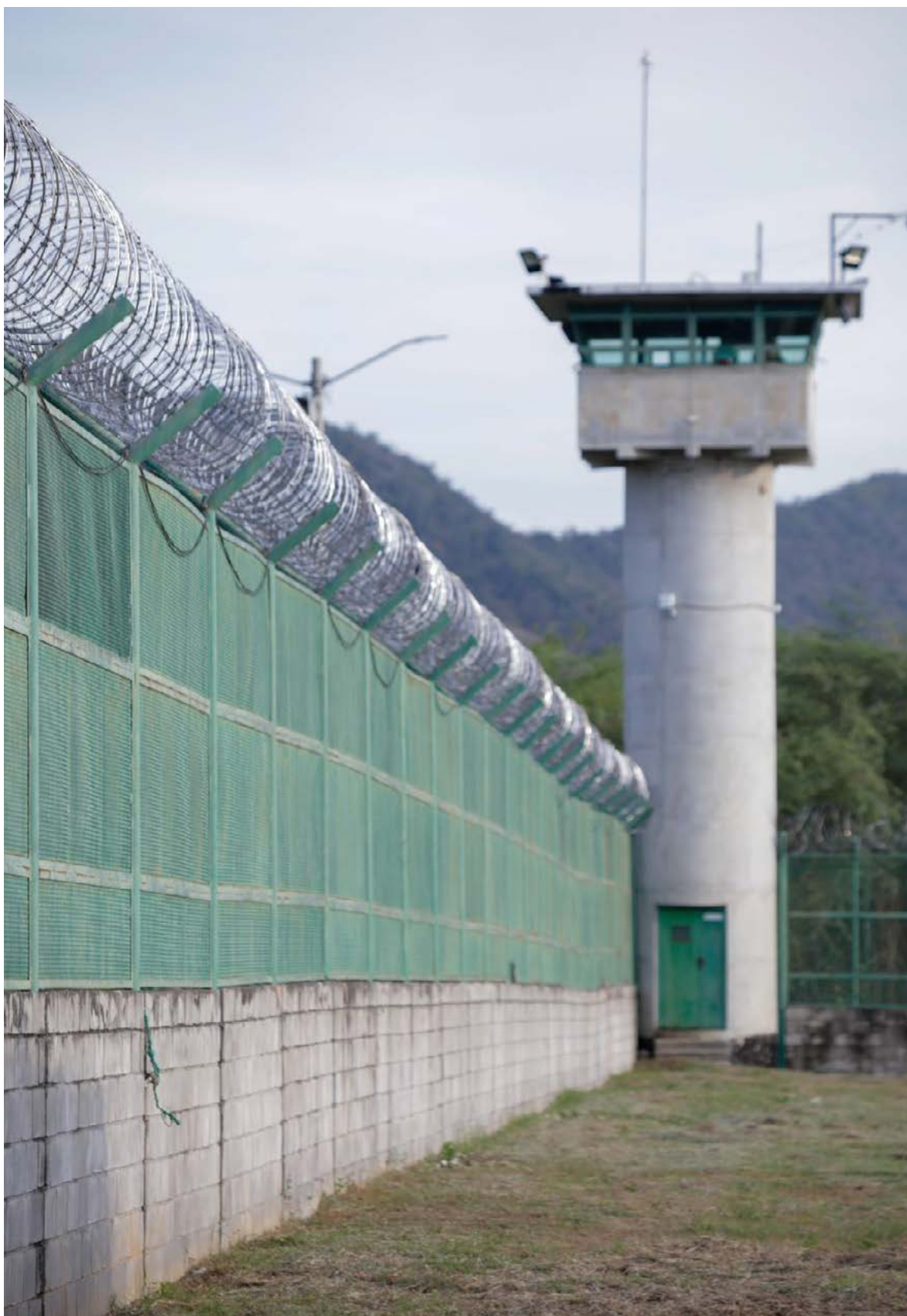




ENTIDADES TERRITORIALES Y SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO

Guía de las obligaciones de los municipios, distritos
y departamentos frente a las personas privadas de la
libertad y pospenadas



El presente documento tiene como objetivo identificar las principales responsabilidades que tienen los municipios, distritos y departamentos frente al Sistema Penitenciario y Carcelario para considerar incluirlas en los Planes de Desarrollo Territoriales y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de las cuales se destacan:

1. Construcción de infraestructura carcelaria y funcionamiento de las cárceles territoriales para sindicados.
2. Atención a las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria.
3. Creación de plazas para el cumplimiento del servicio de utilidad pública como medida sustitutiva de la prisión para las mujeres cabezas de familia.
4. Programa de atención a pospenados - Casa Libertad.
5. Apoyo a los procesos de resocialización en prisión.

A continuación, se especifican las acciones que pueden ser consideradas por parte de las entidades territoriales para atender cada una de estas líneas de acción.

1. Construcción de infraestructura carcelaria y funcionamiento de las cárceles territoriales para sindicados

El Código Penitenciario y Carcelario establece en su artículo 17 que les corresponde a las entidades territoriales ***“la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente”***. Con base en esta norma, la Corte Constitucional ordenó a las entidades territoriales la construcción de cárceles municipales y departamentales (sentencia SU-122 de 2022, orden vigésima), para lo cual ordenó que se debe establecer una planeación de las fuentes de financiación para atender sus gastos en la materia, ***“las cuales deberán incluir recursos suficientes para la mejora y adecuación de la infraestructura carcelaria existente, la construcción de cárceles y todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar los mínimos de habitabilidad digna de la detención preventiva”***.

Adicionalmente, ordenó a todos los departamentos y a algunas ciudades capitales, de manera coordinada y en el plazo máximo de dos (2) años, formular proyectos de desarrollo de infraestructura carcelaria. Estos proyectos, conforme a lo señalado en la orden vigésima de esta decisión, deben terminar de ejecutarse a más tardar a los seis (6) años de notificada la sentencia, momento en el que ya se debe contar con las cárceles departamentales y municipales operativas.

Dentro de elementos técnicos a tener en cuenta en la estructuración de las cárceles

territoriales, lo primero que debe señalarse es que la construcción de establecimientos carcelarios tiene que conllevar a la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables de las personas privadas de la libertad, desarrollados principalmente en el auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional, así como las reglas técnicas sobre la privación de la libertad contenidas en la sentencia T-762 de 2015 de esa Corporación. Con el fin de facilitar la estructuración y construcción de la infraestructura carcelaria de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional cuenta con el proyecto tipo del Departamento Nacional de Planeación denominado **“Lineamientos para el diseño de cárceles para sindicados”**¹. Este instrumento recoge diversas pautas en materia de infraestructura para reducir tiempos en la etapa de estructuración de los proyectos de construcción de cárceles para sindicados y hacer más accesible a las entidades territoriales el proceso.



Cabe destacar que la definición de infraestructura penitenciaria y carcelaria pasa de forma fundamental por viabilizar el uso del suelo en el territorio para poder desarrollar este tipo de infraestructuras. Por consiguiente, les corresponde a los departamentos, distritos y municipios viabilizar el desarrollo de estos proyectos a través de sus planes de ordenamiento territorial.

1

Disponible en: <https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/carceles/PTcarcel.pdf>

En la actualidad, son pocos los establecimientos de reclusión con los que cuentan las entidades territoriales para atender la población privada de la libertad del ámbito de su competencia ². Es por ello que la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-122 de 2022, dispuso que los departamentos, distritos y municipios, en el término de año y medio, deben construir y poner en funcionamiento espacios temporales de reclusión con el objeto de trasladar ahí a las personas que se encuentran privadas de la libertad en los centros de detención transitoria (URI y Estaciones de Policía).

Al respecto, la Corte Constitucional dispuso en el resuelve séptimo:

“las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción los mencionados espacios a cargo de la Policía Nacional y/o de la Fiscalía General de la Nación que, en el término máximo de un (1) año y medio siguiente a la notificación de esta providencia, dispongan de inmuebles, bien sea que estén bajo su dominio o a través del perfeccionamiento de contratos como el comodato o el arrendamiento, que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad adecuadas, para trasladar temporalmente a personas reclusas en los denominados centros de detención transitoria y disminuir el hacinamiento”.

Con el objeto de garantizar los mínimos constitucionalmente asegurables de las personas privadas de la libertad en los espacios temporales de reclusión, el Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y la Federación Nacional de Personeros elaboraron el documento **“Lineamientos Mínimos para Espacios Temporales de Reclusión”** ³ en el que se brindan las características técnicas de los bienes y servicios que se deben observar para que esos lugares sean respetuosos de los derechos de las personas ahí reclusas, el cual se recomienda tener como referente en la estructuración de ese tipo de infraestructura. Estos espacios deben garantizar como mínimo:

- La custodia adecuada.
- El acceso a servicios sanitarios y de agua potable de manera permanente.
- Permitir recibir visitas de los familiares y amigos de los detenidos.
- Permitir entrevistas de los detenidos con sus abogados defensores.
- El suministro de la alimentación diaria con el componente nutricional requerido según los estándares aplicados por la USPEC.
- El acceso a servicios de salud de urgencias y/o de control que requieran las personas detenidas.
- Los permisos y traslados que requieran conforme a las previsiones del Código Penitenciario y Carcelario.

² A nivel nacional, de acuerdo con lo reportado por el informe INPEC de octubre de 2023, se encuentran en cárceles departamentales, distritales y municipales 2.907 personas privadas de la libertad, que equivale a casi el 2% de la población a cargo del INPEC y menos de la quinta parte de la población detenida preventivamente en centros de detención transitoria.

³ Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Documents/Lineamientos-minimos-para-espacios-temporales-de-reclusion.pdf>

2. Atención a las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria

En la sentencia SU-122 de 2022, la Corte Constitucional ordenó a las entidades territoriales adoptar acciones de carácter transitorio y definitivo para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad recluidos en instalaciones policiales y de la Fiscalía. Para tal finalidad, esa Corporación adoptó órdenes en materia de atención de las personas detenidas en los centros de detención transitoria y en infraestructura.



El artículo 28A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 21 de la Ley 1709 de 2014, y la sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional establecen la obligación de las entidades territoriales de adecuar las instalaciones de estos centros, así como atender las necesidades de las personas privadas de la libertad detenidas preventivamente en centros de detención transitoria, esto es, en las salas de detenidos de la Policía Nacional y Unidades de Reacción Inmediata - URI. Particularmente, la Corte determinó que las entidades territoriales deben garantizar a esta población, entre otras, ***“condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes; así como la separación tanto entre hombres y mujeres, como entre menores y mayores de edad”***⁴.

A su turno, la Corte estableció que las entidades territoriales deben asumir la prestación del servicio de alimentación en centros de detención transitoria jurisdicción (sentencia SU-122 de 2022, orden sexta). Cabe aclarar que, conforme a lo estipulado en

4

Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022, Resuelve sexto

el artículo 2 de la Ley 2346 de 2024, la USPEC continuará brindando el servicio de alimentación de unas 17.000 personas que ya tiene en su programa hasta el 30 de junio de 2025, pero frente a todas las demás personas que no venían siendo cubiertas por la USPEC, le corresponde a las entidades territoriales brindar dicho servicio. En todo caso, desde junio de 2025 dicha obligación deberá ser asumida en su totalidad por los municipios, distritos y departamentos, para lo cual Ley establece que las entidades territoriales deben presentar al Ministerio de Justicia y del Derecho en diciembre de 2024 un plan que precise la forma como garantizarán la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria.

Finalmente, la Corte Constitucional estableció en la orden octava de la sentencia SU-122 de 2022 el deber de las entidades territoriales de asegurar una atención integral en salud, que parte indudablemente por asegurar la afiliación en salud de todas las personas reclusas en los centros de detención transitoria a través del régimen subsidiado y asumir los costos de aquello no incluido en el POS.

La Corte Constitucional dispuso que las entidades territoriales tienen a cargo la verificación, garantía y reporte de novedades de la afiliación en salud de las personas detenidas preventivamente en los denominados centros de detención transitoria que se encuentren en su jurisdicción (sentencia SU-122 de 2022, orden octava).

Así, las autoridades territoriales deben garantizar la afiliación en salud de todas las personas, inicialmente verificando la situación de afiliación y en caso de ausencia garantizar la afiliación oportuna. En aquellos eventos en que las personas privadas de la libertad no cuenten con afiliación en salud en el régimen subsidiado o cesen su afiliación en el régimen contributivo, la entidad territorial, al igual que lo hace con cualquier ciudadano, debe afiliarlos a la EPS del régimen subsidiado que opera en el municipio. En el caso de personas que se encuentran en el régimen contributivo como beneficiarias o cotizantes, deberá realizar la supervisión y facilitar las rutas de atención por parte de las IPS que operan en el territorio.

Las autoridades territoriales también deben gestionar los traslados que se requieran para la adecuada atención a estas personas (a citas, exámenes o procedimientos). Por lo tanto, como lo ordenó la Corte Constitucional deben **“establecer y mantener una ruta integral de atención en salud que abarque los componentes de prevención, atención, detección, diagnóstico y tratamiento”**⁵.

Esto implica que las autoridades territoriales deben diseñar rutas integrales para garantizar la afiliación y atención en salud de la población privada de la libertad detenida preventivamente en centros de detención transitoria, incluyendo la destinación de recursos financieros, humanos e institucionales que se requieran y garantizando los mínimos de prevención y atención en salud.

5 Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Orden Octava.

3. Creación de plazas para el cumplimiento del servicio de utilidad pública como medida sustitutiva de la prisión para las mujeres cabezas de familia

La Ley 2292 de 2023 estableció que las mujeres cabeza de familia condenadas que cumplan ciertos requisitos, que incluyen haber cometido el delito teniendo la jefatura de su hogar y en contextos de marginalidad, pueden acceder a la medida sustitutiva de prisión denominada prestación de servicios de utilidad pública, es decir, actividades de servicio comunitario o de beneficio para la comunidad.



Dicha Ley y el Decreto 1451 de 2023 establecen que las entidades territoriales deben habilitar plazas para que las mujeres beneficiarias con este sustituto puedan prestar el servicio de utilidad pública. Al tenor del artículo 5 de la Ley 2292 de 2023, el servicio de utilidad pública es ***“el servicio no remunerado que, en libertad, ha de prestar las mujeres condenadas, a favor de instituciones públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales, mediante trabajos de utilidad pública en el lugar de su domicilio”***. Estos servicios son los que realiza la condenada en beneficio de la sociedad como ***“labores de recuperación o mejoramiento del espacio público; apoyo o asistencia a las víctimas siempre que éstas lo acepten; asistencia a comunidades vulnerables; realización de actividades de carácter educativo en materia cultural, vial, ambiental, y otras similares que permitan el restablecimiento del tejido social afectado por el delito”***.

El cumplimiento de esta acción favorece la inclusión social de estas mujeres, es una medida de justicia restaurativa que promueve la reconciliación de quien comete delitos con la comunidad y es una medida que mitiga la reincidencia.

Para la ejecución del servicio de utilidad pública, el artículo 5 de la Ley 2292 de 2023 establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho **“realizará convenios con las entidades públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales, y elaborará un listado de entidades y oportunidades de servicios de utilidad pública habilitados para la ejecución de esta pena sustitutiva”**. Esta misma disposición normativa contempla la posibilidad de que el Ministerio de Justicia y del Derecho pueda delegar a gobernadores y alcaldes la realización del listado de organizaciones y entidades en sus territorios donde puede ser prestado -registro de plazas y convenios-. En ese sentido, el Decreto 1451 de 2023, por medio del cual se reglamenta la Ley 2292 de 2023, contempla que **“[l]os departamentos, municipios y distritos podrán celebrar convenios con entidades públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2.2.1.14.5.2. de este decreto para la prestación de servicios de utilidad pública”**. De lo anterior se desprende que las entidades territoriales pueden suscribir convenios para disponer de plazas para el cumplimiento del sustituto.

Además, cuando en el municipio del domicilio de la condenada no exista una plaza para prestar el servicio de utilidad pública, le corresponde a la autoridad territorial disponer de este espacio para garantizar el acceso a la pena sustitutiva. Así se señala en el artículo 5 de la Ley 2292: **“[e]n caso de que en el domicilio de la condenada no existan organizaciones que estén en capacidad de recibir a la persona condenada, será responsabilidad de la máxima autoridad administrativa del ente territorial de la zona en que se encuentre suministrar un servicio de utilidad pública para el cumplimiento del sustituto”**.

Finalmente, el Decreto 1451 de 2023 asigna a las entidades territoriales la creación de Grupos Interdisciplinarios, a través de los cuales podrán prestar apoyo y orientación a las mujeres que cumplen con esta pena sustituta a efectos de garantizar su efectiva integración social y prevenir la reincidencia.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, con el objeto de facilitar el proceso de implementación del servicio de utilidad pública como medida sustitutiva de la prisión, ha dispuesto de un sitio web ⁶ que contiene el ABC de la Ley, el sistema de información utilidad pública en el cual se puede consultar las plazas disponibles para su cumplimiento, la normatividad en la materia y se tiene a disposición el documento **“Manual para la implementación de los servicios de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión para mujeres cabeza de familia”**.

6 Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Paginas/Utilidad-Publica.aspx#:~:text=La%20ley%20de%20utilidad%20p%C3%BAblica%20es%20el%20primer%20mecanismo%20de,a%C3%B1os%20puedan%20acceder%20a%20la>

4. Programa de atención a pospenados - Casa Libertad

Las entidades territoriales, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, pueden implementar este programa que tiene por objeto la atención a personas que pasaron por prisión para evitar que reincidan. Además de una estrategia con perspectiva de garantía de derechos para la población pospenada, este es un programa que favorece la seguridad y la convivencia ciudadana porque permite mejorar los procesos de reincorporación social, evitando la reincidencia, y el restablecimiento del tejido social.



De acuerdo con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, “[e]l deber de la sociedad no termina con la puesta en libertad del recluso. Por consiguiente, se habrá de disponer de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al exrecluso una ayuda pospenitenciaria eficaz que contribuya a disminuir los prejuicios contra él y le permita reinsertarse en la sociedad” (Regla 90).

El Ministerio de Justicia y del Derecho, con el objeto de atender a la necesidad de generar procesos de reincorporación social de la población pospenitenciaria, ha promovido el programa Casa Libertad, mediante el que se busca, a través de convenios con los departamentos y municipios, apoyar en los territorios los procesos de reincorporación del pospenado, no solamente en el marco del cumplimiento de la finalidad de la pena, sino como un instrumento que en materia de seguridad ciudadana busca prevenir la reincidencia de esa población.

Este Programa encuentra un correlato en las competencias de los alcaldes y gobernadores los cuales, como primera autoridad de policía en sus territorios, tienen el deber de garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 200 y 204 de la Ley 1801 de 2016.

En ese marco, el Ministerio de Justicia y del Derecho considera importante aunar esfuerzos con las entidades territoriales para suscribir convenios que permitan la implementación del programa Casa Libertad en los territorios de su jurisdicción, con el objeto avanzar en el proceso de reincorporación social de la población pospenitenciaria y contribuir en la disminución de la reincidencia para mejorar la seguridad ciudadana.

Los lineamientos del programa Casa Libertad en que se señala de manera detallada cuales son los ejes de atención y la gestión y capacidad institucional que se requiere para ponerlo en marcha, se encuentran recogidos en el documento **“Lineamientos para la implementación del programa nacional de prevención de la reincidencia desde un modelo de atención pospenitenciaria -Casa Libertad”**⁷.

⁷ Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/Casa-Libertad/Documents/Lineamientos%20Casa%20Libertad.pdf>

5. Apoyo a los procesos de resocialización en prisión

Los municipios y departamentos pueden apoyar los programas y actividades de resocialización que se desarrollan al interior del Sistema Penitenciario y Carcelario para así mejorar el proceso de reinserción social y reducir la reincidencia de las personas privadas de la libertad.



El tratamiento penitenciario constituye el instrumento para la resocialización del condenado y así lograr los fines de la pena mediante ***“el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario”*** (artículo 10, Ley 65 de 1993) y la aplicación del sistema de tratamiento progresivo contemplado en el artículo 144 del Código Penitenciario y Carcelario.

Teniendo en cuenta que el fortalecimiento de los programas de resocialización al interior de los establecimientos de reclusión tiene una incidencia directa sobre la reincidencia del infractor de la ley penal, así como las competencias de las entidades territoriales frente al Sistema Penitenciario y Carcelario, y en materia de seguridad y convivencia ciudadana, resulta pertinente avanzar en su participación en el fortalecimiento de los programas de resocialización a través de los convenios que para dicha finalidad contempla el artículo 87 de la Ley 65 de 1993: ***“[e]l director de cada establecimiento de reclusión, previa delegación del Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, podrá celebrar convenios o contratos con personas de derecho público o privado con o sin ánimo de lucro, con el fin exclusivo de garantizar el trabajo, la educación y la recreación, así como el mantenimiento y funcionamiento del centro de reclusión”***.

6. Recomendaciones



Teniendo en cuenta los elementos jurídicos y técnicos presentados en este documento, se recomienda a los municipios y departamentos la inclusión en los planes locales de desarrollo, planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana e instrumentos de planeación financiera ⁸ y territorial las acciones que de conformidad con las necesidades de cada territorio haya lugar para el cumplimiento de su deber legal y las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, entre otras:

1. Estructurar, construir y poner en funcionamiento cárceles municipales o departamentales para la atención de las personas privadas de la libertad en razón de una medida de aseguramiento en establecimiento de reclusión.
2. Dar viabilidad del uso de suelo para el desarrollo de infraestructura penitenciaria y carcelaria a través de los planes de ordenamiento territorial.

⁸ En materia de financiación véase: Ministerio de Justicia y del Derecho (2023). Fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales. Bogotá. Disponible en: [https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Documento080623/Fuentes%20de%20financiacion%20B4n%20y%20cofinanciacion%20B4n%2026.05.23%20\(2\)_compressed%20\(1\).pdf?ver=2023-06-09-094146-453](https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Documento080623/Fuentes%20de%20financiacion%20B4n%20y%20cofinanciacion%20B4n%2026.05.23%20(2)_compressed%20(1).pdf?ver=2023-06-09-094146-453)

- 3.** Estructurar, construir y poner en funcionamiento espacios temporales de reclusión en los términos establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia SU-122 de 2022.
- 4.** Realizar la verificación, garantía y reporte de novedades de la afiliación en salud de las personas detenidas preventivamente en los denominados centros de detención transitoria que se encuentren en su jurisdicción. Establecer y sostener una ruta integral de atención en salud para personas detenidas preventivamente que permanezcan en centros de detención transitoria atendiendo a la orden octava de la Sentencia SU-122 de 2023. Esto implica verificar la situación de afiliación al sistema de salud, realizar actividades de control a las EPS del régimen contributivo y afiliar a la EPS del régimen subsidiado que opere en el municipio a las personas que carezcan de vinculación. Así mismo, garantizar rutas integrales de prevención y atención en salud a las personas en estas instalaciones en condición de sindicadas y los traslados requeridos para su atención oportuna.
- 5.** Garantizar la alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria.
- 6.** Gestionar los convenios necesarios con entidades públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales para garantizar plazas para el cumplimiento del servicio de utilidad pública como mecanismo sustitutivo de la prisión para mujeres cabeza de familia. Las propias entidades territoriales pueden ser receptoras de estas mujeres ofreciendo plazas para la prestación del servicio de utilidad pública.
- 7.** Adelantar acciones tendientes a implementar el programa Casa Libertad que en el territorio de su jurisdicción en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuya coordinación se puede concretar a través de la suscripción de un convenio interadministrativo.
- 8.** Realizar convenios con el INPEC para apoyar los procesos de resocialización de las personas privadas de la libertad en Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.
- 9.** Disponer de los recursos financieros para la puesta en marcha de estas acciones, garantizando su proyección, implementación y sostenibilidad.



Justicia