



Política pública de articulación con las entidades territoriales para superar el Estado Cosas Inconstitucional (ECI) en Centros de Detención Transitoria

Órdenes cuarta y quinta

Auto 1096 de 2024 emitido por la H. Corte Constitucional





Contenido

Resumen ejecutivo	5
Introducción	5
1. Antecedentes	8
2. Justificación	12
2.1 Marco normativo y jurisprudencial	12
3. Descripción del problema y diagnóstico	18
3.1 Problema central	18
3.2 Causas del problema	19
4. Definición de la política pública	24
4.1 Objetivos de la política pública	24
4.2 Metodología de trabajo para la correcta coordinación para la estructuración de un plan de deshacinamiento de los centros de detención transitoria y mejora de las condiciones de reclusión de la población allí recluida	25
4.2.1 Coordinación con las instituciones del orden nacional y agremiaciones de las entidades territoriales para el despliegue del diálogo territorial	25
4.2.2 Rutas de coordinación	26
4.2.3 Coordinación con las entidades territoriales para la definición de las medidas a implementar	32
4.2.4 Reporte del plan de deshacinamiento y del plan de intervención a la infraestructura y condiciones de habitabilidad al Ministerio de Justicia y del Derecho	35
4.2.4.1 Plan de Deshacinamiento de los Centros de Detención Transitoria	35
4.2.4.2 Plan de intervención sobre la infraestructura y las condiciones de habitabilidad en los centros de detención transitoria	36
4.2.5 Fuentes de financiación y cofinanciación de las alternativas propuestas	36
4.2.6 Verificación y seguimiento del plan de deshacinamiento y el plan de intervención a la infraestructura y condiciones de habitabilidad en CDT	38
5. Recomendaciones y conclusiones	40
6. Bibliografía	42





Resumen ejecutivo

Esta política pública busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en los Centros de Detención Transitoria (CDT) mediante acciones de política pública concretas para la formulación de los planes de deshacinamiento e intervención en infraestructura y condiciones de habitabilidad de este tipo de instalaciones en los niveles territoriales de gobierno departamental y municipal. Con esta política las entidades territoriales cuentan con una ruta sugerida por el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) como líder articulador para dar cumplimiento a las órdenes cuarta y quinta del Auto 1096 de 2024 emitido por la H. Corte Constitucional, para así garantizar condiciones de vida digna en reclusión para la población sindicada bajo su cargo.

Introducción

La política pública de articulación con las entidades territoriales para superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en los centros de detención transitoria (CDT) responde a un llamado urgente de la Corte Constitucional para mejorar la articulación del orden nacional y el orden territorial en el cumplimiento de las obligaciones que se tienen en el marco de la población sindicada reclusa en las jurisdicciones territoriales. En este orden, la presente política pública propende dar cumplimiento a las órdenes dadas en la Sentencia SU-122 de 2022 y el Auto 1096 de 2024 y, así contribuir a garantizar condiciones de reclusión dignas y habitables para las personas privadas de la libertad sindicadas en CDT, como lo son las estaciones de policía y las Unidades de Reacción Inmediata (URI).

Pese a los diferentes esfuerzos del Gobierno Nacional para brindar asesoría y poner a disposición de los entes territoriales herramientas técnicas para el cumplimiento de su obligación con la población sindicada, no se cuenta con una política pública que involucre a los niveles nacional y territorial hacia la superación del ECI en los CDT de manera concreta, pues otros documentos anteriores se han enfocado en el Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC) propiamente dicho y la ampliación de infraestructura en establecimientos del orden nacional, por lo cual esta política pública se estima útil y necesaria.

Para abordar esta situación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con las entidades territoriales y demás entidades conminadas en las órdenes judiciales¹, ha desarrollado una estrategia integral que brinda diferentes alternativas para la formulación de los planes ordenados en el Auto 1096 de 2024. Se destaca que esta es una política pública que parte del respeto a la autonomía de las entidades territoriales, tal y como lo consagra la Constitución y como lo exige la Corte Constitucional en el Auto 1096 de 2024. Así, esta articulación se materializa a través de dos rutas de trabajo, a saber:

¹ En el Auto 1096 de 2024, la Corte Constitucional vinculó, mediante las órdenes cuarta y quinta, al Ministerio de Justicia y del Derecho, las entidades territoriales y el INPEC y la USPEC.



1. **Plan de deshacinamiento**, orientado a reducir la sobreocupación en los CDT y a garantizar que las personas no permanezcan más de 36 horas en estos espacios. Bajo este orden, este plan brinda cuatro alternativas para que las entidades territoriales no tengan personas privadas de libertad a su cargo en CDT, y, así mismo, configura una oportunidad para conocer qué entidades territoriales no cuentan con la necesidad de intervención de un plan de deshacinamiento, en caso de que la entidad territorial en concreto no tenga ningún tipo de población en centros de detención transitoria.
2. **Plan de Intervención en Infraestructura y Condiciones de Habitabilidad**, el cual está enfocado en asegurar que los CDT cumplan con los estándares mínimos necesarios constitucionales, para garantizar una privación de libertad digna. Por una parte, para que las entidades territoriales que reportan personas detenidas en CDT lo puedan implementar de inmediato conforme a los parámetros técnicos sugeridos por el Ministerio de Justicia y del Derecho dentro del respeto de la autonomía territorial, y por otro, para que las entidades territoriales que no reportan niveles de ocupación en CDT en todo caso se preparen y prevean cuáles son aquellos derechos a garantizar en caso de tener en el futuro población detenida en un CDT en su jurisdicción.

En suma, esta política pública tiene por objetivo brindar medidas inmediatas, como lo es la habilitación de espacios temporales de reclusión, hasta soluciones definitivas, como la construcción de nueva infraestructura carcelaria para la mitigación de una crisis humanitaria en las jurisdicciones territoriales. Asimismo, establece un enfoque de implementación de las alternativas que clasifica a las entidades territoriales según sus niveles de ocupación en CDT, permitiendo implementar estrategias específicas adaptadas a las necesidades de cada jurisdicción.

Por tanto, esta política pública está pensada para dar cumplimiento a las diferentes órdenes judiciales derivadas del ECI que conciernen a las entidades territoriales para la correcta privación de la libertad de la población a su cargo, así como también, tiene como objetivo fortalecer la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

En especial, esta política está planteada con el objetivo de fomentar un marco dialógico sólido en donde los departamentos juegan un rol central de liderazgo para que, en sede de las Comisiones de Inspección y Seguimiento del Régimen Penitenciario Departamental, las cuales fueron creadas en virtud Decreto 1365 de 1992 para la coordinación del orden departamental y municipal en lo relativo al sistema penitenciario de los territorios, se dé cumplimiento al mandato ordenado por la Corte Constitucional y así, sea posible mejorar la gestión del sistema penitenciario y carcelario en el territorio, garantizar el respeto por los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y consolidar una ruta de avance hacia la superación del ECI en los CDT de las entidades territoriales, siempre en respeto de la autonomía territorial de estas autoridades.

Adicionalmente, esta política cuenta con un mecanismo de monitoreo y seguimiento de las actividades que programen realizar las entidades territoriales, el cual es desarrollado por el Gobierno Nacional, y en donde también se involucra a los departamentos para que tengan la posibilidad de hacer un seguimiento a los municipios bajo su jurisdicción según los planes informados. Así, este monitoreo y seguimiento se materializa en instrumentos de reporte de información cualitativa y cuantitativa, en donde las entidades territoriales pueden manifestar las estrategias escogidas según sus necesidades y capacidades, y que, a partir de estos instru-



mentos desde el nivel central se lleve el monitoreo a la implementación de las acciones.

Bajo estas premisas, el contenido del documento se desarrolla bajo la siguiente estructura: un primer capítulo de antecedentes que presenta de manera general el contexto del problema de política pública; un segundo capítulo de justificación, en el que se presenta el marco normativo y jurisprudencial de la regulación del asunto, que permite comprender el alcance de las obligaciones de las autoridades territoriales en la materia; un tercer capítulo que contiene el diagnóstico y la descripción del problema de política pública; el cuarto capítulo, que contiene la definición de la política, incluyendo sus objetivos, metodología y rutas de coordinación, e información técnica clave desde el punto de vista de las fuentes de financiación y los procesos que deben adelantar las autoridades territoriales; y un quinto capítulo con conclusiones y recomendaciones.



1. Antecedentes

El sistema penitenciario y carcelario en Colombia ha enfrentado históricamente múltiples desafíos estructurales que lo han llevado a la declaratoria de un ECI por parte de la Corte Constitucional en varias ocasiones. Dentro de las múltiples causas que han dado lugar al ECI en el sistema, está la falta de cárceles para detención preventiva y el incumplimiento² por parte de las entidades territoriales como responsables de la manutención de la población sindicada³.

Así, como se expuso anteriormente, en reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional ha llamado la atención respecto al rol de las autoridades territoriales para avanzar en soluciones frente al problema del hacinamiento y el ECI en el sistema penitenciario y carcelario.

En particular, desde la Sentencia T-153 de 1998, esta Corporación ha señalado que el problema de infraestructura también convoca a las autoridades territoriales, pues, de acuerdo a la Ley 65 de 1993 (artículo 17), estas tienen obligaciones con la población privada de la libertad. No obstante, la realidad indica que, la mayor parte de entidades territoriales en el país carecen de infraestructuras propias para sus sindicados, lo que encuentra la Corte que aporta además a que haya hacinamiento en los establecimientos del nivel nacional⁴.

Población en cárceles departamentales y municipales. Corte: Diciembre 23 de 2024

Regional padrino	No. Establecimientos carcelarios dpto o mpio	Capacidad	Hombre	Mujeres	Total
Central	8	1.268	1.316	121	1.437
Occidente	9	120	62	12	74
Norte	6	718	476	216	692
Oriente	0	0	0	0	0
Noroeste	17	764	376	9	385
Viejocaldas	0	0	0	0	0
	40	2.870	2.230	358	2.588

Fuente: INPEC.

Actualmente, el Gobierno Nacional tiene a cargo los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), y se ha subdividido el país en seis (6) regionales, dirigidas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); la gestión de los bienes y servicios es realizada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), sobre los 125 ERON.

Conforme esta organización, la capacidad de los ERON ha sido constante en el tiempo. De igual

² Corte Constitucional Colombiana, Sentencia SU-122 de 2022, párrafo 189.

³ Artículos 17, 18 y 19 de la Ley 65 de 1993.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 1998.



forma, si se observa únicamente en el número de condenados, se evidencia que el mismo no ha sido superior a la capacidad real del sistema. De forma que el sobrecupo se ocasiona, principalmente, debido a la permanencia en el tiempo de personas sindicadas en los ERON y que deberían estar reclusas en cárceles territoriales.

Al analizar los datos de años previos al 2020, la alta población sindicada privada de libertad en ERON tuvo un impacto significativo en los índices de hacinamiento, así como en años posteriores la reducción de esta población impactó en niveles inferiores de sobreocupación de los ERON.

Histórico de población en ERON. 2012-2023.

Año	Mes	Sindicados Total	Condenados Total	Capacidad	Población	Índice de hacinamiento
2012	Noviembre	35.311	79.386	75.726	114.697	51,5%
	Diciembre	34.571	79.313	75.726	113.884	50,4%
2013	Diciembre	37.052	82.980	76.066	120.032	57,8%
2014	Diciembre	38.097	75.526	77.874	113.623	45,9%
2015	Diciembre	42.753	77.691	77.953	120.444	54,5%
2016	Diciembre	37.839	80.693	78.420	118.532	51,2%
2017	Diciembre	36.777	77.973	79.211	114.750	44,9%
2018	Diciembre	40.049	78.464	80.227	118.513	47,7%
2019	Diciembre	41.197	82.605	80.260	123.802	54,3%
2020	Diciembre	23.201	73.084	80.683	96.285	19,3%
2021	Diciembre	25.595	71.318	80.429	96.913	20,5%
2022	Diciembre	22.344	75.516	81.175	97.860	20,6%
2023	Diciembre	23.733	77.565	81.740	101.622	24,3%

Fuente: INPEC - SISIPPEC histórico estadísticas intramural.

De acuerdo con el Informe Estadístico del INPEC de diciembre de 2024, la capacidad de los 125 ERON que hay en Colombia es de 82.052 cupos. Actualmente, el INPEC tiene a su cargo a 21.961 personas en calidad de sindicadas, que representan el 21% de la población en ERON, mientras que hay 81.967 personas condenadas que representan el 78.6%. Así mismo, precisa el INPEC que la sobreocupación del sistema se excede en 22.290 personas⁵.

Hoy por hoy, esta situación se ha extendido más allá de las cárceles y las penitenciarías para abarcar, también, los CDT, lugares que no cumplen con las condiciones mínimas de privación de la libertad, puesto que, según lo ha precisado la Corte, fueron diseñados para mantener a la población privada de la libertad por lapsos cortos, y no para detenciones que se extienden más allá de 36 horas⁶.

Por ello, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022 amplió la declaratoria del ECI hacia los CDT, pues como bien lo advierte la Corte en su providencia, estos lugares no cuentan

⁵ Tableros estadísticos del INPEC – SISIPPEC WEB, diciembre de 2024.

⁶ Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 de 1993, artículo 28A. Corte Constitucional Colombiana, Sentencia SU-122 de 2022, párrafo 261.



con instalaciones o personal adecuados para la permanencia de personas por largos periodos garantizando condiciones mínimas de subsistencia.

En consecuencia, las condiciones que enfrentan los privados de la libertad en estos espacios a cargo de la Policía Nacional (PONAL) y la Fiscalía General de la Nación (FGN), son contrarias a la dignidad humana y a la garantía de derechos de los que aun gozan las personas privadas de la libertad pese a su situación jurídica, por lo que la vulneración de los derechos fundamentales de quienes se encuentran privados de la libertad en los centros de detención transitoria⁷ es de extrema gravedad⁸.

Población reclusa en CDT. Diciembre 24 de 2024.

	Sindicados	Condenados	Total
Población	18.431	1.585	20.016

Fuente: Policía Nacional.

Por estas razones, la Corte ordenó a los Departamentos, Municipios y Distritos Especiales apropiar los recursos necesarios y adelantar estrategias efectivas para dar cumplimiento a sus obligaciones con las personas privadas de la libertad en los CDT e indicó expresamente que su responsabilidad implica “proveer la infraestructura necesaria, las condiciones adecuadas y los recursos suficientes para garantizar los derechos de las personas detenidas preventivamente”⁹.

Sin embargo, ante el incumplimiento generalizado de las órdenes en mención, la Corte profirió nuevas decisiones relacionadas con este asunto en el Auto 1096 de 2024. Particularmente, las órdenes cuarta y quinta de esa providencia ordenan al Ministerio de Justicia y del Derecho la coordinación con las entidades territoriales la elaboración y ejecución de un plan de deshacinamiento y un plan de intervención sobre la infraestructura y las condiciones de habitabilidad de los CDT, siendo estos planes los derroteros para la formulación de una política pública encaminada a erradicar el ECI de esos lugares.

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha puesto a disposición de las entidades territoriales y demás actores concernidos en esta estrategia, y de la ciudadanía en general algunos insumos que contienen información detallada sobre los asuntos que son objeto de esta política:

- **Propuesta de acciones a realizar por parte de las entidades territoriales para dar cumplimiento a sus obligaciones para con las personas detenidas preventivamente:** Herramienta que compila las alternativas propuestas en la presente política pública y su guía técnica para la formulación del plan de deshacinamiento (orden cuarta – Auto 1096) y el Plan de intervención a la infraestructura (orden quinta – Auto 196). Disponible en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Propuestas-cumplimiento-orden-4-y-5-Auto-1096.pdf>

⁷ Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022 indicó que: “la utilización de los centros de detención transitoria (Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata) deberá ser estrictamente temporal y no podrán permanecer en funcionamiento luego de seis años, tiempo en el cual deberá cumplirse con la fase definitiva del plan de acción, relativa a la construcción de infraestructura carcelaria para la detención preventiva”.

⁸ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia SU-122 de 2022, párrafo 260.

⁹ Ibíd. Párrafo 477.



- **Orientaciones Plan de infraestructura y condiciones de habitabilidad de centros de detención transitoria:** Documento técnico que reúne los estándares a nivel normativo y jurisprudencial respecto de los Mínimos Constitucionales Asegurables ordenados por la Honorable Corte Constitucional para la garantía de una privación de libertad en condiciones de habitabilidad y dignidad, conforme a lo exigido en la orden quinta del Auto 1096 de 2024. Disponible en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Infraestructura-y-condiciones-de-habitabilidad-en-CDT-a-cargo-de-entidades-territoriales-orden-quinta-Auto-1096.pdf>
- **Documento Lineamientos para la construcción de cárceles para sindicados y su documento anexo.** En conjunto con (DNP), (USPEC) y el (INPEC), se publicaron los Lineamientos para la construcción de cárceles de sindicados en el primer semestre de 2024. Estos lineamientos brindan a las entidades territoriales herramientas para estructurar proyectos de inversión en infraestructura carcelaria financiados vía Regalías y FONSECON, que cumplan con requisitos en habitabilidad, dignidad, seguridad, sostenibles en el tiempo, respetuosos de los Mínimos Constitucionales Asegurables, a efectos de aportar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI). Disponible en: https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/CarcelesSindicados/Guia_Lineamientos_Carceles_Sindicados.pdf
- **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.** Esta cartilla fue creada en enero de 2024 para ser socializada con los nuevos gobiernos territoriales. En este documento se enmarcan las diferentes obligaciones que tienen las autoridades locales dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario, y se sugiere su inclusión como líneas prioritarias en sus Planes de Desarrollo Territorial (PDT) y Planes Integrales de Seguridad y Convivencia (PISCC). Disponible en <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/ENTIDADES- TERRITORIALES-Y-SISTEMA-PENITENCIARIO-Y-CARCELARIO-v2.pdf>
- **Lineamientos mínimos para espacios temporales de reclusión.** Esta cartilla fue publicada en el primer semestre de 2023, a efectos de brindar estándares claros para el desarrollo de los espacios temporales de reclusión ordenados como media transitoria en la orden séptima de la Sentencia SU-122 de 2022. Incluye estándares específicos en los aspectos señalados por la Corte Constitucional en esa decisión, de manera que los centros se ajusten a los mínimos constitucionales asegurables que se han adelantado en la jurisprudencia del ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario. Se elaboró de forma conjunta con la Federación Nacional de Personeros y Asocapitales. Disponible en: https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/14377/202307_12%20Lineamientos%20minimos%20para%20espacios%20temporales%20de%20reclusion.pdf
- **Fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales.** Esta cartilla se elaboró en 2023 para dar a conocer a las entidades territoriales el alcance de sus obligaciones para con la población sindicada que está reclusa en sus jurisdicciones tanto en centros de detención transitoria como en Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional. También incluye un resumen del abanico de recursos nacionales y locales que se encuentran disponibles para que las entidades territoriales cumplan a cabalidad con lo regulado en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 - Código Penitenciario y Carcelario, y lo ordenado en la Sentencia SU122 de 2022. Disponible en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/32566/Fuentes%20de%20financiacion%20y%20cofinanciacion%20para%20carceles%20a%20cargo%20de%20entidades%20territoriales-comprimido.pdf>



2. Justificación

En reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional ha llamado la atención respecto al rol de las autoridades territoriales para avanzar en soluciones frente al problema del hacinamiento y el ECI en el sistema penitenciario y carcelario. No obstante, es hasta la Sentencia SU-122 de 2022 que la Corte unifica su postura sobre la responsabilidad de las entidades territoriales frente al sistema penitenciario, señalando que estas están llamadas a proveer la infraestructura y servicios para la garantía de derechos en reclusión de la población detenida preventivamente, para lo cual deben garantizar recursos suficientes.

El Estado colombiano tiene la obligación de internacional de garantizar condiciones de vida dignas a las personas privadas de la libertad, desde el punto de vista de diferentes normas que conforman el bloque de constitucionalidad, la Carta Política y la interpretación que le han dado el legislador y las autoridades judiciales. La alta concentración de personas detenidas preventivamente en CDT imposibilita que el Estado cumpla con esas obligaciones, por lo que se requiere, de manera urgente, la acción coordinada de las autoridades del nivel territorial y nacional para la puesta en marcha de medidas de ampliación de la infraestructura y capacidad institucional para atender a esta población, tal como lo exigió la Corte Constitucional en las decisiones citadas. Es por ello que para el Gobierno Nacional es prioritario promover esta política y planes.

En este orden, a continuación, se presentan las obligaciones normativas y constitucionales de las entidades territoriales relacionadas con los centros de detención preventiva (cárceles) y las personas detenidas en ellos, las cuales son el fundamento jurídico que justifican la creación de una política pública penitenciaria con enfoque territorial para la superación del ECI en los CDT.

2.1 Marco normativo y jurisprudencial

Las cárceles para detención preventiva, según lo previsto en la Ley 65 de 1993, son establecimientos del nivel territorial, cuya creación, fusión, supresión, dirección, organización, sostenimiento y vigilancia se encuentran a cargo de los departamentos, el Distrito Capital y los municipios, y tienen por objeto la custodia temporal de las personas privadas de la libertad por medidas de aseguramiento. Estos establecimientos podrán desarrollarse mediante esquemas asociativos entre entidades territoriales. Las autoridades territoriales también podrán celebrar convenios con el INPEC para la recepción de algunos de los privados de la libertad a su cargo.

En particular, el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, y organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva. Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimien-



to de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos.

Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

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

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

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario”.

Por su parte, los artículos 18 y 19 hacen referencia a modelos de integración entre autoridades territoriales y la nación para cumplir con el cometido de contar con instalaciones adecuadas para la satisfacción de las necesidades de las personas privadas de la libertad:

“ARTÍCULO 18. INTEGRACIÓN TERRITORIAL. Los municipios podrán convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión.

ARTÍCULO 19. RECIBO DE PRESOS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES. Los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales, conviniendo el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de los siguientes servicios y remuneraciones:

- a) Fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión;
- b) Dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales.
- c) Provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos.
- d) Reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios.

PARÁGRAFO. Las cárceles municipales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales”.

La ley, en el artículo 21, por su parte, define qué son las cárceles y pabellones de detención preventiva:

“ARTÍCULO 21. CÁRCELES Y PABELLONES DE DETENCIÓN PREVENTIVA. Las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos con un régimen de reclusión cerrado. Estos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, los cuales están a cargo de las entidades territoriales.



Podrán existir pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de seguridad, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas.

Las entidades territoriales, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura podrán realizar las gestiones pertinentes para la construcción con junta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexos a sus instalaciones, así como articular todo lo necesario para la construcción y el mantenimiento de estos complejos judiciales”¹⁰.

Sobre estas normas y el mandato que le imponen a las entidades territoriales, en la Sentencia T-762 de 2015, la Corte instó a las entidades territoriales para emprender acciones administrativas, presupuestales y logísticas para cumplir con sus obligaciones frente a esta población¹¹.

Y señaló, tomando en cuenta lo previsto en los artículos 17 y siguientes de la Ley 65, que era imperioso tener presente la obligación a cargo de las autoridades territoriales en materia de creación, fusión, supresión, dirección, administración, organización, vigilancia y sostenimiento de cárceles para personas detenidas preventivamente. Por ello, en las órdenes vigésimo tercera y vigésimo cuarta de la Sentencia T-762 de 2015 se dispuso la participación de las autoridades territoriales en que se encuentran los establecimientos objeto de tutelas acumuladas en ese expediente, para que adelanten las acciones necesarias en orden a dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Ley 65 de 1993.

De igual forma, en la Sentencia T-267 de 2018, la honorable Corte indicó, al referirse a la asignación presupuestal de las entidades territoriales, que estas deben garantizar las partidas presupuestales para tal finalidad en concordancia con lo señalado en los incisos cuarto y quinto del citado artículo 17, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar con el INPEC. La Corte volvió a referirse a los mismos artículos en la Sentencia SU-122 de 2022¹², reiterando que las cárceles y pabellones para la detención preventiva están a cargo de las autoridades territoriales, y que la privación de la libertad en CDT no puede prolongarse por más de 36 horas, además de que estas deben contar con unas condiciones mínimas consagradas en el artículo 28A de la Ley 65 de 1993. Estas adecuaciones están a cargo de las autoridades territoriales de acuerdo con esa norma.

Además, pese a no haber una norma expresa que determine cuál es la autoridad territorial que debe hacerse cargo de una persona privada de la libertad, la Corte señaló que el juez que impone la medida de aseguramiento debe definir el establecimiento al que la persona será remitida, y será competente la entidad donde se encuentra ese establecimiento de reclusión¹³.

10 Artículo modificado por el art. 12 de la Ley 1709 de 2014, Reforma al Código Penitenciario y Carcelario.

11 Sentencia T762 de 2015, Párrafo 90. “*Es imperioso instar a los entes territoriales para que emprendan todas las acciones administrativas, presupuestales y logísticas necesarias para involucrarse efectivamente en el proceso seguido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para cumplir con las obligaciones impuestas por la Ley 65 de 1993 y sus modificaciones*”.

12 Sentencia SU-122 de 2022. Párr. 467.

13 Ibíd. Párr. 489.



Además, como en varias de las órdenes de la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte hizo referencia a las entidades territoriales “que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, y subestaciones de Policía, URI y otros espacios destinados a la detención transitoria”, debe entenderse que son estas autoridades las obligadas a adecuar los centros de detención transitoria de acuerdo con lo señalado en el artículo 28-A de la Ley 65 de 1993, a la par que adelantan proyectos de creación o infraestructura carcelaria (propios, colectivos o en asocio con la Nación), a efectos de resolver los problemas de disponibilidad de cupos para personas privadas de la libertad en su área de dominio administrativo.

En la Sentencia SU-122 de 2022, y con la finalidad de dar una solución definitiva al fenómeno del hacinamiento y condiciones de reclusión en CDT, la Corte ordenó medidas de corto y mediano plazo para su superación a cargo de las autoridades territoriales.

En particular, en la orden séptima dispuso que, si una vez se realizaran los traslados de personas condenadas a establecimientos a cargo del INPEC persistía la situación, las autoridades territoriales dentro de cuya jurisdicción se encuentran estos centros implementarían unos “espacios provisionales” para la privación de la libertad, en el término de hasta un año y medio, que deberían cumplir con una serie de requisitos mínimos de habitabilidad y funcionamiento. Estos “espacios provisionales” podrían funcionar por un término de hasta 6 años contados desde la notificación de la sentencia en mención, tras el cual ya debería haberse implementado una solución definitiva a la situación por parte de departamentos y municipios con infraestructura carcelaria en pleno funcionamiento¹⁴.

Así mismo, en la orden séptima de la Sentencia SU-122 de 2022 la Corte dio un plazo de un año y medio a las alcaldías y gobernaciones para formular proyectos para la construcción o adecuación de establecimientos de reclusión para personas detenidas preventivamente, y hasta seis para que estos se encuentren en sus fases de construcción terminadas. En este sentido, en las órdenes novena y décimo cuarta advirtió que la solución al problema en Centros de Detención Transitoria no podría ser trasladar el hacinamiento a los ERON; en otras palabras, la solución definitiva no podría ser retornar a los niveles de hacinamiento previos de la pandemia, sino contar con infraestructura carcelaria adecuada y operativa.

Adicionalmente, dio órdenes relacionadas con la afiliación en salud a las personas que permanezcan en estas instalaciones siendo sindicadas (orden octava).

Por lo dicho en los párrafos anteriores, puede afirmarse que las autoridades territoriales tienen a su cargo la construcción, dotación y operación de cárceles para las personas detenidas preventivamente; y además, tienen la obligación de adecuar los CDT y brindar servicios en estas unidades para garantizar que las personas sindicadas que permanezcan allí tengan condiciones de vida dignas.

De esta manera, mientras la infraestructura carcelaria se desarrolla, deben poner en funciona-

¹⁴ El Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con Asocapitales -Asociación Colombiana de Ciudades Capitales- y FENALPER -Federación Nacional de Personeros- expidieron el documento técnico “Lineamientos Mínimos de Espacios Temporales de Reclusión” con las directrices para la habilitación de este tipo de espacios, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Disponible en: <https://www.asocapitales.co/wp-content/uploads/2020/07/Lineamientos-minimos-para-espacios-temporales-de-reclusion-1.pdf>



miento, en el término de un año y medio, espacios provisionales de reclusión que garanticen los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad a su cargo, entre los que se encuentran servicios de “custodia adecuada”.

El marco normativo y jurisprudencial ya mencionado se complementa con el Auto 1096 de 2024, en el que la Corte Constitucional ordenó a las entidades territoriales adoptar medidas para contrarrestar la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en los Centros de Detención Transitoria. Puntualmente, ordenó lo siguiente:

“CUARTO. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho que, coordine con las entidades territoriales y con el apoyo del INPEC y la USPEC, en el término máximo de seis (6) meses contado a partir de la notificación de esta providencia, la elaboración y ejecución de un plan de deshacinamiento de los CDT en todo el territorio nacional, que incluya la disposición de bienes inmuebles, la ampliación de cupos penitenciarios y carcelarios y/o la celebración de convenios interadministrativos entre las entidades territoriales y el INPEC, el cual deberá respetar la autonomía territorial y garantizar que las personas privadas de la libertad no permanezcan más de 36 horas en los centros de detención transitoria en cumplimiento de las órdenes sexta y séptima de la Sentencia SU-122 de 2022”.

Este plan debe apuntarle a la reducción del hacinamiento, lo cual implica relación negativa entre capacidad de cupos penitenciarios y carcelarios y la población privada de la libertad. Adicionalmente, la Corte declaró:

“QUINTO. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho que, coordine con las entidades territoriales y con el apoyo del INPEC y la USPEC, en el término de seis (6) meses contado a partir de la notificación de esta providencia, la elaboración y ejecución de un plan de intervención sobre la infraestructura y las condiciones de habitabilidad en los centros de detención transitoria a nivel nacional, para garantizar que estos lugares cuenten con: botiquines de salud, medicamentos de primera necesidad, servicios de alimentación, kits de aseo, colchonetas y cobijas, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes, así como la separación entre hombres y mujeres, entre otros. Este plan deberá respetar la autonomía territorial y dar cumplimiento a la orden sexta de la Sentencia SU-122 de 2022”.

Los resultados de ambos planes, tanto el de deshacinamiento como el de intervención sobre la infraestructura y las condiciones de habitabilidad en los CDT, deben ser remitidos a la Sala Especial de Seguimiento, quien podrá intervenir para remover barreras y proponer los ajustes que correspondan.

Además, ambos planes deberán materializarse **“a través de la formulación de una política pública en virtud de la cual el Ministerio de Justicia y del Derecho actuará como líder y articulador para superar el estado de cosas inconstitucional en los centros de detención transitoria**, de conformidad con los lineamientos señalados en los fundamentos jurídicos 206 a 207” (negrilla fuera del texto original) del Auto 1096 de 2024, citados a continuación:



“206. Los planes ordenados deberán materializarse a través de la formulación de una política pública en virtud de la cual el Ministerio de Justicia y del Derecho actuará como líder y articulador para superar el estado de cosas inconstitucional en los centros de detención transitoria. El Ministerio deberá establecer de manera prioritaria: (i) mecanismos que permitan un diálogo efectivo con los 1.123 municipios y los 32 departamentos del país, para lo cual podrá acudir a entidades como Asocapitales, la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Departamentos, y (ii) las fuentes y recursos de financiamiento para asumir esta labor, incluida la posibilidad de que el Gobierno Nacional promueva un nuevo documento CONPES que atienda el ECI en los centros de detención transitoria. 207. La formulación de esta política pública deberá contar con la participación de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. Así mismo, se deberá contar con la participación de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, quienes ya tienen tareas específicamente asignadas en las sentencias que han declarado, reiterado y extendido el ECI”.

Por lo cual, adoptar una política pública con enfoque territorial para la superación del ECI en los CDT, además de configurar el cumplimiento de una orden judicial, es en sí misma una oportunidad de mejora para la articulación del orden nacional con el orden territorial para la mejor garantía de derechos humanos en el SPC como un todo.



3. Descripción del problema y diagnóstico

3.1 Problema central

Vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en los CDT transitoria de las jurisdicciones territoriales en el país.

En Colombia existen declaratorias del ECI en el SPC desde hace más de 25 años. Entre marzo de 2012 y febrero de 2020 (previo a la pandemia del COVID-19), se pasó de una población de 106.111 personas privadas de la libertad intramurales a cargo del INPEC a 122.079. Posteriormente, de esas, un total de 30.069 eran sindicadas en 2012, mientras que para 2020 lo eran 40.168¹⁵. Así, en el 2012, 28,34% de las personas privadas de la libertad estaban en calidad de detenidas preventivamente, mientras que para febrero de 2020 la proporción de personas privadas de la libertad sin condena previa fue de 32,9%¹⁶.

A partir de 2020, con las medidas tomadas como consecuencia de la pandemia del COVID-19¹⁷ (incluida la suspensión de traslados a Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional -ERON), se presentó un fenómeno de “traslado” del problema del hacinamiento y las condiciones de indignidad desde los establecimientos a cargo del INPEC a los CDT a cargo de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

A corte del 19 diciembre de 2024, en los CDT de las jurisdicciones territoriales habitan 20.076 personas privadas de la libertad, de las cuales 1.393 son condenadas y 17.400 sindicadas¹⁸. Entre los ERON y los CDT, es posible estimar que hoy en día en Colombia al menos un total de 124.000 personas están privadas de la libertad intramural, de las cuales unas 42.000 son detenidas preventivamente y en consecuencia responsabilidad de las entidades territoriales.

En particular, las condiciones que enfrentan los privados de la libertad en CDT implican condiciones de reclusión indignas e inaceptables en un Estado de Derecho¹⁹, para dimensionar el

15 Series Históricas PPL diciembre de 2023. INPEC. Disponible en: https://www.inpec.gov.co/es/web/guest/institucion/modelo-educativo/educacion-formal/-/document_library/nqdt/view_file/939744?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nqdt_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fes%2Fweb%2Fguest%2Finstitucion%2Fmodelo-educativo%2Feducacion-formal%2F-%2Fdocument_library%2Fnqdt%2Fview%2F126571

16 Esto, sin sumar las personas detenidas en cárceles departamentales, municipales y distritales, o en Centros de Detención Transitoria (Unidades de Reacción Inmediata y Estaciones de Policía). Para febrero de 2020, de acuerdo con el Informe Estadístico INPEC de esa fecha, en establecimientos del nivel territorial había 2.815 personas, y para Centros de Detención Transitoria no se cuenta con datos desagregados para la fecha. Ministerio de Justicia, *Propuesta de acciones a realizar por parte de las entidades territoriales para dar cumplimiento a sus obligaciones para con las personas detenidas preventivamente*, noviembre de 2024.

17 Principalmente, mediante el Decreto-Ley 546 de 2020, avalado por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-255 de 2020.

18 Tablero de control Centro de Análisis del Servicio de Policía CEPOL, Jefatura Nacional del Servicio de Policía, 19 de diciembre de 2024.

19 Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022 indicó que: “la utilización de los centros de detención transitoria (Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata) “deberá ser estrictamente temporal y no podrán permanecer en funcionamiento luego de seis años,



problema de vulneración sistemática de derechos humanos en los centros de detención transitoria, es oportuno acudir al *Informe sobre la situación actual de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria del país* hecho por la Defensoría del Pueblo en 2022, donde el ente de control denuncia que los exorbitantes niveles de hacinamiento implican que cada persona privada de libertad en estos CDT “cuenta escasamente con 35cm² como espacio total de reclusión durante las 24 horas del día”, lo que puede llegar a constituirse como una tortura y puede derivar en acciones de reparación en contra del Estado.

Esto a su vez, se evidencia cuando se observa al detalle los niveles de ocupación y hacinamiento presentes en CDT como subestaciones, estaciones de policía y URI. Así, a corte del 19 de diciembre de 2024, según datos de la Policía Nacional, en el país las 1.148 salas de CDT cuentan con una capacidad para albergar a 9.709 personas a ser reclusas durante un lapso máximo de 36 horas para luego ser trasladadas a establecimientos de reclusión bien sean del orden nacional o del orden territorial, sin embargo, actualmente las mismas están siendo ocupadas por 20.076 personas que duran incluso meses y hasta años reclusas en este tipo de espacios que no han sido creados para privaciones de libertad prolongadas, lo cual se traduce en un índice de hacinamiento actual del 115%.

3.2 Causas del problema

Parte del problema de la expansión del Estado de Cosas Inconstitucional hacia las jurisdicciones territoriales, es la falta de cárceles para detención preventiva²⁰ y el incumplimiento²¹ de las entidades territoriales como responsables de la manutención de la población sindicada²², pues ello ha derivado en la privación de libertad por largos periodos de tiempo en espacios que no han sido creados con esta finalidad y que tampoco cuentan con la infraestructura para proveer una estancia en condiciones de dignidad, como menciona la Sentencia SU-122 de 2022.

Además, en la Sentencia SU-122 de 2022 se identificó que, debido a la ocupación prolongada de sindicados en los centros de detención transitoria, la Policía Nacional de las jurisdicciones territoriales se ve en la obligación de disminuir su capacidad operativa en la prestación de servicios de seguridad a la ciudadanía, pues su responsabilidad principal empieza a ser la custodia y cuidado de las personas detenidas en los CDT.

A su turno, otro problema identificado del por qué se ha extendido el ECI hacia las jurisdicciones territoriales es que Las autoridades del orden nacional y los diferentes niveles del gobierno a nivel territorial no actúan de forma coordinada, concurrente y complementaria para el cumplimiento de sus funciones dictadas en la ley y relacionadas con el SPC.

A pesar de que la Ley 65 de 1993 define competencias claras respecto de la custodia de pobla-

tiempo en el cual deberá cumplirse con la fase definitiva del plan de acción”, relativa a la construcción de infraestructura carcelaria para la detención preventiva”.

20 Hoy día existen 40 cárceles municipales frente a una totalidad de 1.103 municipios en Colombia.

21 Corte Constitucional Colombiana, Sentencia SU-122 de 2022, párrafo 189 y Auto 1096 de 2024, párrafo 188.

22 Artículos 17, 18 y 19 de la Ley 65 de 1993.



ción sindicada y condenada, se siguen presentando problemáticas relacionadas con la falta de priorización, gestión, planeación y destinación de recursos para el cumplimiento de las obligaciones, con fallas en la articulación entre la Nación y el territorio, y con restricciones con el uso del suelo para la construcción de cárceles y prisiones por parte de las entidades territoriales como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022.

Esta situación ha traído como consecuencia una ineficaz priorización, gestión, planeación y destinación de los recursos, entre otros asuntos, que han perpetuado la violación de derechos fundamentales de las personas que se encuentran detenidas preventivamente en centros de detención transitoria.

En consecuencia, existe una falta de previsión y planeación de las entidades territoriales para cumplir con sus obligaciones respecto de la población sindicada, en los términos establecidos en los artículos 17 y ss. de la Ley 65 de 1993. La Corte Constitucional evidenció que esta falta de planeación se debe principalmente a (i) la falta de claridad de competencias legales y (ii) al desconocimiento de las fuentes de financiación existentes dentro del ordenamiento que permiten construir la infraestructura necesaria para atender y custodiar a la población detenida preventivamente.

A pesar de la discusión que zanjó la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022, en la que reiteró las competencias legales y constitucionales por parte de las entidades territoriales, aún se presentan disputas relacionadas con este ítem que acrecientan los problemas en el SPC. Algunas de ellas se manifiestan en la infraestructura carcelaria deficiente para atender necesidades mínimas de esta población, baja capacidad institucional y de seguridad para salvaguardar el orden dentro de los centros de detención transitoria, la disminución de la capacidad operacional de la Policía Nacional, entre otras.

Otro aspecto que agudiza esta problemática es que estas personas no reciben servicios adecuados de custodia y manutención, pues ni el personal ni las instalaciones están preparadas para la permanencia de detenidos por largos periodos. A la ausencia de infraestructura carcelaria en los entes territoriales se suma el desconocimiento en los recursos que deben ser invertidos para la manutención de estas personas²³.

Por otro lado, otra de las causas que imposibilita la garantía de una vida digna en reclusión para la población sindicada es que la mayoría de las entidades territoriales en el país omiten la previsión presupuestal necesaria para cumplir con sus obligaciones. Aunque los artículos 17 y ss. del Código Penitenciario y Carcelario son claros a la hora de indicar las competencias, hay una falla a la hora de garantizar recursos para la prestación de bienes y servicios a esta población en los territorios.

Una consecuencia concreta de esto, fue la necesidad de expedir la Ley 2346 de 2024 para garantizar la prestación del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad de manera transitoria. Con la aprobación de la Ley, la USPEC seguirá entregando la alimentación a los privados de la libertad que se encuentran en las Estaciones de Policía y URI, asignadas por

23 Esto, pese a que el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda y el DNP expidieron en mayo de 2023 la cartilla institucional “Fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales”. En cumplimiento de las ordenes decimosexta y decimoseptima de la sentencia SU-122 de 2022



orden judicial, hasta el 30 de junio de 2025. Después de esta fecha, la responsabilidad recae en los municipios y departamentos.

De igual forma, las entidades territoriales no utilizan las herramientas existentes para llevar a cabo una adecuada gestión y planeación de sus obligaciones en el SPC. Esto se evidencia en que, a pesar de contar con la posibilidad de celebrar convenios interadministrativos con el INPEC y acuerdos de integración territorial para aunar esfuerzos entre entidades territoriales, estos no se suscriben en todos los municipios en que hay déficit de cupos para cumplir con la custodia de población sindicada.

Incluso, se puede observar que, en la redacción para muchos de los programas de gobierno territoriales como son los Planes Integrales de Seguridad Convivencia y Justicia (PISCC), no fue prioridad incluir la habilitación de espacios temporales de reclusión o la construcción y manutención de cárceles para sindicados, en cumplimiento de las órdenes constitucionales.

Sumado a lo anterior, las entidades territoriales han señalado no conocer la existencia de fuentes de financiación claras para cumplir con sus obligaciones respecto a la población sindicada. Para contribuir a solucionar este problema, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitieron una cartilla, en la que se señalan las fuentes de financiación existentes, entre las cuales se encuentran: el presupuesto anual ordinario de las entidades territoriales, los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset), el Sistema General de Regalías (SGR), el Presupuesto General de la Nación (PGN), recursos de destinación específica para infraestructura, el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), así como las Asociaciones Público Privadas (APP), financiación a través de cooperación internacional, entre otros.

A pesar de las diversas fuentes de financiación y cofinanciación, son limitadas las entidades territoriales que han priorizado la ejecución recursos de inversión para la construcción de centros para sindicados y muchas han expresado carecer de estos recursos y contar con un marco de disposición limitado debido a su categorización municipal.

Para comprobar los argumentos desarrollados, el Ministerio de Justicia y del Derecho realizó un acercamiento con 197 entidades territoriales de los 1.103 municipios de Colombia, entre el 31 de julio y el 16 de septiembre de 2024. A estas entidades se les preguntó respecto de los avances para dar un efectivo cumplimiento a la Sentencia SU122 de 2022 y respecto de las disposiciones presupuestales que han ejecutado o prevén ejecutar con la finalidad de cumplir las obligaciones que tienen para con los sindicados de su jurisdicción.

A partir de este acercamiento fue posible identificar los siguientes hallazgos relevantes de 197 entidades territoriales:

- Solo 2 entidades territoriales presentan la iniciativa de construir una cárcel municipal propia, estos son los municipios de Bogotá D.C y Cúcuta – Norte de Santander.
- 7 departamentos están en conversaciones junto con los municipios de sus jurisdicciones para ejecutar una iniciativa de cárcel departamental, estos son: Antioquia, Nariño, Caldas, Tolima, Casanare, Valle del Cauca y Vichada. No obstante, son iniciativas que están en estudio y respecto de las cuales no existe claridad respecto de las fuentes de financiación y los aportes que cada municipio debe hacer en caso de desarrollo de estas iniciativas.



Únicamente 2 entidades territoriales proponen como mecanismo de cumplimiento construir un pabellón de sindicatos en un Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional. Estos municipios son Santander de Quilichao – Cauca que propone el pabellón en el EPMS C Santander De Quilichao y Córdoba – Quindío que propone el pabellón de sindicatos Epmc Calarcá.

- 15 municipios informaron que tienen la iniciativa de construir un nuevo Centro de Detención Transitoria con una mayor capacidad de ocupación de personas privadas de libertad. Sin embargo, de estos, 6 municipios solicitan apoyo para que la se realice en cofinanciación de recursos con el gobierno nacional, estos son: Palestina, Caldas; Teruel, Huila; Tausa, Cundinamarca; Sandoná, Nariño; Herrán, Norte de Santander y Guamo, Tolima.
- 133 municipios manifestaron la intención de suscribir convenio interadministrativo con el INPEC. De estos, 67 han logrado suscribir efectivamente los convenios y 11 solicitaron apoyo expreso al Gobierno Nacional para lograr la formalización del mismo.
- Es de resaltar en cuanto a las entidades territoriales que manifestaron intención de suscripción de convenio que no se tiene claridad exacta respecto de las normativas que regulan los parámetros de los convenios; se tiene la sensación de que cada establecimiento de reclusión establece sus propias reglas.
- En cuanto a estrategias presupuestales dispuestas por los municipios para el cumplimiento de sus obligaciones para con población sindicada 137 municipios reportan haber ejecutado recursos en el 2024 para atender obligaciones relativas a la manutención de sindicatos; los rubros a los que principalmente se han destinado estos recursos es a la suscripción de convenios interadministrativos con el INPEC y a suministrar la alimentación de personas privadas de libertad en Centros de Detención Transitoria.
- Por su parte, 114 municipios manifiestan que tienen recursos presupuestados para continuar cumpliendo con sus obligaciones de sindicatos durante el segundo semestre del 2024 y de cara a la nueva vigencia fiscal del año 2025. Respecto de este grupo de entidades territoriales, es importante aclarar que 71 municipios han ejecutado durante la vigencia 2024 recursos destinados al sostenimiento de sindicatos.

De lo anterior, se observa que son muy pocas las entidades territoriales que tienen iniciativa de construir nuevos establecimientos carcelarios, por lo que en su mayoría optan por la suscripción de convenios interadministrativos con el INPEC. Ello es problemático en la medida en que los aportes dados por las entidades territoriales no significan nuevos cupos en el SPC y, al contrario, esto incluso puede llegar a aumentar los índices de hacinamiento actuales.

Adicionalmente, en el acercamiento con las entidades territoriales se constató que muchos de los municipios son de sexta categoría, por lo cual la disposición de sus recursos es muy limitada y se requiere del mayor liderazgo de parte de las gobernaciones departamentales para respaldar a sus municipios en el cumplimiento de las obligaciones con los sindicatos privados de libertad en su jurisdicción.

En este orden, además de los obstáculos que se presentan por la ausencia de claridad del alcance de las competencias de las entidades territoriales con la población sindicada, existe un problema de orden presupuestal y administrativo, en el que para las entidades territoriales es difícil diseñar estrategias que vayan más allá de la disposición de sus recursos propios, que, en la mayor parte de los casos, suelen ser recursos comprometidos o con destinación específica (ej. Ley 715 de 2001), lo que deja un margen de maniobra limitado.



Por esto, es necesario que, en cuanto a los recursos del orden nacional que sirven como fuente de cofinanciación se disponga de una mayor articulación y difusión en cuanto a hojas de ruta claras para que las entidades territoriales conozcan el conducto regular concreto para solicitar la cofinanciación de proyectos de inversión de infraestructura carcelaria y/o manutención de sindicados.

Conforme a lo anterior, es imperiosa la necesidad de formular una política pública que proponga diversas alternativas para las entidades territoriales en el desarrollo de estrategias que, en el corto plazo, se orienten a garantizar mejores condiciones de habitabilidad y dignidad humana en los centros de detención transitoria y que, en el mediano y largo plazo genere soluciones definitivas para que las personas detenidas en CDT no pasen más de 36 horas recluidas en estos en estos espacios.

Ahora, con más claridad sobre el contexto de la problemática existente, la responsabilidad que recae sobre las entidades territoriales y el por qué es necesario definir una política pública orientada hacia las necesidades y capacidades de las entidades territoriales, se procede a presentar la definición de la política pública.



4. Definición de la política pública

Como se indicó anteriormente, en las órdenes cuarta y quinta del Auto 1096 de 2024 se establecieron directrices puntuales acerca de la elaboración y ejecución de planes de deshacinamiento e intervención de la infraestructura en CDT, que debían quedar plasmados en una política pública en que el Ministerio de Justicia y del Derecho actuaría como articulador. Así, el Ministerio de Justicia y del Derecho en cumplimiento de las órdenes cuarta (plan de deshacinamiento) y quinta (plan de intervención) del Auto 1096 de 2024, define los objetivos de la Política Pública en los siguientes términos:

4.1 objetivos de la política pública

Objetivo general:

Contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional presente en los Centros de Detención Transitoria (subestaciones y estaciones de policía y Unidades de Reacción Inmediata URI) de las jurisdicciones territoriales en el país, mediante acciones concertadas a realizarse entre enero de 2025 y diciembre de 2028.

Objetivos específicos:

- Promulgar un plan de deshacinamiento, que incluye promover la realización de acciones permitidas por el marco normativo vigente y en cabeza de las autoridades territoriales para efectos de que las personas detenidas preventivamente puedan ser recluidas en cárceles territoriales en condiciones dignas (orden cuarta del Auto 1096).;
- Promulgar un plan de adecuación de infraestructura a cargo de las autoridades territoriales en los Centros de Detención Transitoria respetando las condiciones de habitabilidad señaladas en el artículo 28A de la Ley 65 de 1993 (orden quinta del Auto 1096 de 2024).

Actores con los que se debe coordinar esta política pública:

De acuerdo con el Auto 1096 de 2024, las entidades que deben participar de la presente política pública son:

- Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
- Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.
- Fiscalía General de la Nación.
- Policía Nacional.
- Procuraduría General de la Nación.
- Defensoría del Pueblo.
- Departamentos que tengan en su jurisdicción personas con medida de aseguramiento



- intramural que permanecen en centros de detención transitoria.
- Distritos que tengan en su jurisdicción personas con medida de aseguramiento intramural que permanecen en centros de detención transitoria.
- Municipios que tengan en su jurisdicción personas con medida de aseguramiento intramural que permanecen en centros de detención transitoria.
- Asocapitales.
- Asointermedias.
- Fedemunicipios.
- Fedepartamentos.

4.2 Metodología de trabajo para la correcta coordinación para la estructuración de un plan de deshacinamiento de los centros de detención transitoria y mejora de las condiciones de reclusión de la población allí recluida

4.2.1 Coordinación con las instituciones del orden nacional y agremiaciones de las entidades territoriales para el despliegue del diálogo territorial

La Corte Constitucional en el Auto 1096 de 2024 estableció en las órdenes cuarta y quinta, así como en sus fundamentos jurídicos 206 y 207 que para el desarrollo de la coordinación que lidera el Ministerio de Justicia y del Derecho frente a las entidades territoriales para la estructuración y ejecución de los planes ordenados deben concurrir una serie de instituciones nacionales concernidas en el Auto, así como, la participación de las agremiaciones de las entidades territoriales.

En ese marco, se debe propiciar un encuentro inicial con estos actores para definir aspectos relativos a su participación en el escenario de diálogo y coordinación en los territorios, frente a aspectos como los siguientes:

- Definir el nivel de representación y participación de la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo en la estructuración de los planes de trabajo a nivel territorial.
- Definir la posibilidad de que los entes de control acompañen y realicen seguimiento a la estructuración de los planes a nivel territorial.
- Establecer las rutas de coordinación con las agremiaciones de las entidades territoriales para la asistencia de sus asociados a los espacios de coordinación.
- Socializar la ruta de coordinación planteada por el Ministerio de Justicia y del Derecho.



4.2.2 Rutas de coordinación

La metodología consta de varios pasos, tal y como se detalla a continuación.

1. Análisis del estado actual de cumplimiento de la sentencia SU-122 de 2022 por parte de las entidades territoriales, donde se busca identificar:

1.1 Acciones realizadas por el ente territorial para el cumplimiento de la Sentencia SU-122 de 2022 tendientes a dar soluciones al hacinamiento de las personas privadas de la libertad en su circunscripción territorial.

1.2 Los trámites administrativos y presupuestales tendientes a garantizar los recursos necesarios para cumplir con este mandato legal y judicial.

1.3 Problemas que avizora en el cumplimiento de estas órdenes.

Una vez desarrollados los puntos mencionados, teniendo en cuenta el estudio de diagnóstico en cuanto a niveles de cumplimiento de la Sentencia SU-122 de 2022, los diálogos sostenidos y articulados con entidades del orden nacional como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación y las asociaciones territoriales Federación Nacional de Municipios, Federación Nacional de Departamentos, Asociación de Ciudades Intermedias y Asociación de Ciudades Capitales, sumado del estudio de los índices y niveles de ocupación reportados por la Policía Nacional en sede de los Centros de Detención Transitoria de las jurisdicciones territoriales, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha desarrollado una segmentación en tres grupos de entidades territoriales, que focalizan las alternativas a proponer según las necesidades de cada jurisdicción territorial.

De esta manera las alternativas de política propuesta son:

A. Grupo uno: si la jurisdicción territorial tiene más de 250 personas detenidas preventivamente en CDT



1.	Entidades territoriales que conforman este grupo	Entidades territoriales en cuya jurisdicción están reclusas 250 o más personas detenidas preventivamente en centros de detención transitoria. Incluye municipios y departamentos. Este grupo lo conforman 19 municipios y distritos y 18 departamentos, que albergan en la actualidad 11.514 personas detenidas preventivamente, lo cual corresponde a un 55% de la población sindicada allí reclusa a nivel nacional.
2.	Tipo de coordinación desde el MJD	Diálogo directo. Se organizarán mesas de trabajo específicas para coordinar la estructuración del plan de trabajo que deben implementar las entidades territoriales de conformidad a las necesidades y capacidades de las autoridades locales concernidas.
1. Medidas para el plan de deshacinamiento		
3.1.	De corto plazo (seis meses)	Para este grupo se sugiere la adopción de espacios temporales de reclusión, teniendo en cuenta que es la medida judicial idónea para mitigar el alto número de personas privadas de la libertad detenidas preventivamente en las salas de detenidos, en los términos de la orden 7 de la SU-122 de 2022.
3.2.	De mediano y largo plazo	Para este grupo se sugiere la construcción de infraestructura carcelaria a cargo de las entidades territoriales concernidas, en los términos de la orden 20 de la SU-122 de 2022.
2. Medidas para el plan de intervención sobre la infraestructura y las condiciones de habitabilidad en los centros de detención transitoria		
4.1.	Inmediatas y permanentes	Las entidades territoriales, que tengan en su jurisdicción detenidos preventivamente en centros de detención transitoria, deberán coordinarse para adoptar las medidas tendientes a garantizar lo siguiente: - Disposición de botiquines de salud en las salas de detenidos - Entrega de medicamentos de primera necesidad - Provisión de servicios de alimentación - Entrega al ingreso al centro de detención transitoria y periódica (cada tres meses) de kits de aseo - Entrega al ingreso al centro de detención transitoria de colchón y elementos de cama - Garantizar acceso a sanitario - Garantizar acceso a ducha - Garantizar condiciones de ventilación - Garantizar acceso a luz solar - Asegurar separación entre hombres y mujeres

A. **Grupo dos:** Si la jurisdicción territorial tiene más de 11 y hasta 250 personas detenidas preventivamente en CDT



1.	Entidades territoriales que conforman este grupo	Entidades territoriales con las que, a partir del análisis de información que se realice, se logre identificar que han previsto como iniciativa la construcción o adecuación de nuevos centros de detención transitoria – CDT (también denominados espacios temporales de reclusión), y aquellas entidades territoriales en cuya jurisdicción están reclusas entre 11 y 299 personas detenidas preventivamente en centros de detención transitoria.	
		Este grupo lo conforman al menos 177 municipios y distritos y 28 departamentos, que albergan en la actualidad 7.903 personas detenidas preventivamente, lo cual corresponde a un 38% de la población sindicada allí Recluida a nivel nacional.	
2.	Tipo de coordinación desde el MJD	Diálogo directo. Se organizarán mesas de trabajo específicas para coordinar la estructuración del plan de trabajo. El trabajo deberá estar dirigido a buscar soluciones que atiendan la problemática desde una perspectiva regional, favoreciendo la integración territorial.	



3. Medidas para el plan de deshacinamiento			
3.1.	De corto plazo (seis meses)	Para este grupo se sugiere evaluar dos tipos de medidas, según el contexto específico de cada territorio: (i) habilitar espacios temporales de reclusión y/o (ii) Impulsar la formalización de suscripción de convenios interadministrativo con INPEC en los casos donde se cumplen las excepciones previstas en la Circular 14 de 2024 de INPEC. Con este grupo se sugerirá una estrategia de integración territorial, que permite unir los esfuerzos de las entidades territoriales, en los términos del artículo 18 de la Ley 65 de 1993.	
3.2.	De mediano y largo plazo	Para este grupo se sugiere la construcción de infraestructura carcelaria a través de un esquema de integración territorial entre las entidades territoriales, en los términos del artículo 18 de la Ley 65 de 1993.	



4. Medidas para el plan de intervención sobre la infraestructura y las condiciones de habitabilidad en los centros de detención transitoria			
4.1.	Inmediatas y permanentes	Las entidades territoriales, que tengan en su jurisdicción detenidos preventivamente en centros de detención transitoria, deberán coordinarse para adoptar las medidas tendientes a garantizar lo siguiente: - Disposición de botiquines de salud en las salas de detenidos - Entrega de medicamentos de primera necesidad - Provisión de servicios de alimentación - Entrega al ingreso al centro de detención transitoria y periódica (cada tres meses) de kits de aseo - Entrega al ingreso al centro de detención transitoria de colchoneta y elementos de cama - Garantizar acceso a sanitario - Garantizar acceso a ducha - Garantizar condiciones de ventilación - Garantizar acceso a luz solar - Asegurar separación entre hombres y mujeres	

- B. **Grupo tres:** Si la jurisdicción territorial tiene hasta 10 personas detenidas preventivamente en CDT



1.	Entidades territoriales que conforman este grupo	Entidades territoriales en cuya jurisdicción están recluidas 10 o menos personas detenidas preventivamente en centros de detención transitoria. Incluye municipios y departamentos. Este grupo lo conforman 344 municipios y distritos y 28 departamentos, que albergan en la actualidad 1.390 personas detenidas preventivamente, lo cual corresponde a un 7% de la población sindicada allí recluida.
2.	Tipo de coordinación desde el MJD	Comunicación escrita. Se explicará el contenido de las órdenes impartidas en la SU-122 de 2022 y en el Auto 1096 de 2024 y se pondrán de presente las alternativas sugeridas para avanzar en un plan de deshacinamiento de los centros de detención transitoria en su jurisdicción.
3. Medidas para el plan de deshacinamiento		
3.1.	De corto plazo (seis meses)	Para este grupo se sugiere adoptar convenios interadministrativos entre las entidades territoriales y el INPEC para la recepción de población detenida preventivamente, en los términos del artículo 19 de la Ley 65 de 1993. A efectos del corto plazo se impulsará la formalización de suscripción de convenios interadministrativos con INPEC en los casos donde se cumplen las excepciones previstas en la Circular 14 de 2024 de INPEC. Por su parte, con el mediano y largo plazo se propondrá la suscripción de convenios interadministrativos con el INPEC ajustados a las necesidades y demandas de las jurisdicciones territoriales.
3.2.	De mediano y largo plazo	
4. Medidas para el plan de intervención sobre la infraestructura y las condiciones de habitabilidad en los centros de detención transitoria		
4.1.	Inmediatas y permanentes	Las entidades territoriales que tengan en su jurisdicción detenidos preventivamente en centros de detención transitoria, deberán coordinarse para adoptar las medidas tendientes a garantizar lo siguiente: - Disposición de botiquines de salud en las salas de detenidos - Entrega de medicamentos de primera necesidad - Provisión de servicios de alimentación - Entrega al ingreso al centro de detención transitoria y periódica (cada tres meses) de kits de aseo - Entrega al ingreso al centro de detención transitoria de colchón y elementos de cama - Garantizar acceso a sanitario - Garantizar acceso a ducha - Garantizar condiciones de ventilación - Garantizar acceso a luz solar - Asegurar separación entre hombres y mujeres



4.2.3 Coordinación con las entidades territoriales para la definición de las medidas a implementar

Para la implementación de las medidas propuestas se requiere de una adecuada coordinación entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y las autoridades territoriales para la estructuración y ejecución de los planes ordenados por la Corte Constitucional en el Auto 1096,. Por ello, para que las entidades territoriales puedan atender a las personas privadas de la libertad en CDT bajo su jurisdicción, se desarrollará el trabajo propuesto mediante la siguiente metodología:

Rol del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo de entidades del Sector Justicia (INPEC y USPEC):

- Coordinar con las autoridades del orden territorial la estructuración de los planes de deshacinamiento e intervención en la infraestructura y condiciones de habitabilidad ordenados por la Honorable Corte Constitucional a través de las Comisiones de Inspección y Seguimiento del Régimen Penitenciario Departamental.
- Consolidar los planes de deshacinamiento e intervención en la infraestructura y condiciones de habitabilidad estructurados y elaborados por las entidades territoriales en sede de las Comisiones de Inspección y Seguimiento del Régimen Penitenciario Departamental.
- Hacer seguimiento a los planes de deshacinamiento e intervención en la infraestructura y condiciones de habitabilidad propuestos por las entidades territoriales.
- Brindar asesoría técnica y acompañamiento a las entidades territoriales en el cumplimiento de sus obligaciones para con la población sindicada de las jurisdicciones territoriales, a través de asesorías técnicas, capacitaciones y socialización de documentos técnicos.

Rol de los departamentos:

- Articular y coordinar con los municipios y distritos de su jurisdicción las acciones para el cumplimiento de sus obligaciones con la población sindicada, a través de las Comisiones de Inspección y Seguimiento del Régimen Penitenciario Departamental.
- Que las personas detenidas preventivamente no permanezcan más de 36 horas en CDT, a través de la implementación de un plan de deshacinamiento de los CDT (orden cuarta del Auto 1096 de 2024) a cargo de cada ente territorial concernido.
- Que se formule y ejecute un plan de intervención sobre la infraestructura y las condiciones de habitabilidad en los centros de detención transitoria (orden quinta del Auto 1096 de 2024) a cargo de cada ente territorial concernido.
- Reportar al Gobierno Nacional los avances y seguimientos de los planes estructurados por el departamento junto con los municipios y distritos en su jurisdicción a través de un enlace territorial encargado de asuntos penitenciarios y carcelarios.

Es de resaltar que el rol de liderazgo de los departamentos se sugiere que sea ejecutado dentro del marco de las Comisiones de Inspección y Seguimiento del Régimen Penitenciario Departamental, en virtud del siguiente marco normativo:



- Dentro del entramado institucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, el artículo 5 del Decreto 1365 de 1992 creó las Comisiones de Inspección y Seguimiento del Régimen Penitenciario Departamental como instancia de articulación territorial en la materia, la cual es presidida por las Gobernaciones departamentales.
- El resuelve decimoquinto de la sentencia SU-122 de 2022 establece que “en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los departamentos definan con los municipios bajo su jurisdicción las fuentes de financiación, las cuales deberán incluir recursos suficientes para la mejora y adecuación de la infraestructura carcelaria existente, la construcción de cárceles y todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar los mínimos de habitabilidad digna de la detención preventiva”.
- El numeral 3 del artículo 119 de la Ley 2200 de 2020 establece dentro de las atribuciones de los gobernadores “Coordinar y articular el desarrollo de las políticas nacionales de carácter sectorial entre las diferentes entidades del nivel nacional en su territorio, haciendo uso de los instrumentos de planificación y concertación interinstitucional”.

Por tanto, esta cartera sugiere a los 32 departamentos del país mediante comunicación directa escrita y verbal en reunión virtual, el desarrollo de mesas de coordinación territorial en sede de las Comisiones de Inspección y Seguimiento Departamental para la formulación y estructuración de los planes de deshacinamiento y de intervención a la infraestructura.

A efectos de estos encuentros, esta Cartera propone la realización de la siguiente metodología a desarrollar en el encuentro de cada Comisión:

1. Citar a todos los municipios y distritos de su jurisdicción departamental a sesión de la Comisión de Inspección y Seguimiento del Régimen Penitenciario Departamental. Se sugiere invitar al Ministerio de Justicia de manera virtual para acompañar y asesorar a las entidades territoriales, así como a la Regional del INPEC que opere en su jurisdicción:

- Regional Central:

rcentral@inpec.gov.co

dirección.rcentral@inpec.gov.co

- Regional Oriente:

roriente@inpec.gov.co

dirección.roriente@inpec.gov.co

- Regional Occidente:

roccidente@inpec.gov.co

direccion.roccidente@inpec.gov.co

- Regional Noroeste:

rnoroeste@inpec.gov.co

direccion.rnoroeste@inpec.gov.co

- Regional Norte

rnorte@inpec.gov.co



dirección.rnorte@inpec.gov.co

- Regional Viejo Caldas

rviejocaldas@inpec.gov.co

dirección.rviejocaldas@inpec.gov.co

2. Socializar el contenido de las ordenes de la Sentencia SU-122 y del Auto 1096 de 2024.
3. Contextualizar la situación de hacinamiento en CDT en sus jurisdicciones, para lo cual las entidades territoriales pueden hacer uso de los tableros de control sobre índices de ocupación en CDT en las entidades territoriales dispuestos en la página web www.politicacriminal.gov.co

Enlace de acceso directo: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Paginas/Sistema-de-Informacion-para-la-Politica-Criminal.aspx#contactSIPC5>

4. Realizar un análisis de viabilidad de las alternativas de política propuesta conforme a los índices de ocupación en CDT de su jurisdicción que determinan la ubicación de la entidad territorial en el grupo A (más de 250 detenidos preventivamente en CDT), grupo B (Desde 11 a 249 detenidos preventivamente en CDT o grupo C (Menos de 10 detenidos preventivamente en CDT).

Esta segmentación se propone teniendo en cuenta que las entidades territoriales concernidas son más de 1.000, por lo cual es menester que las entidades territoriales realicen la aproximación a las alternativas propuestas considerando los niveles de ocupación de sus centros de detención transitoria (Estaciones de Policía, URIs y otros). Esta segmentación permite focalizar las medidas puestas en consideración de las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, adopten las acciones pertinentes de cara al cumplimiento del Auto 1096 de 2024.

En suma, la segmentación permite diferenciar el tipo de interacción, el tipo de medida a implementar y si se sugieren o no esquemas de integración territorial, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 65 de 1993.

5. Definir de acuerdo a las necesidades y capacidades de las entidades territoriales las medidas a adoptar en cada plan ordenado por el Auto 1096 de 2024 junto con los municipios y distritos responsables de su ejecución.
6. Diligenciar en los formularios dispuestos por el Ministerio de Justicia el reporte de acciones planeadas. A estas herramientas es posible acceder por medio de los siguientes enlaces:
 - [Plan de Deshacinamiento de los Centros de Detención Transitoria](#)
 - [Plan de intervención sobre la infraestructura y las condiciones de habitabilidad en los centros de detención transitoria](#)



7. Posterior a la definición de los planes a implementar, se deberá continuar con el seguimiento de los planes formulados a través de la Comisión de Inspección y Seguimiento del Régimen Penitenciario Departamental, el cual, también debe ser reportado al Ministerio de Justicia y del Derecho.

4.2.4 Reporte del plan de deshacinamiento y del plan de intervención a la infraestructura y condiciones de habitabilidad al Ministerio de Justicia y del Derecho:

Dada a cantidad de entidades territoriales concernidas en las órdenes cuarta y quinta del Auto 1096 de 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho en asesoría y coordinación del Departamento Nacional de Planeación ha creado una herramienta única de reporte de la información que consiste en dos formularios tipo encuesta, donde cada municipio y departamento, cuenta con la facilidad de reportar la alternativa de política seleccionada según sus necesidades y capacidades:

4.2.4.1 Plan de Deshacinamiento de los Centros de Detención Transitoria

El propósito de este formulario es conocer a detalle las alternativas planteadas por las entidades territoriales para dar cumplimiento a la orden cuarta del Auto 1096 de 2024, en la que se dispone que éstas deben formular un plan de deshacinamiento que garantice que las personas privadas de la libertad no permanezcan más de 36 horas en los centros de detención transitoria en cumplimiento de las órdenes dadas en la Sentencia SU-122 de 2022.

Por tanto, el formulario se encuentra estructurado a partir de las medidas que han sido sugeridas por la H. Corte Constitucional como mecanismo idóneo para el deshacinamiento, como son: la construcción de infraestructura carcelaria territorial, la disposición de bienes inmuebles temporales de reclusión, la ampliación de cupos penitenciarios y carcelarios y la celebración de convenios interadministrativos entre las entidades territoriales y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Al momento del diligenciamiento es importante tener en cuenta que la entidad territorial tiene la facultad de desarrollar cuantas medidas considere pertinentes, de acuerdo a sus necesidades y capacidades, por lo cual, ninguna de las posibilidades presentadas en el formulario es excluyente de otra. Finalmente, dado que esta información se recolecta dentro del marco de una acción judicial que será reportada a la Corte Constitucional, la información aquí consignada debe ser precisa y ajustada a la realidad.

Formulario disponible en el siguiente enlace: <https://survey123.arcgis.com/share/19372761bef443f0b8aa0d4a8e7d593d>



4.2.4.2 Plan de intervención sobre la infraestructura y las condiciones de habitabilidad en los centros de detención transitoria

El propósito de este formulario es conocer a detalle las acciones establecidas por las Entidades Territoriales para dar cumplimiento a la orden quinta del Auto 1096 de 2024, en la que se dispone que éstas deben formular un plan de intervención en la infraestructura y las condiciones de habitabilidad en los Centros de Detención Transitoria bajo su jurisdicción, para garantizar que estos lugares cuenten con: botiquines de salud, medicamentos de primera necesidad, servicios de alimentación, kits de aseo, colchonetas y cobijas, acceso a baños, ventilación e iluminación suficientes, así como la separación entre hombres y mujeres.

Por tanto, este formulario permite el reporte de las acciones frente a las mínimas condiciones de reclusión que la Corte Constitucional ha señalado que deben garantizar a las personas privadas de la libertad en los Centros de Detención Transitoria.

Finalmente, dado que esta información se recolecta dentro del marco de una acción judicial que será reportada a la Corte Constitucional, la información aquí consignada debe ser precisa y ajustada a la realidad.

Formulario disponible en el siguiente enlace: <https://survey123.arcgis.com/share/a505c73e-936d44ae9d3cfa6da73b9097>

4.2.5 Fuentes de financiación y cofinanciación de las alternativas propuestas

Para poder llevar a cabo proyectos que mejoren las condiciones de garantía de los derechos fundamentales de la población que se encuentra en detención preventiva o en calidad de sindicados, es preciso que las entidades territoriales identifiquen las fuentes de los recursos económicos que permitirán la ejecución de estos proyectos.

Para ello, en este acápite se presentan cuatro tipos de recursos que pueden llegar a ser utilizados por las entidades territoriales para el cumplimiento de sus obligaciones con la población detenida preventivamente: (2.1) Rentas endógenas, (2.2) Rentas exógenas, (2.3) Rentas con destinación específica y (2.4) Otras fuentes de cofinanciación que se encuentran disponibles para las entidades territoriales.

El uso y acceso a estos recursos debe ser consultado por cada entidad territorial de acuerdo con el tipo de proyecto que tenga interés en llevar a cabo, pues cada recurso posee una fuente de generación distinta y su correcta disposición puede llegar a ser diferente según su destinación, sus objetivos concretos, si se trata de un municipio o un departamento e, inclusive, puede variar según la categorización del ente territorial²⁴, por lo que se recomienda hacer un estudio de financiación de acuerdo con cada caso en concreto.

24 En los términos definidos por la Ley 617 de 2000



Igualmente, se sugiere analizar el marco normativo aplicable para cada fuente de financiación, así como las ventajas y desventajas para con ello estimar cual es la más idónea para atender las necesidades de la entidad territorial conforme a las alternativas propuestas por esta política pública para el cumplimiento de obligaciones para con la población sindicada de la jurisdicción territorial.

Así, las fuentes de financiación y cofinanciación disponibles para la ejecución de proyectos de infraestructura para sindicados y el sostenimiento de estos son:

- **Rentas endógenas:** son aquellas que por virtud de la Constitución o la Ley son propias de las entidades territoriales. Estas se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propios por decisiones políticas de las autoridades locales o seccionales. Dentro de las rentas endógenas se encuentran recursos provenientes de bienes propios, ingresos corrientes tributarios, ingresos corrientes no tributarios y rentas de capital.
- **Rentas exógenas:** las rentas exógenas son aquellas que provienen de transferencias de recursos de la nación o participación en recursos del estado. Dentro de estas fuentes se destacan recursos provenientes de las rentas nacionales cedidas sin destinación específica, recursos del Sistema General de Participaciones y Recursos del Sistema General de Regalías.
- **Rentas de destinación específicas:** son aquellos recursos que por virtud de la Ley se han destinado exclusivamente la inversión y/o funcionamiento de centros carcelarios a cargo de las entidades territoriales como, por ejemplo, las contribuciones sobre contratos de obra pública (Ley 1955/Art.133), Asociaciones Público-Privadas (Ley 65/93 Art.34), dineros provenientes hasta en un 15% del FONSET.
- **Cooperación internacional:** recursos conseguidos a través de la Agencia Presidencial de Cooperación, es posible gestionar proyectos en favor de la población privada de la libertad a cargo de las entidades territoriales, reguladas por el Decreto 4152 de 2011.
- **Contratos plan:** esta herramienta de coordinación interinstitucional entre diferentes niveles de gobierno puede servir para realizar y cofinanciar estos proyectos a nivel territorial.

En todo caso, para un estudio más detallado de las fuentes de financiación y cofinanciación, sugerimos revisar la cartilla *Fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales*, donde se compila el abanico de fuentes disponibles en el orden territorial y el orden nacional, para ello es posible consultarla en el siguiente enlace:

<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/32566/Fuentes%20de%20financiacion%-C2%B4n%20y%20cofinanciacion%20para%20ca%C2%B4rceles%20a%20cargo%20de%20entidades%20territoriales- comprimido.pdf>



4.2.6 Verificación y seguimiento del plan de deshacinamiento y el plan de intervención a la infraestructura y condiciones de habitabilidad en CDT

Dada la cantidad de entidades territoriales que deben reportar las estrategias a desarrollar en cumplimiento del Plan de Deshacinamiento (orden cuarta – Auto 1096) y el Plan de Intervención a la Infraestructura y Condiciones de habitabilidad (orden quinta – Auto 1096), esta Cartera Ministerial creará unos tableros de control que permitirán identificar cuáles son los planes propuestos por cada entidad territorial y cuáles son sus metas a cumplir con la propuesta enunciada en los respectivos planes.

Los tableros de control inicialmente estarán disponibles únicamente para la entidad, con el objetivo de que una vez cierre el plazo de diligenciamiento de los mismos, los resultados sean publicados en la página web www.politicacriminal.gov.co

Ahora bien, para realizar el seguimiento de las acciones reportadas en ambos planes por parte de las entidades territoriales, se proponen los siguientes indicadores:

Indicadores de seguimiento del plan de deshacinamiento por entidad territorial

Los indicadores de seguimiento de esta Política Pública se han creado desde la lógica Plan de Acción y Seguimiento “PAS”, donde por cada acción, bien sea del plan de seguimiento o del plan de intervención a la infraestructura y condiciones de habitabilidad, se tiene un indicador de seguimiento y avance por acción. Así, las acciones con indicador son:

- **Del plan de deshacinamiento:**

- » Creación e implementación de espacios temporales de reclusión.
- » Creación e implementación de cárceles territoriales propias.
- » Creación o implementación de ampliación de cupos en ERON o Cárcel Territorial.
- » Suscripción de convenios interadministrativos con el INPEC.

Respecto del reporte de seguimiento de los indicadores, las entidades territoriales únicamente estarán conminadas a reportar el seguimiento de la o las acciones referenciadas como estrategia en el Plan de Deshacinamiento reportado ante el Ministerio de Justicia y del Derecho, de esta manera se guarda una relación de uno a uno, en donde por cada actividad reportada hay lugar a un indicador de seguimiento por reportar.

Así, por ejemplo, la entidad territorial que reporte como estrategia del Plan de Deshacinamiento la creación de una cárcel territorial propia, únicamente tendrá la obligación de reportar en indicador correspondiente y, en consecuencia, no deberá reportar indicadores respecto de otras acciones a menos que las haya expresado como parte su estrategia.



- **Del plan de intervención a la infraestructura:**

- » Seguimiento en botiquines de salud y medicamentos de primera necesidad en CDT.
- » Seguimiento a la garantía de alimentación en CDT.
- » Seguimiento a la entrega de kits de aseo al ingreso en CDT.
- » Seguimiento a la entrega periódica de kits de aseo en CDT.
- » Seguimiento entrega de colchoneta y ropa de cama en CDT.
- » Seguimiento en acceso a baños en CDT.
- » Seguimiento en acceso a duchas en CDT.
- » Seguimiento acceso a ventilación y luz solar en CDT.
- » Seguimiento separación de hombres y mujeres en CDT.

Para el caso del Plan de Intervención a la Infraestructura y Condiciones de Habitabilidad en CDT, se ha creado un indicador por acción. En este Plan, son responsables del reporte de seguimiento mediante indicadores toda entidad territorial que cuente con al menos una estación o subestación de policía o una URI. Se toma este parámetro ya que, existen entidades territoriales que reportan niveles de ocupación en CDT equivalentes a cero (0), sin embargo, aun cuando no tengan ocupación tienen la posibilidad latente de tener, aunque sea una persona capturada, caso en el cual se deberá garantizar la totalidad de mínimos exigibles por la Corte Constitucional en el Auto 196 de 2024.

Indicadores disponibles en el Anexo PAS – Auto 1096 de 2024.



5. Recomendaciones y conclusiones

La implementación de esta política pública representa una oportunidad para mejorar la articulación y coordinación del orden territorial y el orden nacional en el cumplimiento de las obligaciones que tienen para con la población sindicada de las jurisdicciones locales. El enfoque propuesto a partir de las posibles alternativas no solo busca resolver las problemáticas actuales, sino que también previene el ahondamiento de una mayor crisis en las entidades territoriales, sentando las bases para un sistema más humano y eficiente, en sentido, se sugieren las siguientes recomendaciones para el cumplimiento de esta política:

Recomendaciones:

- Para la formulación de los planes ordenados en el Auto 1096 de 2024 se recomienda que los municipios y sus departamentos realicen un diálogo directo y continuo, priorizando los esquemas de integración territorial para la ejecución de las diversas alternativas propuestas según sus necesidades y capacidades.
- Priorizar la adopción de medidas de impacto inmediato como son los mínimos constitucionales asegurables ordenados en el plan de intervención a la infraestructura y condiciones de habitabilidad en CDT.
- Considerar la construcción al menos una infraestructura carcelaria propia por departamento.
- Fortalecer la articulación y el diálogo entre el Ministerio de Justicia, INPEC y los enlaces de las entidades territoriales para asegurar la correcta ejecución de las medidas propuestas.
- Generar estrategias de capacitación y sensibilización para las autoridades locales sobre sus responsabilidades legales para con la población sindicada en la gestión de los CDT.
- Acudir los diferentes medios de financiación y cofinanciación dispuestos por el orden nacional para sacar adelante los proyectos de inversión propuestos en el marco de los planes ordenados por la Corte Constitucional.
- Realizar la gestión administrativa adecuada para que los planes de deshacinamiento y de intervención a la infraestructura y condiciones de habitabilidad tengan una duración prolongada de en tiempo, que sea posible de continuar en los periodos de gobierno subsiguientes.
- Incluir en los instrumentos de planeación territoriales la priorización de recursos para la ejecución de las medidas de garantía de derechos para población sindicada recluida en CDT.

Conclusiones:

La implementación de esta política pública es un paso importante para avanzar hacia la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en los Centros de Detención Transitoria (CDT) de las jurisdicciones territoriales y garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad sindicadas. Gracias a que esta política propone alternativas tanto para abordar el hacinamiento como las condiciones de habitabilidad y dignidad en CDT, la propuesta no solo responde a las órdenes de la Corte Constitucional, sino que también establece un marco para que las entidades territoriales tengan una participación más activa en el cumplimiento de sus obligaciones de cara al sistema penitenciario y carcelario del país.



La articulación entre el Ministerio de Justicia y las entidades territoriales, junto con un enfoque estratégico de priorización según los niveles de hacinamiento, permitirá implementar soluciones adaptadas a las realidades y necesidades locales. Además, esta política tiene en cuenta las diversas fuentes de financiación disponibles para así aunar esfuerzos entre la combinación de recursos del orden nacional y territorial para asegurar la sostenibilidad de las medidas en el tiempo.

Por lo tanto, esta política pública no solo busca aportar a la resolución de una crisis humanitaria urgente, sino también fortalecer la capacidad institucional del Estado y promover un modelo de gestión más eficiente, digno y respetuoso de los derechos humanos. Lo cual generará un impacto positivo que trasciende el ámbito carcelario, contribuyendo al desarrollo social y al fortalecimiento del tejido institucional del país.



6. Bibliografía

Leyes

- Constitución Política de Colombia [CN], 1991, Congreso de la República, Gaceta Constitucional 116. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Código Penitenciario y Carcelario [CPyC], Ley 65 de 1993, Diario oficial 40.999. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html#11

Jurisprudencia

- Corte Constitucional, Sala Primera de revisión, Sentencia T-267 de 2018, Magistrado Ponente Camilo Bernal Pulido. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-267-18.htm>
- Corte Constitucional. Sala tercera de revisión, Sentencia T-153 de 1998, 1998, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>
- Corte Constitucional. Sala primera de revisión, Sentencia T-388 de 2013, 28 de junio de 2013, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>
- Corte Constitucional. Sala quinta de revisión, Sentencia T-762 de 2015. 16 de diciembre de 2015. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-122 de 2022. 31 de marzo de 2022. Magistrados Ponentes Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU122-22.htm>
- Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento al ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario y Centros de Detención Transitoria. Magistrado Ponente. Jorge Enrique Ibáñez Najar. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2024/A1096-24.htm>

Otros

- Defensoría del Pueblo. (2022). *Informe sobre la situación actual de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria del país.*



Justicia

