 331.097 procesos.<sup>45</sup>

Para la Comisión, es importante señalar que se evalúe si los jueces de ejecución de penas y medidas de aseguramiento se encuentran realizando una doble valoración de la conducta punible a la hora de conceder subrogados penales o beneficios administrativos. Esto se debe a que esta doble valoración permite desconocer o afectar la evaluación del proceso de resocialización que la persona condenada a tenido durante su reclusión, y por lo tanto, dificulta la reutilización de cupos penitenciarios de manera injustificada.

- Dicho plan también deberá garantizar un acceso adecuado a programas de resocialización y de redención de pena, toda vez que el goce efectivo no sólo es un derecho de toda persona condenada, sino que además permite reducir la extensión de las penas de prisión impuestas. En esta medida, un acceso adecuado a programas de resocialización puede a su vez aumentar la tasa de salida del sistema penitenciario.
- Finalmente, un plan de descongestión puede contemplar la posibilidad de que existan mecanismos alternativos para el tratamiento de delitos leves y que no conlleven violencia mientras persiste el hacinamiento en los establecimientos donde deberían ejecutarse estas penas – es decir, creando un sistema de turnos en los que se suspenda la ejecución de ciertas penas hasta que haya disponibilidad en el sistema. De este modo, dicho plan podría plantear la utilización de la suspensión condicional de la pena mientras no haya disponibilidad de recibir a la persona condenada en cumplimiento de la regla de equilibrio decreciente.

Por supuesto, para la Comisión la implementación de un plan de este tipo sólo es una medida transitoria, por lo que no tendrá impacto a largo plazo si la política criminal en fase legislativa y judicial no es reformada o si continúan adoptándose proyectos de ley regresivos.

### **III. Parámetros de monitoreo, cumplimiento y seguimiento de las medidas relativas a los centros de detención transitoria**

Como se mencionó en la primera parte de esta respuesta, la Comisión considera que las medidas relativas a los centros de detención transitoria se deben derivar de dos consideraciones fundamentales. Por una parte, debe atenderse a la destinación y finalidad de dichos centros, la cual es la detención transitoria de personas capturadas hasta por 36 horas, no la ejecución de la detención preventiva ni de la pena de prisión. Debido a esto, toda vez que una persona que se encuentre recluida bajo estas figuras en una estación de policía o URI debe considerarse dicha situación como una vulneración de su derecho a la libertad, según está consagrado en el artículo 28 de la Constitución Política.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Informe de gestión al Congreso de la República 2018. Pp. 30-31.

<sup>46</sup> Constitución Política de Colombia, 1991. Art. 28: “Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley (...).”<sup>46</sup> (Subrayado fuera del texto). En este entendido, las formalidades legales incluyen la competencia de la institución o establecimiento para ejecutar la medida privativa de la libertad, que según el Código Penitenciario y Carcelario (arts. 17, 19 y 21) son los establecimientos carcelarios del orden nacional o territorial para la detención preventiva, los establecimientos penitenciarios del orden nacional para condenados.

Por otra parte, toda persona privada de la libertad por el Estado tiene el derecho a la garantía de su dignidad humana y al goce efectivo de sus derechos constitucionales. De este modo, las personas privadas de la libertad son sujetos de especial protección por parte del Estado, dado que, a través de la privación de la libertad, estas se encuentran en una relación especial de sujeción al Estado<sup>47</sup> y se someten a un régimen disciplinario que imposibilita que satisfagan sus propias necesidades básicas.<sup>48</sup> En este punto, la Comisión recuerda que una persona privada de la libertad pueda ver sus derechos limitados, pero no por esta razón deja de tenerlos y poder gozar ellos.<sup>49</sup>

A la luz de estas consideraciones, los parámetros sugeridos por la Comisión se dividen en dos grupos: el primero, consistente en las personas detenidas en virtud de una captura por menos de 36 horas, y el segundo, para aquellas personas que se encuentran privadas de la libertad en estos centros por más de 36 horas, en virtud de una imposición de detención preventiva o de una pena de prisión en firme.

1) *Parámetros para la garantía de derechos de personas capturadas por menos de 36 horas en centros de detención transitoria*

Para la Comisión, este grupo de personas es el único grupo poblacional que se encuentra detenido en centros de detención transitoria en concordancia con la legislación vigente. Debido a esto, los parámetros para esta población versan sobre la verificación de que su privación de la libertad se ajuste a la legislación vigente, además de la verificación de la garantía de condiciones de vida digna durante su detención.

➤ Garantías jurídicas relativas al proceso penal

- Criterio de tiempo: Toda persona privada de la libertad en centros de detención transitoria sólo podrá permanecer en dichos centros por un máximo de 36 horas, dentro de los cuales deberá ser enviada a un juez de control de garantías para definir su situación jurídica. En este sentido, toda persona que supere este término sin ser judicializada y sin que se defina su situación jurídica debe ser puesta en libertad.
- Acceso a la administración de justicia: Todo centro de detención transitoria debe garantizar los derechos de la persona capturada, como acceso a un abogado, recibir información sobre sus derechos, y ser llevada de manera oportuna ante un juez de control de garantías para la legalización y definición de su situación jurídica.

➤ Garantías mínimas de condiciones de vida digna

- Garantía de suministro de alimentos durante las 36 horas: En los centros de detención transitoria, toda persona detenida debe tener acceso a una alimentación suficiente y adecuada. Aunque los alimentos pueden ser suministrados por sus familiares en caso de que así lo manifieste la persona capturada, en principio toda persona deberá ser suministrada de alimento por la autoridad encargada de la administración de dicho centro de detención.

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-596 del 10 de diciembre de 1992, MP. Ciro Angarita Barón; T-705 del 9 de diciembre de 1996, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-153 del 28 de abril de 1998; MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-065 del 21 de febrero de 1995, MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>49</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-065 del 21 de febrero de 1995, MP. Alejandro Martínez Caballero; T-282 del 14 de mayo de 2014, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

- Acceso a agua potable y a luz solar: Toda persona detenida en centros de detención transitoria debe contar con acceso a agua potable suficiente y a luz solar durante el día.
- Derecho a la salud y a la atención efectiva: Todo centro de detención transitoria debe verificar la afiliación de la persona al régimen subsidiado o contributivo de salud, de modo que tenga acceso a una atención médica oportuna.
- Acceso a una infraestructura mínima: Todo centro de detención transitoria debe tener en cuenta la capacidad de albergue en condiciones respetuosas de la dignidad humana. Por esto, en ningún caso las personas capturadas y detenidas dentro de las 36 horas siguientes pueden ser ubicada para pernoctar en buses, remolques o carpas en espacio público. De igual forma, los centros de detención transitoria deben proteger a las personas capturadas de las condiciones climáticas externas y de potenciales amenazas a su integridad física.
- Batería de baños: Todo centro de detención transitoria debe contar con la capacidad suficiente de acceso a una batería de baños que sea proporcional al número de personas detenidas, que se encuentre en un estado digno de higiene, cuente con provisión de agua de manera constante y suficiente y permita a la persona detenida una condición digna de higiene y salubridad.
- Separación de las personas capturadas del resto de personas privadas de la libertad: En virtud de la garantía del debido proceso y de la presunción de inocencia, los centros de detención transitoria deben asegurar la separación de las personas capturadas y detenidas de manera transitoria de la población sindicada o condenada. Esta es para la Comisión una de las causas de la afectación grave de los derechos de las personas, pues ha llevado a difuminar la responsabilidad entre las autoridades municipales o policiales y las del INPEC frente al cumplimiento de las obligaciones de suministro de alimentos, salud, infraestructura, entre otros.
- Asegurar procesos expeditos para la contratación en la provisión de alimentos: Todo centro de detención transitoria debe garantizar que el suministro de alimentos no se vea interrumpido, lo que implica que la contratación de servicios de alimentos no puede ser afectada por demoras como la insuficiencia de recursos o procedimientos burocráticos que impidan la provisión material de los alimentos a las personas detenidas.
- Garantía de un enfoque diferencial de género: Los centros de detención transitoria deben asegurar que las personas capturadas sean separadas entre hombres y mujeres, y que a estas últimas se les garantice el acceso a implementos necesarios de acuerdo a sus necesidades diferenciadas en términos de suministros higiénicos, acceso a servicios de salud especializados en caso de emergencias, entre otros.
- Garantía del derecho a no recibir tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes o tortura: al igual que en el sistema penitenciario y carcelario, otra garantía de crucial importancia es el respeto del derecho a no recibir tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes o a no ser torturado. Por este motivo, es de crucial importancia se haga un seguimiento a las denuncias hechas por las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria de la ocurrencia de estos hechos, de que estos sean investigados y sancionados adecuadamente. En este sentido, se considera también necesario que se implementen medidas para la prevención de la tortura y otros tratos crueles en estos centros.

2) *Parámetros para la garantía de derechos de personas sindicadas o condenadas que están privadas de la libertad en centros de detención transitoria*

Como se mencionó en la primera parte de este documento, para el 22 de noviembre de 2018, los centros de detención transitoria del país contaban con un total de 6.832 personas privadas de la libertad por más de 36 horas, de las cuales 6.159 (86%) se encuentran en calidad de sindicados, y 673 (9%) en calidad de condenados.<sup>50</sup> Sin embargo, este grupo poblacional tiene ciertas especificidades que modifican algunos de los parámetros ya expuestos.

La primera especificidad es que las garantías a las condiciones de vida digna tienen un contenido más estricto y reforzado sobre este grupo poblacional que sobre el anterior, el cual se deriva del mayor tiempo de privación de la libertad que produce una pena de prisión o una medida de aseguramiento. En este sentido, las garantías de vida digna deben contar con aspectos adicionales y deben ser bajo estándares más exigentes, pues los efectos de una reclusión más prolongada y las responsabilidades de las autoridades que la ejecutan son mayores. Esto, por supuesto, no puede significar en ningún caso la normalización de la ejecución de medidas de aseguramiento o penas de prisión en los centros de detención transitoria.

La segunda especificidad se deriva del carácter irregular y abiertamente contrario a la legislación vigente que tienen estas privaciones de la libertad, situación que debe ser superada por el Estado para garantizar los derechos plenos de la población reclusa en los centros de detención transitoria. Debido a esto, no sólo se requiere la verificación de condiciones de vida digna, sino que también se requiere identificar parámetros estructurales que permita evaluar el avance y la eventual desaparición de la detención prolongada en estos centros.

➤ **Garantías mínimas de condiciones de vida digna**

Para la Comisión, mientras se implementen las medidas extraordinarias necesarias para resolver su reclusión irregular, el Estado deberá garantizar condiciones de vida digna en los centros de detención transitoria para estas personas. Por supuesto, esto no quiere decir que dichos centros deban o puedan ser transformados en centros carcelarios o penitenciarios, sino que deben medirse parámetros de vida digna incluso durante su reclusión indebida en centros de detención transitoria. En este sentido, se proponen como parámetros:

- Garantía de suministro de alimentos con una dieta balanceada, adecuada y suficiente: Todo centro de detención transitoria que albergue a personas sindicadas o condenadas debe garantizar que reciban una dieta balanceada, adecuada y suficiente. Esta garantía se debe entender en el mismo marco constitucional que se debe cumplir para la población privada de la libertad en establecimientos carcelarios o penitenciarios, según se ha entendido en el seguimiento al estado de cosas constitucional. En este sentido, debido a que la alimentación es suministrada para personas por un plazo prolongado de tiempo (es decir, hasta el traslado a establecimientos carcelarios o penitenciarios), esta garantía de una alimentación adecuada debe considerarse más exigente.

---

<sup>50</sup> Plan de Transformación y Humanización del Sistema Carcelario en Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. 2019. 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)

- Acceso a agua potable, a luz solar, a actividades lúdicas y espacios de esparcimiento: Además de la garantía para las personas capturadas de contar con un acceso a agua potable y a luz solar, los centros de detención transitoria deben garantizar que las personas sindicadas y condenadas tengan un acceso adecuado a espacios abiertos en los que puedan realizar actividades lúdicas, de ejercicio físico y de esparcimiento, toda vez que su reclusión es mucho más prolongada que la de las personas capturadas.
- Derecho a la salud, a la atención efectiva y al traslado a establecimientos hospitalarios externos cuando requiera atención médica especializada: Todo establecimiento penitenciario deberá garantizar que las personas sindicadas y condenadas deben tener contar con acceso a servicios de salud de manera oportuna, y deben contar con la posibilidad de ser trasladados a establecimientos hospitalarios externos cuando requieran atención especializada. Debe recordarse que, debido al carácter más prolongado de la detención de estas personas, la garantía del derecho a la salud tiene para ellas un carácter reforzado, puesto que estas personas pueden requerir servicios de salud más especializados, tratamientos prolongados en el tiempo, entre otros.
- Acceso a una infraestructura mínima: Todo centro de detención transitoria deberá garantizar a las personas sindicadas y condenadas una infraestructura mínima suficiente para ser reclusa de manera más prolongada que las de personas capturadas por menos de 36 horas. En este sentido, se les debe ofrecer un espacio de descanso digno, un espacio para contar con sus propios implementos de aseo, vestido y objetos personales permitidos. En ningún caso pueden estas personas ser reclusas en buses, remolques o carpas en espacio público, y se debe garantizar su protección de las condiciones climáticas y su seguridad e integridad física.
- Acceso a baterías higiénicas: Adicionalmente, dado que la privación de la libertad de personas sindicadas y condenadas tiene una duración más prolongada, se debe garantizar un acceso a baterías sanitarias suficientes para que la persona pueda hacer su higiene personal – por ejemplo, su acceso a duchas. Por supuesto, esto incluye la misma garantía de acceso a una batería de baños que sea proporcional al número de personas detenidas mencionada anteriormente para la población capturada.
- Acceso a la administración de justicia y al derecho de defensa: Según la respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho a la Corte Constitucional<sup>51</sup>, las personas sindicadas están en una grave situación de vulneración de sus derechos, pues no hay agilidad para definir su situación jurídica, se aduce que las audiencias son aplazadas o suspendidas y que existe un déficit de defensores públicos. Debido a esto, todo centro de detención transitoria deberá asegurar que su población sindicada y condenada tenga un acceso adecuado a la administración de justicia y un goce efectivo de su derecho a la defensa en sus procesos penales. En este sentido, toda persona deberá tener acceso a la defensa técnica y poder comunicarse con ella, ser trasladado para la celebración de audiencias programadas, poder ejercer su derecho de petición frente a autoridades judiciales o administrativas, en los mismos términos que la población privada de la libertad en los establecimientos carcelarios y penitenciarios.

---

<sup>51</sup> Auto 110 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a110-19.htm>



- Garantía del derecho a no recibir tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes o tortura: Al igual que la población capturada por menos de 36 horas, este grupo poblacional cuenta plenamente con su derecho a no ser torturado ni a recibir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por lo que también es necesario que se haga un seguimiento a sus denuncias, a la adecuada investigación y sanción de los casos denunciados, y de políticas de prevención que eviten que funcionarios públicos utilicen estas prácticas. Sin embargo, en el caso de las personas que son sometidas a privaciones de la libertad más prolongada, debe tenerse en cuenta que ciertos castigos disciplinarios, la falta de acceso a la luz solar, y vulneraciones graves a las condiciones de vida digna pueden llegar a configurar penas crueles o inhumanas.

➤ **Parámetros estructurales de la situación irregular de los centros de detención transitoria**

Para la Comisión, también debe realizarse un seguimiento al impacto de las medidas implementadas y un seguimiento a la evolución de la situación irregular de la reclusión, de modo que se pueda valorar si el flujo hacia el sistema penitenciario y carcelario se está equilibrando o si, por el contrario, sigue estancado o empeora. En este sentido, se considera necesario que se tomen en cuenta los siguientes parámetros de monitoreo y seguimiento:

- Criterio de tiempo de la detención preventiva: Como fue mencionado anteriormente, la duración de la detención preventiva y el respeto por los límites legales a su duración máxima son factores cruciales para el uso constitucional de esta medida de aseguramiento. En este sentido, la Comisión considera que debe contabilizarse como criterio el número de personas sobre las que pesa una detención preventiva por más de un año (o por más de dos, si fue prorrogada), bien sea en centros carcelarios o de detención transitoria, y verificar que en estos casos la detención preventiva sea substituida por otras medidas de aseguramiento.
- Términos para la realización de audiencias: Otro parámetro importante es la celebración de las audiencias en el marco de los procesos penales abiertos. Así, se deberá evaluar el número de personas sindicadas que lleven más de 60 días sin que se haya formulado en su contra escrito de acusación estando detenidas. También se debe verificar el número de personas que llevan detenidas más de 120 días desde que su acusación sin que se haya celebrado el juicio. En ambos casos, estas personas deberán ser puestas en libertad – en el primer caso, por vencimiento de términos, y en el segundo deberán ser puestas en libertad condicional acompañadas de un mecanismo de vigilancia electrónica, mientras la defensa o el Ministerio de Justicia solicita la preclusión del proceso.
- Contraste entre tasa de personas detenidas preventivamente y tasa de salida de establecimientos carcelarios: Un parámetro de crucial importancia para evaluar la evolución de la situación de los centros de detención transitoria es la cuantificación del número de persona que en un periodo de tiempo determinado (por ejemplo, semanal o mensualmente) reciben una medida de detención preventiva, y que esta sea contrastada con el número de personas detenidas que salieron en el mismo periodo del sistema carcelario o de establecimientos del orden territorial. En un principio, esta contrastación de datos permitirá evaluar el cumplimiento de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente respecto de la población sindicada, y evaluar si el flujo de personas detenidas desde los centros de detención transitoria hacia el sistema carcelario es adecuado.

- Contraste entre tasa de personas condenadas con la tasa de salida de establecimientos penitenciarios: Al igual que el contraste anterior de tasas, pero ahora con el flujo de personas condenadas, este parámetro pretende evaluar el flujo de personas condenadas hacia el sistema penitenciario. En este caso, sin embargo, la evaluación es diferente, pues deberán contarse el número de personas condenadas en fuga que fueron capturadas en un periodo determinado, sumarlo al número de personas que fueron condenadas a una pena de prisión que no están ejecutando ya una condena (es decir, personas que ingresarían al sistema penitenciario), y compararla con el número de personas que salieron del sistema penitenciario en el mismo periodo por diferentes vías – bien sea por la aplicación de medidas alternativas, subrogados penales o por el cumplimiento total de la pena.
- Tiempo de ocupación de cupos carcelarios y penitenciarios: Finalmente, en opinión de la Comisión, el último factor relevante es la evaluación del tiempo promedio que un cupo carcelario y un cupo penitenciario están siendo utilizados por persona en Colombia. Este dato referenciaría el tiempo promedio que las medidas privativas de la libertad ocupan un cupo del sistema y, por lo tanto, permitiría evaluar si las medidas implementadas están procurando un flujo sostenible de personas hacia el sistema penitenciario y carcelario.
- Duración promedio de estadía de personas sindicadas o condenadas en centros de detención transitoria: Finalmente, como parámetro principal con respecto a la situación de los centros de detención transitoria, la Comisión considera que se debe hacer un seguimiento al tiempo promedio que la población sindicada y condenada (calculados de manera separada) se encuentra reclusa en dichos centros. En concreto, este dato permitirá evaluar si las personas sindicadas o condenadas están siendo redirigidas de manera más rápida al sistema penitenciario y carcelario o si, por el contrario, persiste el estancamiento.

La Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil agradece la oportunidad brindada para intervenir en el proceso de la referencia, y espera que las propuestas y consideraciones presentadas en esta respuesta sean de utilidad para esta Sala.

Gracias por su atención.

Atentamente,

**Adriana Benjumea Rúa**

Directora de la Corporación Humanas

Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil

Sentencia T-388 de 2013

Carrera 7 # 33 – 49 Oficina 201

Informe elaborado por:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia  
Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado  
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES  
Corporación Humanas  
Equipo Jurídico de Pueblos  
Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos