



## **Anexo I: Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en centros de detención transitoria**

La Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 (en adelante, “la Comisión”), continuando con su labor de seguimiento del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria, elaboró el presente informe anexo con el fin de hacer seguimiento a la evolución de la crisis en las estaciones de policía y URI – los llamados centros de detención transitoria. Este informe tiene como objetivo evidenciar ante la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional la evolución de la situación en estos centros en el periodo 2022-2023. La Comisión agradece la atención brindada y espera que este informe contribuya a la superación de las violaciones a derechos fundamentales que padece la población privada de la libertad en Colombia – especialmente aquella que, ante la falta de adopción de medidas de fondo, ha comenzado a padecer el empeoramiento de la crisis.

En términos generales, entre el 2022 y el 2023, la Comisión ha identificado que la crisis en los centros de detención transitoria ha llegado a un punto de estancamiento y agravamiento en la vulneración de derechos fundamentales desde que, en su informe anexo de 2022, reportó la situación ante la Sala Especial de Seguimiento. Para la Comisión, esto se ha debido a que la sentencia SU-122 de 2022, aunque adoptó algunas decisiones positivas, presentó yerros interpretativos importantes, los cuales generaron bloqueos institucionales que han imposibilitado que el Estado aborde la problemática de los centros de detención transitoria de una manera estratégica y articulada. Por el contrario, la crisis está siendo abordada por un número de instituciones – miles de municipios y decenas de gobernaciones – de manera desarticulada.

Para exponer los hallazgos, este informe anexo se divide en 4 partes. En la primera, la Comisión elaborará un breve recuento de la evolución histórica de la crisis en los centros de detención transitoria, la cual incluirá una aclaración conceptual sobre la relación entre los centros de detención transitoria y el sistema penitenciario y carcelario. En la segunda, la Comisión analizará la sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional para identificar los bloqueos institucionales generados por algunas de sus decisiones. La tercera parte presentará la evolución del estado de cosas inconstitucional en los centros de detención transitoria, en donde se presentan datos que permiten concluir el estancamiento de la situación en estaciones de policía y URIs. Finalmente, la cuarta y última parte presentará las conclusiones generales y las recomendaciones para este periodo.

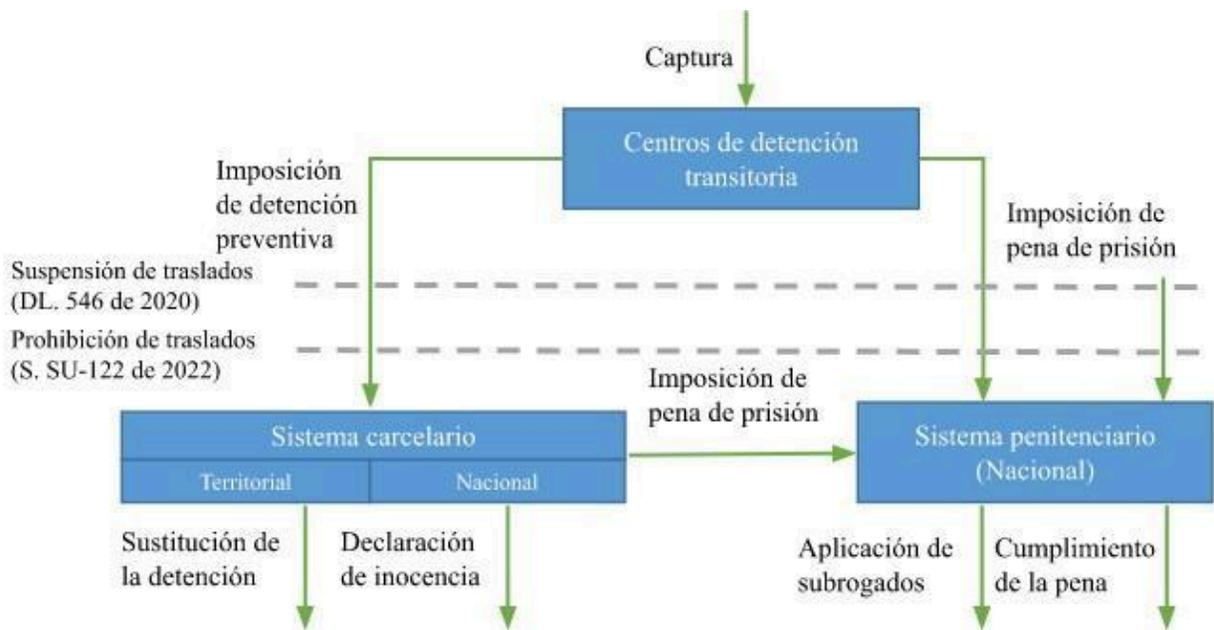
### **1. Breve recuento de la crisis de los centros de detención transitoria**

#### *1.1 Aclaración de la relación entre los centros de detención transitoria y*

En Colombia, los centros de detención transitoria (i.e. estaciones de policía y unidades de reacción inmediata) han presentado dificultades en materia de derechos fundamentales desde hace varias décadas. Estos originalmente fueron establecidos para recluir a las personas capturadas por hasta 36 horas de manera transitoria,<sup>1</sup> para luego ser remitidas a las autoridades judiciales. Estos son operados exclusivamente por la Policía Nacional, bajo la autoridad de las autoridades municipales (municipios y departamentos). Luego de la remisión a instancias judiciales, las personas deben ser liberadas o, en caso de que se legalice la captura y se imponga una medida privativa de la libertad (detención preventiva o pena de prisión), deben ser remitidas hacia establecimientos carcelarios (si se trata de personas sindicadas)<sup>2</sup> o penitenciarios (si se trata de personas condenadas) según corresponda.<sup>3</sup> En el siguiente cuadro se expone de manera gráfica un esquema simplificado que describe el funcionamiento de estos centros de detención frente al sistema penitenciario y carcelario del orden nacional:

**Gráfica 1.**

**Esquema simplificado de entradas y salidas al sistema carcelario y penitenciario<sup>4</sup>**



<sup>1</sup> Constitución Política de 1991. Art. 28.

<sup>2</sup> Congreso de la República. Ley 65 del 19 de agosto de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Art. 17 y 20.

<sup>3</sup> Ibid. Art. 20 y 22.

<sup>4</sup> Este esquema pretende ilustrar de manera simplificada el flujo entre los centros de reclusión transitoria y el sistema penitenciario y carcelario, incluyendo las entradas que provienen de otras fuentes (por ejemplo, personas que son detenidas preventivamente durante la audiencia, sin ser capturadas, o las personas que son llevadas a prisión, pero juzgadas en libertad). Por esto, no representa de manera exhaustiva todas las formas de entrada y salida del sistema, que puede incluir muertes, preacuerdos, fugas, entre otros. También debe aclararse que los títulos utilizados (por ejemplo, “imposición de pena de prisión”) subsumen varias figuras jurídicas y diferentes circunstancias, como la imposición de la condena al finalizar el juicio, la captura y redireccionamiento de una persona fugada a un centro carcelario o penitenciario, etc. Las líneas grises hacen referencia a los dos bloqueos de flujo identificados por la Comisión: la suspensión de traslados del Decreto Legislativo 546 de 2020 y la prohibición de traslados establecida en la SU-122 de 2022.

Fuente: Elaboración propia.

Debido a lo anterior, la Comisión destaca que los centros de detención transitoria sólo tienen como finalidad mantener a personas detenidas por hasta 36 horas, lo cual no representa una vulneración a sus derechos fundamentales. Sin embargo, si la detención en estos centros se extiende más allá de este término, su reclusión constituye una vulneración de sus derechos fundamentales, dado que no cuentan con la infraestructura, personal, servicios o la competencia legal para ejecutar medidas privativas de la libertad de largo plazo. En palabras de la Corte Constitucional,

*“La Policía Nacional, el DAS, la DIJIN, la SIJIN y el CTI, son entes administrativos diferentes al INPEC, a los que no les han sido asignadas las funciones penitenciarias y carcelarias de este último; en consecuencia, en sus salas de retenidos sólo deben permanecer las personas hasta por un máximo de treinta y seis (36) horas, mientras son puestas nuevamente en libertad o se ponen a disposición de la autoridad judicial competente. Así, esas dependencias no cuentan con las facilidades requeridas para atender a las condiciones mínimas de vida que deben garantizarse en las cárceles: alimentación, visitas, sanidad, seguridad interna para los detenidos con distintas calidades, etc.; como las personas no deben permanecer en esas salas de retenidos por lapsos mayores al mencionado, la precaria dotación de las Estaciones de Policía y sedes de los otros organismos de seguridad, no representan un peligro grave para los derechos fundamentales de quienes son llevados allí de manera eminentemente transitoria: pero si la estadía de esas personas se prolonga por semanas, meses y años, el Estado que debe garantizarles unas condiciones dignas, necesariamente faltará a tal deber, y el juez de amparo que verifique tal irregularidad debe otorgar la tutela y ordenar lo que proceda para ponerle fin”.*<sup>5</sup>

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

*“Debe señalarse al respecto que las funciones carcelaria y penitenciaria no están asignadas a la Policía Nacional, ni al DAS, ni a la Dijin, ni a la SIJI, ni al CTi, sino al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC -, el que actúa en relación directa con la Fiscalía General de la Nación, los jueces penales y los jueces de ejecución de penas. Precisamente porque no les están asignadas estas funciones, y en este caso está acreditado que las vienen cumpliendo, la conclusión a la que debe arribar el juez de amparo es contraria a la que adoptó el Tribunal Superior de Bogotá. Resulta claro que esas instituciones sí violan la Carta Política, y los*

---

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

derechos de las personas sindicadas y condenadas que permanecen detenidas en sus salas de retenidos, en casos como el que se revisa, en los que se verifica que los organismos a los que no se asignaron determinadas funciones las vienen cumpliendo, de manera tan precaria, que no pueden brindar a los internos el trato digno que se les debe dar, ni las oportunidades a las que tienen derecho.

El artículo 121 del Estatuto Superior claramente establece que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”, y cuando esta norma se aplica, respecto de las funciones penitenciaria y carcelaria, resulta esencial para la vigencia del Estado de Derecho y para la efectividad del debido proceso, que las Fuerzas Armadas, y los organismos de seguridad del Estado estén separados del ejercicio directo de tales funciones, pues de otra manera no se puede garantizar debidamente el derecho a la defensa técnica, las libertades y demás derechos de las personas detenidas, ni el cumplimiento de los deberes del Estado para con quienes han sido privados de su libertad de acuerdo con las normas penales vigentes”.<sup>6</sup>

## 1.2 Recuento histórico de la evolución de la crisis en los centros de detención transitoria

Aunque la reclusión de personas por más de 36 horas en centros de detención transitoria no es un fenómeno reciente, pues había ocurrido en pequeñas magnitudes en Colombia desde hace años, este comenzó a cobrar masividad y generalidad desde 2018, llegando a constituir en 2022 una expansión del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria más allá del sistema penitenciario y carcelario.<sup>7</sup> Para la Comisión, esta evolución histórica puede dividirse en 3 momentos: i) los inicios del desbordamiento de la crisis, que tuvo lugar entre 2018 y 2019; ii) la delegación y el traslado de la crisis hacia los centros de detención transitoria, que tuvo lugar durante la pandemia de Covid-19, entre 2020 y 2022, y finalmente iii) la declaratoria oficial del estado de cosas inconstitucional en centros de detención transitoria a través de la sentencia SU-122 de 2022.

### a) Inicios del desbordamiento: 2018-2019

Como la Comisión lo señaló en su intervención en los procesos de tutela T-6.720.290, T-6.846.084, T-6.870.627 y T-7.066.167,<sup>8</sup> el uso irregular de estos centros para la detención prolongada de personas, que ocurría de manera esporádica desde hace años, comenzó a presentar una tendencia generalizada al alza desde 2018.

En aquella oportunidad, la Comisión señaló que el crecimiento acelerado de la población en los centros de detención transitoria durante esta fase tuvo su causa directa en la incapacidad del estado para reformar su

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-847 de 2000, MP. Carlos Gaviria Díaz. Negrilla y subrayado fuera del texto. <sup>6</sup>

Ver

en:

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

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022, MPs. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>8</sup> Ver en:

<https://www.dejusticia.org/comision-de-seguimiento-a-la-sentencia-t-388-de-2013-responde-a-la-corte-constitucional-sobre-hacinamiento-en-estaciones-de-policia-y-uris/>

política criminal y reducir el encarcelamiento, el cual había llevado a muchos establecimientos a la incapacidad física de recibir nuevos ingresos.

**Gráfica 2 Número de personas privadas de la libertad en estaciones de policía, URIs, centros carcelarios territoriales, y en establecimientos del orden nacional (noviembre 2018)**

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

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho 2019.<sup>9</sup>

Por esto, para noviembre de 2018, los centros de detención transitoria contaban con menos de 4.000 cupos y una población de 7.100 personas, de las cuales sólo 268 llevaban menos de 36 horas detenidas, 6.159 cumplían la medida de aseguramiento de detención preventiva y 673 eran condenadas. Así, si las personas sindicadas y condenadas recluidas en estaciones de policía y URIs hubieran sido recibidas por el sistema penitenciario y carcelario, este hubiera presentado un índice de hacinamiento global del **57%** (con una población total de 125.957 personas) en ese periodo, y no del 48,9% (de una población de 119.491 personas) como efectivamente lo registró en ese mes.<sup>10</sup> Esta situación llevó a que, en 2019, la Corte Constitucional ordenara un plan de choque mitigara el hacinamiento.

*b) La delegación y el traslado de la crisis hacia los centros de detención transitoria: las medidas de emergencia durante la pandemia de Covid-19*

La llegada del virus SARS-Cov-2 a Colombia representó una amenaza generalizada para la protección de la población privada de la libertad. Desde marzo de 2020, la Comisión advirtió la necesidad de adoptar medidas urgentes de deshacinamiento, pues la concentración de personas en espacios hacinados imposibilitaba el distanciamiento social.<sup>11</sup> Además, otros problemas, como las deficiencias en la infraestructura (como el acceso limitado a agua potable) y de la atención en salud auguraban muertes evitables por Covid-19 en el sistema penitenciario y carcelario - hecho que se materializó en julio de 2020.<sup>12</sup> A pesar de esta necesidad imperiosa, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional durante la pandemia se caracterizaron por ser insuficientes, carecer de planeación y por subordinar la protección de la población reclusa a preocupaciones de seguridad pública.

<sup>9</sup> Datos extraídos del *Plan Nacional de Transformación y Humanización del Sistema Carcelario en Colombia*, disponible en:

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

<sup>10</sup> INPEC. *Informe estadístico – noviembre de 2018*. P. 25.

<sup>11</sup> Ver en:

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

<sup>12</sup> Ver en:

<https://www.elspectador.com/judicial/lo-que-hay-detras-de-la-primera-muerte-por-covid-19-en-la-carcel-el-buen-pastor-articulo/>.

Durante la pandemia, la estrategia principal de deshacinamiento del Gobierno Nacional fue la expedición del Decreto Legislativo 546 el 14 de abril de 2020, en el cual creó el beneficio extraordinario de reclusión domiciliaria transitoria que buscaba reducir el hacinamiento y otras medidas. Como la Comisión lo advirtió en su intervención ante la Corte Constitucional<sup>13</sup> y a través de su VIII Informe de Seguimiento,<sup>14</sup> el Decreto Legislativo 546 de 2020 no tuvo los impactos esperados. Por una parte, las metas de deshacinamiento del Decreto fueron insignificantes: este fue diseñado beneficiar a sólo 4.000 personas (es decir, poco menos del 10% de la sobrepoblación que existía en el sistema antes de la pandemia, de más de 40.000 personas), pues buscó excluir por tipo de delito a la mayoría de la población carcelaria. Esto llevó a que sólo se lograra la excarcelación de 815 personas entre el 14 de abril y el 30 de noviembre de 2020, teniendo un impacto del 1,9% sobre la sobrepoblación del sistema penitenciario y carcelario en los primeros meses de la pandemia.<sup>15</sup>

Sin embargo, este Decreto permitió que el Gobierno Nacional delegara indirectamente la carga carcelaria sobre las entidades territoriales, pues, como era previsible, la suspensión generalizada de traslados por tiempos prolongados represó a las personas capturadas y que recibieron detención preventiva en las estaciones de policía y URIs. Como lo documentó la Comisión en su Informe Anexo de 2022 al X Informe de Seguimiento<sup>16</sup> y lo advirtió el ex-procurador general Fernando Carrillo<sup>17</sup> y otros funcionarios,<sup>18</sup> la suspensión de traslados llevó a que el hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario del orden nacional se redujera de manera acelerada: con las entradas al sistema reducidas a 0 por más de dos años, los establecimientos a cargo del INPEC vieron su población reducirse de 122.079 personas (con un hacinamiento del 51,2%) en marzo de 2020 a tan sólo 96.386 personas (con un hacinamiento global de 17,1%) en julio de 2021.

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

---

<sup>13</sup> Ver en:

<https://www.humanas.org.co/intervencion-de-la-comision-de-seguimiento-de-la-sociedad-civil-a-lasentencia-t388-de-2013/>

<sup>14</sup> Ver en:

<https://www.humanas.org.co/viii-informe-de-seguimiento-al-estado-de-cosas-inconstitucional-enmateria-penitenciaria-y-carcelaria/>

<sup>15</sup>

Ver

en:

<https://www.humanas.org.co/ix-informe-de-seguimiento-de-la-sociedad-civil-al-estado-de-las-cosasinconstitucional-del-sistema-penitenciario-y-carcelario/>

<sup>16</sup> Este informe anexo está adjunto a esta intervención como Anexo 1.

<sup>17</sup>

Ver

en:

<https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-hacinamiento-carcelario-se-redujo-a-2608-porcuenta-de-la-emergencia-sanitaria-3075535>

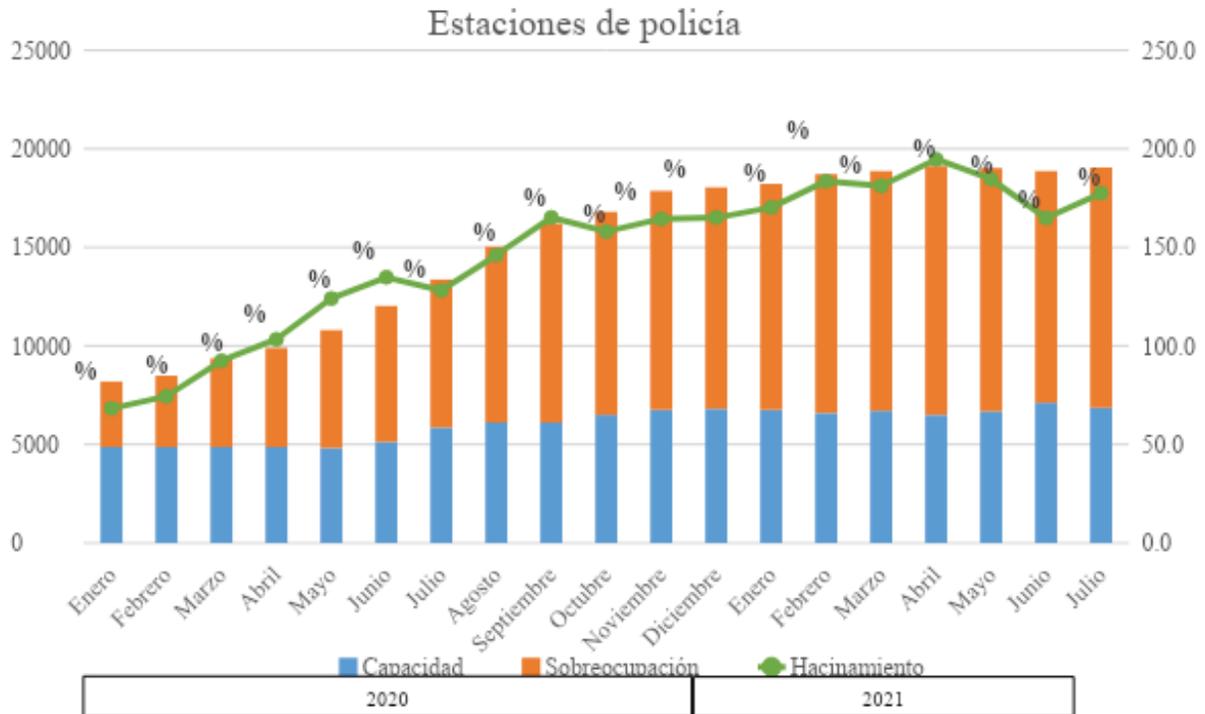
<sup>18</sup>

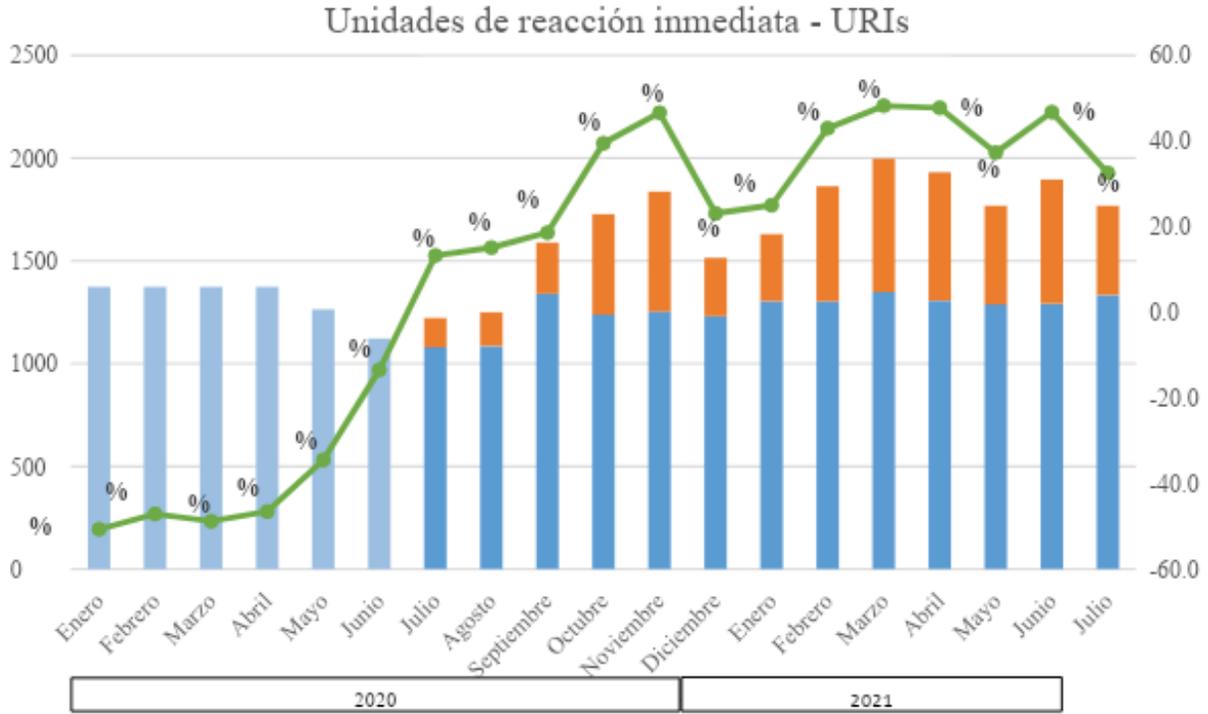
Ver

en:

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

**Gráfica 2 y 3. Evolución del hacinamiento en las estaciones de policía (1) y URIs (2) (enero 2020 – julio 2021)**





Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional.

Durante este periodo, la reducción del hacinamiento en el sistema nacional permitió al Gobierno Nacional simular avances en el estado de cosas inconstitucional. Por ejemplo, el exministro de justicia Wilson Ruiz afirmó que la reducción del hacinamiento carcelario se debió a los esfuerzos del Gobierno Nacional para construir cupos carcelarios y para descongestionar las cárceles con el Decreto Legislativo 546 de 2020 (esfuerzo de deshacinamiento que, como se mostró anteriormente, tuvo un impacto nulo en la sobrepoblación). En el mismo comunicado, el entonces Director del INPEC afirmó que el hacinamiento había alcanzado niveles tolerables en el sistema nacional, lo cual implícitamente sugería que una de las problemáticas estructurales de la crisis había desaparecido.<sup>19</sup> A su vez, en otro pronunciamiento, el exministro también afirmó que el hacinamiento carcelario se reducía a cero si el sistema nacional no se hiciera cargo de la población sindicada,<sup>20</sup> omitiendo que el INPEC, en virtud del artículo 19 de la Ley 65 de 1993, debe recibir a la población sindicada de aquellas entidades territoriales que no cuenten con sus propias cárceles.

El objetivo de delegar la crisis también se corrobora, a juicio de la Comisión, con la expedición del Decreto Legislativo 804 en junio de 2020. Este buscó permitir que las entidades territoriales pudieran

<sup>19</sup> Ver en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/HACINAMIENTO-EN-CARCELES-CONTINUA-ALA-BAJA-EN-AGOSTO-LLEGO-AL-16-7-POR-CIENTO.aspx>

<sup>20</sup> Ver en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Si-en-c%C3%A1rceles-a-cargo-INPEC-nohubiese-sindicados-registrar%C3%ADan-cero-hacinamiento.aspx>

incumplir sus propios planes de ordenamiento territorial (POT) para construir centros de detención transitoria y cárceles para reducir el hacinamiento en centros a su cargo (es decir, las estaciones de policía y URIs). Esto, además de implicar el desconocimiento de normas propias de estas entidades, significó para la Comisión un intento de normalizar el uso de centros sin la competencia legal ni la capacidad institucional para ejecutar medidas privativas de la libertad a largo plazo.

*c) La declaratoria del estado de cosas inconstitucional en centros de detención transitoria: la Sentencia SU-122 de 2022*

Luego de la pandemia de Covid-19, los centros de detención transitoria continuaron manteniendo la población que fue represada en ellos como resultado directo del Decreto Legislativo 546 de 2020, y las condiciones de hacinamiento, condiciones insalubres e inhumanas, entre otras, persistieron. Esto se debió, en parte, a que las instituciones del sistema penitenciario y carcelario, al haber visto reducida sustancialmente la carga poblacional a su cargo, comenzaron a negar nuevos ingresos, incluso luego de que el Decreto Legislativo 546 de 2020 perdiera su vigencia.

Ante la persistencia de estas circunstancias y un creciente número de demandas de tutela, la Corte Constitucional expidió la sentencia SU-122 de 2022, en la cual reconoció la extensión del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria más allá del sistema penitenciario y carcelario. Así, la Corte estableció que, en la actualidad, las estaciones de policía y URIs están generando una violación masiva y generalizada de los derechos fundamentales de los miles de personas que llevan más de 36 horas detenidas en estos centros.

Sin embargo, como se verá en el siguiente capítulo y se corroborará con los datos del tercer capítulo, la SU-122 de 2022 no tuvo los impactos esperados, pues incurrió en yerros interpretativos que llevaron a la Corte Constitucional a adoptar ordenes inconducentes para superar la vulneración de derechos fundamentales. Así, esta última fase se ha caracterizado por la incapacidad del Estado de adoptar estrategias de fondo para reducir de manera rápida el hacinamiento, así como en la falta de articulación y la dispersión de responsabilidades entre las autoridades del nivel territorial y nacional, lo que ha llevado al estancamiento del estado de cosas inconstitucional hasta la fecha.

## **2. Los bloqueos institucionales generados por la Sentencia SU-122 de 2022**

La situación actual del estado de cosas inconstitucional sobre los centros de detención transitoria ha estado marcada por las decisiones de la sentencia SU-122 de 2022, la cual ha determinado las dinámicas y estrategias para enfrentar la crisis para el estado colombiano. Para la Comisión, esta sentencia adoptó medidas positivas, especialmente en las relacionadas con la reducción del uso de la detención preventiva y al reconocer la vulneración de derechos en los centros de detención transitoria como un desborde del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario. Sin embargo, a juicio de la Comisión, esta sentencia incurrió en varios yerros interpretativos de la problemática de los centros de detención transitoria, lo cual terminó generando unos bloqueos institucionales que han llevado a un estancamiento y profundización de la vulneración de derechos en estaciones de policía y URIs.

Como lo defendió en su intervención sobre el tema,<sup>21</sup> la Comisión considera que estos yerros fueron: i) la omisión del análisis del Decreto Legislativo 546 de 2020 como causa directa del traslado de la crisis hacia

---

<sup>21</sup> Ver en: <https://www.dejusticia.org/los-centros-de-detencion-transitoria-otra-herida-abierta-del-sistema-penal/>

centros de detención transitoria; y ii) la interpretación aislada de las obligaciones carcelarias de las entidades territoriales, exonerando de responsabilidad al Gobierno Nacional sobre la ejecución de la detención de la población sindicada. Esto llevó a que la sentencia impartiera ordenes inconducentes para resolver la crisis y que, por el contrario, han generado bloqueos institucionales que dificultaron que el Estado formule una estrategia efectiva para enfrentarla.

*a) La omisión del Decreto Legislativo 546 de 2020 como detonante de la crisis*

A juicio de la Comisión, el primer yerro consistió en que la SU-122 de 2022 interpretó equivocadamente la causa de la crisis. Así, la Corte Constitucional consideró en esta sentencia que la causa del hacinamiento en los centros de detención transitoria fue el incumplimiento reiterado de las entidades territoriales (alcaldías municipales y gobernaciones departamentales) de sus obligaciones carcelarias por no construir cárceles del nivel municipal. Sin embargo, esto desconoció que la causa directa fue la adopción de medidas negligentes y sin planeación por parte del Gobierno Nacional durante la pandemia de Covid-19, lo cual redujo artificiosamente el hacinamiento en el sistema nacional y generó de manera intempestiva y súbita el crecimiento acelerado de la población a cargo de las entidades territoriales, las cuales no estuvieron en condiciones de garantizar condiciones dignas de reclusión.

Para la Comisión, esto se corrobora con la omisión de varios factores en la sentencia SU-122 de 2022. En primer lugar, en esta decisión, la Corte Constitucional no mencionó que incluso después de 9 años, el Estado colombiano ha hecho caso omiso de las órdenes impartidas en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. Esto ha mantenido, e incluso agravado, las fallas estructurales de la política criminal que llevan a que el Estado use de manera insostenible y excesiva el encarcelamiento. Así, la agenda legislativa adelantada por el Gobierno Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Congreso de la República en materia de política criminal durante los últimos años se ha caracterizado por desconocer sistemáticamente el impacto de la legislación penal sobre la crisis carcelaria.

Por ejemplo, los dos últimos gobiernos han destinado sus recursos a diseñar y promover un número importante de reformas que incrementan uso del encarcelamiento: han insistido en los aumentos de penas y la creación de delitos (por ejemplo, la creación del delito de abigeato que aumentó la sanción al hurto de ganado<sup>22</sup>, la Ley 2197 de 2022 que incrementó la pena para delitos asociados a la protesta social, los fallidos intentos de crear la prisión perpetua del Acto Legislativo 01 de 2021, entre otros). También han promovido la ampliación del tiempo de duración máxima para la detención preventiva y para el vencimiento de términos: la Ley 1908 de 2019, por ejemplo, llegó a duplicar el tiempo máximo de la detención preventiva (de un máximo de 2 a uno de 4 años) y aumentó en 4 y hasta 6 veces los plazos del vencimiento de términos (de términos de 60, 120 y 150 días a términos de 400 y 500 días respectivamente).

En contraposición, las iniciativas legislativas para reducir el encarcelamiento han sido pocas y, por regla general, ignoradas en el Congreso de la República. Por ejemplo, tanto el proyecto de ley 148 de 2016 como el 014 de 2017, que buscaban explícitamente enfrentar el estado de cosas inconstitucional, fueron archivados por falta de trámite en el Congreso de la República. Así, desde la aprobación de la Ley 1709 de 2014 y las leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016, el Estado no ha adoptado reformas que reduzcan el uso del encarcelamiento a niveles razonables y sostenibles para el sistema penitenciario.

---

<sup>22</sup> Congreso de la República. Ley 1944 de 2018.

Adicionalmente, algunos funcionarios han utilizado sus cargos para oponerse a cualquier reforma que reduzca el encarcelamiento, ignorando la situación de la población reclusa y los lineamientos constitucionales de política criminal establecidos en la sentencia T-762 de 2015. Por ejemplo, los dos últimos Fiscales Generales han exacerbado, sin utilizar evidencia empírica e incluso desdibujando las propuestas legislativas en cuestión, el miedo a “excarcelaciones en masa” que afecten la seguridad ciudadana.<sup>23</sup> Estas intervenciones han llegado incluso a catalogar como “excarcelaciones masivas” medidas inocuas que, como el Decreto Legislativo 546 de 2020,<sup>24</sup> significaron la excarcelación de porcentajes insignificantes de la población reclusa.

Por su parte, funcionarios de otros niveles, como algunos congresistas, se han opuesto activamente a iniciativas de reducir el encarcelamiento, ya que consideran que la única solución viable para la crisis es la construcción de cupos carcelarios.<sup>25</sup> Incluso la única iniciativa de alternatividad penal aprobada por el Congreso (la Ley 2292 de 2023, que creó el servicio de utilidad pública para mujeres cabeza de hogar) fue objetada por el expresidente Iván Duque con argumentos que la Corte Constitucional reconoció como infundados y carentes de fundamento jurídico.<sup>26</sup>

En este contexto, la Comisión solicitó a la Corte Constitucional en su IX Informe de Seguimiento<sup>27</sup> declarar el incumplimiento de las órdenes de la sentencia T-762 de 2015 respecto de la adopción de los lineamientos mínimos de política criminal, pues, a pesar de los múltiples llamados de la Comisión, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación han insistido en promover reformas penales contrarias a estos principios y que profundizan la vulneración de derechos.

A juicio de la Comisión, aunque la sentencia SU-122 de 2022 no hace mención de la profundización de las fallas de la política criminal por estos problemas, la omisión del análisis del impacto del Decreto Legislativo 546 de 2020 sobre los centros de detención transitoria resulta aún más crítica. Antes de la adopción de este decreto, el crecimiento de la población en centros de detención transitoria era significativamente menor. Mientras que en noviembre de 2018 contaban con 7.100 personas detenidas, para marzo de 2020 estos habían aumentado a 8.192 personas, lo cual representó un incremento de 1.092 personas o del 15,4% en 1 año y 4 meses. Luego de la expedición del Decreto, esta tendencia aumentó de manera exponencial: pasó de 8.192 personas en marzo de 2020 a 16.290 en agosto del mismo año - un aumento de 8.098 personas, o del 98,9%, en tan sólo los primeros 5 meses de la pandemia.<sup>28</sup>

La omisión de estos factores llevó a que la Corte Constitucional considerara que la causa de la crisis, por el contrario, había sido falta de inversión de los entes territoriales en establecimientos carcelarios del

---

<sup>23</sup> Ver, por ejemplo:

<https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/fiscal-nestor-humberto-martinez-critica-lev-deexcarcelacion-masiva-117836> y <https://www.lafm.com.co/colombia/fiscal-barbosa-se-opone-a-excarcelacionmasiva-de-presos-y-respaldo-a-claudia-lopez>

<sup>24</sup> Ver en:

<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/las-observaciones-del-fiscal-general-al-decreto-sobreexcarcelacion-masiva-de-presos-por-covid-19-481532>

<sup>25</sup> Ver en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2012-congresistas-proponen-formulas-por-hacinamientoen-carceles> y <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/piden-a-gustavo-petro-compra-de-tierras-paraconstruir-carceles-715752>

<sup>26</sup> Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2022%20%20Julio%206%20de%202022.pdf>.

<sup>27</sup> Ver en: <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2022/07/CSST-388-Noveno-informe-deseguimiento-al-ECI.pdf>

<sup>28</sup> Estos datos fueron extraídos del Informe Anexo de la Comisión de 2022, consolidando los datos de estaciones de policía y URIs en los meses referidos.

orden territorial y la aplicación de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente. Esto llevó, como se verá más adelante, a que la Corte adoptará la ampliación de infraestructura carcelaria a nivel municipal como la principal estrategia para enfrentar el estado de cosas inconstitucional en los centros de detención transitoria. Para la Comisión, esta decisión implica un retroceso hacia la comprensión del problema 1998, momento en el que se previó inicialmente la ampliación de la infraestructura carcelaria como una manera de resolver el hacinamiento. Sin embargo, tanto la Comisión de Seguimiento,<sup>29</sup> como la Corte Constitucional<sup>26</sup> y el DNP<sup>30</sup> han evidenciado que esta es una medida insuficiente e inocua: como lo señaló el DNP en 2015, simplemente la población carcelaria crece más rápido que lo que el Estado puede construir cupos.

*b) La interpretación aislada de las obligaciones carcelarias de las entidades territoriales y la omisión de las obligaciones del sistema nacional*

El segundo yerro interpretativo de la sentencia SU-122 de 2022 fue la interpretación aislada de las obligaciones carcelarias de las entidades territoriales, lo cual desconoció que la Ley 65 de 1993 estableció un modelo de responsabilidades subsidiarias entre el nivel territorial y el nacional. Para la Comisión, esto llevó a que la Corte determinara imponer sobre las entidades territoriales la carga carcelaria que fue trasladada de manera intempestiva y sin planeación por el Gobierno Nacional, incluso cuando estas no tienen la capacidad institucional, presupuestal o normativa para garantizar condiciones dignas de reclusión para la población en centros de detención transitoria.

En la sentencia SU-122 de 2022, la Corte Constitucional consideró que, según los artículos 17, 21 y 28A de la Ley 65 de 1993, la custodia de la población sindicada corresponde de manera preferente a las entidades territoriales en los siguientes términos:

*“(…) las entidades territoriales han omitido, de manera reiterada, el cumplimiento de sus obligaciones legales en relación con la población procesada, definidas en el Código Nacional Penitenciario (Arts. 17, 21 y 28A de la Ley 65 de 1993), es decir, con personas que no han sido condenadas, pero a quienes un juez les ha impuesto medida de aseguramiento de detención preventiva, mientras son investigadas y juzgadas. En ese contexto, las entidades del orden nacional, como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), han asumido obligaciones en relación con dichas personas en calidad de procesadas, pese a que la ley establece que ellas están bajo responsabilidad inicial de las entidades territoriales”.*<sup>31</sup>

Para la Comisión, esta interpretación es parcialmente cierta, pues, en efecto, las entidades territoriales tienen la competencia inicial de custodia de las personas bajo detención preventiva. Sin embargo, la misma Ley 65 de 1993 establece en su artículo 19 que las entidades territoriales *que carezcan de cárceles* pueden contratar al INPEC para el recibo de personas sindicadas, estando a cargo sólo de su manutención a través del pago por este recibo. Así, al margen de si existen estos convenios administrativos o no, o si

<sup>29</sup> Ver Informes en: <https://www.uexternado.edu.co/centro-de-investigacion-en-politica-criminal/informes/>. Corte Constitucional. Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015; MPs María Victoria Calle Correa y Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>30</sup> Ver en: [https://fecospec.org/Docs/2015/15\\_06\\_2015\\_conpes\\_3828\\_de\\_2015\\_politica\\_carcelaria.pdf](https://fecospec.org/Docs/2015/15_06_2015_conpes_3828_de_2015_politica_carcelaria.pdf)

<sup>31</sup> Subrayado fuera del texto.

los municipios y departamentos han realizado los pagos de manutención, la legislación no define con certeza cuándo están obligados a tener sus propias cárceles. Por el contrario, la Ley 65 de 1993 creó un sistema de responsabilidades subsidiarias: las entidades municipales pueden o i) construir y operar sus propias cárceles, o ii) pueden contratar al INPEC para el recibo de la población sindicada, en cuyo caso será el sistema nacional el encargado de su custodia.

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

Para la Comisión, es importante resaltar que, como máxima autoridad administrativa y coordinador de la política carcelaria, le corresponde al Gobierno Nacional, a través del INPEC, asegurar que los convenios interadministrativos existan y que el pago de los recursos sea realizado de manera oportuna, pudiendo recurrir incluso a la justicia contencioso-administrativa para su cobro. En ningún caso esta distribución de competencias puede convertirse en una justificación para que el sistema nacional se niegue a recibir de personas sindicadas, más aún cuando hacerlo implica i) que estas deben permanecer en instituciones sin la competencia legal para su custodia por más de 36 horas y ii) que sus derechos serán vulnerados en mayor medida que si hubieran sido admitidos en el sistema nacional.

Para la Comisión, no es legítimo que los conflictos de competencias tengan como resultado la vulneración masiva de la dignidad humana, tal como se presenta en los centros de detención transitoria. En efecto, que el Gobierno Nacional prohibiera unilateral e intempestivamente los traslados de la población impuso una carga súbita sobre las entidades territoriales, las cuales no contaban con las cárceles para cumplir esta función. De este modo, esta decisión negligente y sin planeación llevó, de manera previsible, a la vulneración masiva de derechos fundamentales de miles de personas, e incluso a que la Policía Nacional, entidad sin ninguna competencia para ello, se viera obligada a ejecutar medidas privativas de la libertad a largo plazo – una vulneración sistemática del artículo 121 de la Constitución.

Como lo defendió en la intervención citada, la asignación de competencias sobre la población sindicada no es un problema en sí mismo, pues es un asunto que responde exclusivamente a criterios de conveniencia administrativa. El Estado podría definir las competencias sobre la población sindicada o condenada en múltiples diseños institucionales, los cuales pueden adoptar formas centralizadas o descentralizadas según se considere más conveniente. Sin embargo, cualquiera que sea el diseño que se quiera implementar, el Estado debe garantizar en todo momento los derechos fundamentales y la dignidad humana de la población reclusa, sin que este deber pueda subordinarse a la definición y distribución de competencias. Por ello, la implementación o modificación de un diseño institucional no puede significar, por falta de planeación o previsión, que la población privada de la libertad padezca vulneraciones de derechos fundamentales, y menos aun cuando estas son más graves en los centros de detención transitoria que en los establecimientos que están habilitados legalmente para ejecutar estas medidas.

A pesar de esto, la interpretación hecha por la sentencia SU-122 de 2022 ha profundizado otros problemas. Por ejemplo, esta sentencia llevó a que las instituciones del Gobierno Nacional, como el INPEC o el Ministerio de Justicia, consideren que carecen injerencia o responsabilidad sobre la población

detenida, por lo cual han limitado su acción a roles de asesoramiento para la construcción masiva de cárceles municipales.

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

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

Así, varias organizaciones que integran la Comisión han presentado solicitudes de acceso a la información pública referente a la población, capacidad, hacinamiento y otros datos estadísticos sobre las estaciones de policía y URIs, pero la Policía brinda respuestas disímiles, brinda información precaria y en ocasiones niega el acceso a estos datos. También hay un número importante de solicitudes que no reciben respuesta: por ejemplo, de 39 solicitudes de información elevadas por una organización integrante de la Comisión a varias estaciones de policía, sólo 10 fueron contestadas, y algunas de estas brindaron información precaria. La Policía Nacional ha argumentado en algunas ocasiones que esta información estadística no existe en sus sistemas, a pesar de que esta fue remitida en el pasado a la Comisión<sup>32</sup> o a la Corte Constitucional,<sup>33</sup> e incluso que estos datos son información sometida a reserva sin que exista fundamento legal para ello. La Policía también ha negado el acceso de la Comisión a visitas a centros de detención transitoria por motivos de seguridad, se ha exigido que se fijen fechas específicas para estas visitas, entre otros.

Para la Comisión, esta situación llevó a que las estaciones de policía y URIs se encuentren inmersas actualmente en un constante absurdo jurídico: dado que el INPEC argumenta no tener competencia sobre la población sindicada y no esta no es recibida, la población no tiene más opción que permanecer por

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, los datos con los cuales se construyó el Informe Anexo al Xmo Informe de Seguimiento.

<sup>33</sup> Por ejemplo, los archivos remitidos para la celebración de la audiencia pública del 21 noviembre de 2022.

meses en centros de detención que, paradójicamente, tampoco tienen la competencia legal para ejecutar esta medida. Pero, adicionalmente, también tienen que soportar peores condiciones y una vulneración profunda de sus derechos fundamentales, pues no tienen acceso a agua potable, a la luz solar, a la resocialización, la alimentación, la atención en salud, entre muchos otros. Así, una ilegalidad discutible y formal, como lo sería la falta de competencia del INPEC sobre la población sindicada, termina por imponer en la realidad una ilegalidad mucho mayor, como el desconocimiento sistemático de los derechos fundamentales y de las mismas normas de competencia que justificaron no hacer el traslado.

*c) Las órdenes impartidas son contraproducentes y generaron bloqueos institucionales*

Aunque la sentencia SU-122 de 2022 adoptó algunas ordenes que, a juicio de la Comisión, son positivas para superación de la situación en los centros de detención transitoria, los yerros interpretativos reseñados llevaron a la Corte Constitucional a adoptar tres órdenes contraproducentes. Por una parte, la orden séptima, que ordenó a los entes territoriales que tengan centros de detención transitoria la destinación de inmuebles temporales para reducir el hacinamiento (dentro de 1 año y medio), los cuales podrán funcionar por un término máximo de 6 años hasta tanto los municipios construyan sus propios establecimientos. Por otra, las órdenes novenas y decimocuarta establecieron que i) los convenios para el traslado de población a establecimientos del orden nacional no pueden generar hacinamiento, y ii) advirtió que el traslado de personas desde centros de detención transitoria a establecimientos nacionales no puede incrementar el hacinamiento en estos.

A juicio de la Comisión, estas órdenes fueron desacertadas por varias razones, ya que generaron bloqueos institucionales que han dificultado que el Estado adopte estrategias de fondo que enfrenten, y cuanto menos mitiguen, la vulneración de derechos en los centros de detención transitoria.

En primer lugar, frente a la destinación de inmuebles, la Comisión estima que la orden séptima es de imposible de cumplir por parte de las entidades territoriales. Como se mencionó anteriormente, esto se debe a que la población sindicada que hoy se encuentra en los centros de detención fue trasladada de manera intempestiva, negligente y unilateral por el Gobierno Nacional durante la pandemia de Covid-19, sin que las entidades territoriales tuvieran la capacidad presupuestal, institucional, normativa y de personal para recibirla. Así, los municipios y departamentos enfrentan múltiples obstáculos para obtener inmuebles temporales que garanticen condiciones dignas mínimas para la población reclusa.

Al respecto, la Comisión recuerda que ejecutar la privación de la libertad no implica únicamente contar con un espacio donde las personas puedan pernoctar o permanecer durante el día. Por el contrario, estos deben asegurar un número amplio de condiciones: deben contar con espacios suficientes para permanecer en condiciones dignas, garantizar espacios para recibir luz solar y hacer actividades físicas, para realizar actividades de redención de pena y resocialización (incluso si son población sindicada), para visitas familiares e íntimas, para la alimentación, etc. Adicionalmente, deben contar con el personal y servicios que aseguren un acceso a la justicia y a la administración pública, la seguridad del centro (que implica entrenar un cuerpo de guardia), la prestación de servicios de salud y de alimentación, entre otros. Así, esta orden implica que los municipios y departamentos debieron construir todo un sistema carcelario paralelo en un plazo de 1 año y medio – objetivo imposible de cumplir cuando la custodia de un gran número de población fue impuesta sobre estas entidades de manera intempestiva, negligente y unilateral por el Gobierno Nacional durante la pandemia.

Pero, en segundo lugar, la sentencia SU-122 de 2022 pareció imponer una prohibición general de traslados de personas desde centros de detención transitoria hacia establecimientos del orden nacional, pues en las condiciones actuales, cualquier traslado implicará un incremento en el hacinamiento de los segundos. Así lo han interpretado instituciones como el INPEC, el cual ha negado traslados por esta y otras razones mencionadas más arriba.

Para la Comisión, esta decisión resulta irrazonable si se tiene en cuenta que las vulneraciones de derechos que se presentan en los centros de detención transitoria son mucho más graves que las que se dan en los centros de reclusión del orden nacional. Esto se debe a que los niveles de hacinamiento en estaciones de policía y URIs en Colombia supera por mucho los hacinamientos del sistema penitenciario y carcelario: mientras que, según el último reporte del INPEC, el establecimiento a su cargo con más hacinamiento presenta uno del 226,9%, las estaciones de policía más hacinadas registran hacinamientos del 1000%, 2000% y hasta más del 4000%.

Como lo muestran los datos sobre la población que persiste en los centros de detención, estas órdenes de la SU-122 de 2022 fueron efectivamente incumplidas, pues el hacinamiento todavía persiste luego de más de un año de expedida la sentencia. Para el 14 de abril de 2023, según datos de la Policía Nacional, luego de 13 meses de la expedición de la SU-122 de 2022 las estaciones de policía contaban con una población total de 21.737 personas y un hacinamiento global del 142%. Además, si se agregan las 1.519 personas de detenidas en las URIs, el número total de personas en centros de detención transitoria llegó en abril a las 23.256 – niveles superiores a los detectados por la Comisión en julio de 2021, mucho antes de la expedición de la SU-122 de 2022.

Adicionalmente, debe recordarse la reclusión prolongada en centros de detención transitoria implica la negación automática de múltiples derechos fundamentales de la población privada de la libertad, tales como la imposibilidad de recibir visitas familiares o íntimas, poder realizar actividades de redención de pena, servicios de alimentación y salud aún más precarios que los dados en el sistema nacional, entre otros. De este modo, la prohibición de traslados que aumenten el hacinamiento en centros del orden nacional tiene como resultado perpetuar condiciones de vulneración de derechos aún más graves que las que se busca prevenir.

A juicio de la Comisión, estas órdenes terminaron así por establecer un bloqueo institucional que ha imposibilitado que el Estado adopte decisiones efectivas y ágiles para proteger los derechos de la población en los centros de detención transitoria. Por una parte, la imposición sobre las entidades territoriales de destinar inmuebles ha llevado a que el Gobierno Nacional – causante directo de la crisis – comprenda que carece de competencias frente a esta problemática más allá del asesoramiento para la construcción de cupos. Por otra parte, esta decisión, sumada a la prohibición de traslados, fomentó que las instituciones del sistema nacional nieguen traslados de manera arbitraria, sin justificación o invocando la SU-122 de 2022.

Todo esto ha generado un estancamiento de la situación, en la que la población detenida en centros de detención transitoria no puede recibir traslados y se ve obligada a permanecer en espacios que, por su propia naturaleza, violan sus derechos fundamentales de manera masiva y generalizada: tienen que soportar niveles de hacinamiento sustancialmente mayores que en el sistema penitenciario y carcelario, no tienen derecho a visitas, a actividades de redención, tienen una atención en salud aún peor. Y, de este

modo, la situación de los centros de detención transitoria continúa implicando el desconocimiento generalizado de la Constitución Política, no sólo frente a los derechos fundamentales, sino también al llevar necesariamente a la ejecución ilegal de medidas privativas de la libertad por la Policía Nacional, entidad que carece de la competencia para ejecutar la detención preventiva ordenada por los jueces de la República.

### 3. La evolución del estado de cosas inconstitucional en los centros de detención transitoria

Para la Comisión, los bloqueos institucionales generados por los problemas en las órdenes de la sentencia SU-122 de 2022 han llevado a que, para el periodo 2022-2023, la situación de los centros de detención transitoria presente en la actualidad un estancamiento, el cual ha propiciado que paulatinamente aumente el hacinamiento. Así, la Comisión no identificó avances importantes frente a la situación de hacinamiento y de vulneración de derechos de las personas detenidas en estaciones de policía y URIs. A continuación se expondrán los hallazgos encontrados en información oficial de la Policía Nacional reportada a la Corte Constitucional.

Sin embargo, se debe señalar que los datos correspondientes a las Unidades de Reacción Inmediata presentaron algunas inconsistencias, los cuales hicieron imposible que la Comisión pudiera analizar en detalle los datos poblacionales en estos centros más allá del número total de esta población.

Según los datos reportados por la Policía Nacional para el 16 de abril de 2023, hay 23.256 personas detenidas en Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata<sup>34</sup>, lo que implica un aumento del 16% respecto a los datos con corte al 16 de noviembre de 2022.<sup>35</sup> En muchos centros de detención transitoria aumentó el hacinamiento de este periodo, pasando en ese mismo periodo de 27 centros con más del 1000% de hacinamiento a 34. Si se comparan los 27 centros con mayor hacinamiento en los dos periodos, se evidencia como no solo se ha agravado la situación en los porcentajes de hacinamiento, sino también el número de personas afectadas.

**Tabla X**

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

16 de noviembre de 2022					16 de abril de 2023 <sup>36</sup>				
No.	(Región, Unidad, Ubicación)	Capac.	No. Deten.	% Hacin.	No.	(Región, Unidad, Ubicación)	Capac.	No. Deten.	% Hacin.
1	Rg 4 Mecal Desepaz	4	111	2775%	1	Rg 6 Meval Bello	10	438	4280%

<sup>34</sup> Más del 98 % de ellas (22.905) llevan más de 36 horas privadas de la libertad en estos lugares.

<sup>35</sup> En ese momento se reportaron 19.535 personas en Comandos de Reacción Inmediata, Unidades de Reacción Inmediata, Estaciones y Subestaciones de Policía.

<sup>36</sup> En la información reportada por la Policía Nacional, 6 centros de detención transitoria no registraron información sobre la celda o capacidad de la sala, por lo cual no fue posible determinar su capacidad, ocupación o hacinamiento.

2	Rg 8 Demag Fundación	3	70	2333%	2	Rg 8 Degua Maicao	5	201	3920%
3	Rg 8 Mebar Cai La Victoria	3	69	2300%	3	Rg 6 Meval Villa Hermosa	10	386	3760%
4	Rg 5 Deant San Pedro De Los Milagros	1	22	2200%	4	Rg 4 Mecal Terron	1	35	3400%
5	Rg 8 Mebar San Jose De Policía San José	6	107	1783%	5	Rg 5 Mecuc Subestacio n Cornejo	2	58	2800%
6	Rg 6 Deant Caucasia	9	152	1689%	6	Rg 8 Mebar San Jose	6	166	2667%
7	Rg 4 Mecal Alfonso López	3	48	1600%	7	Rg 4 Mecal Desepaz	5	132	2540%
8	Rg 6 Decor Chinú	1	15	1500%	8	Rg 4 Mecal Sultana	2	49	2350%
9	Rg 4 Mecal Floresta	6	90	1500%	9	Rg 8 Mebar Cai La Victoria	3	65	2067%
10	Rg 6 Decor Planeta Rica	2	28	1400%	10	Rg 6 Meval Sub Santa Elena	3	63	2000%
11	Rg 6 Decor Planeta Rica	8	111	1388%	11	Rg 4 Mecal Junin	2	40	1900%
12	Rg 8 Mebar Simon Bolivar	6	82	1367%	12	Rg 8 Mebar Bosque	10	191	1810%
13	Rg 4 Mecal Terron	3	41	1367%	13	Rg 4 Mecal Mariano	5	94	1780%

14	Rg 7 Mevil Acacias	2	27	1350%	14	Rg 4 Mecal Lido	5	93	1760%
15	Rg 4 Mecal El Diamante	10	134	1340%	15	Rg 6 Meval Sub Alta Vista	10	183	1730%
16	Rg 6 Deant Salgar	4	51	1275%	16	Rg 8 Mebar Simon Bolivar	6	95	1483%
17	Rg 8 Mebar Bosque	10	125	1250%	17	Rg 4 Mecal Melendez	5	76	1420%
18	Rg 4 Mecal Aguablanc a	3	35	1167%	18	Rg 4 Mecal El Diamante	10	151	1410%
19	Rg 5 Deant El Carmen De Viboral	4	46	1150%	19	Rg 4 Deval Cai - Aguaclara	5	75	1400%
20	Rg 4 Mecal Mariano	9	103	1144%	20	Rg 8 Demag El Banco	4	59	1375%
21	Rg 4 Mecal Lido	10	111	1110%	21	Rg 8 Deces Estacion Becerril	2	29	1350%
22	Rg 3 Denar Aldana	1	11	1100%	22	Rg 8 Demag Pivijay	2	29	1350%
23	Rg 4 Deval Guacari	2	21	1050%	23	Rg 6 Decor Planeta Rica	2	28	1300%
24	Rg 5 Deant Santa Rosa De Osos	2	21	1050%	24	Rg 6 Decor Chinú	1	14	1300%
25	Rg 6 Deant Andes	4	42	1050%	25	Rg2 Depuy La Hormiga	2	27	1250%
26	Rg 8 Degua Caimeg	18	187	1039%	26	Rg 8 Demag Plato	2	27	1250%

27	Remsa Mebog Usaquén	10	100	1000%	27	Rg 5 Mecuc Cai Betania	7	93	1229%
Total		144	1960	1404%	Total		127	2897	2033%

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

Para la Comisión, el progresivo deterioro de los niveles de hacinamiento en los centros de detención transitoria denota un impacto bajo de la sentencia SU-122 de 2022 para resolver las graves vulneraciones de derechos fundamentales que se presentan en ellos..

**Tabla X**

**Capacidad, ocupación y hacinamiento de estaciones de policía por regionales de la Policía Nacional (abril 2023)**

Regional	Capacidad	Población total	P. Sind.	%	P. Cond.	%	Hacinamiento
Reg. Sabana Bogotá	1.042	3.176	2.708	85.3%	468	14.7%	205%
Reg. 1	908	425	396	93.2%	29	6.8%	-53%
Reg. 2	664	996	562	56.4%	61	6.1%	50%
Reg. 3	1.377	1.967	1.831	93.1%	136	6.9%	43%
Reg. 4	1.252	4.118	3.969	96.4%	149	3.6%	229%
Reg. 5	498	1.841	1.821	98.9%	20	1.1%	270%
Reg. 6	1.077	3.990	3.157	79.1%	833	20.9%	270%
Reg. 7	280	578	553	95.7%	25	4.3%	106%
Reg. 8	1.871	4.646	4.622	99.5%	24	0.5%	148%
Total	8.969	21.737	19.984	91.9%	1.753	8.1%	142%

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

Como se ilustra en la siguiente tabla, el problema del hacinamiento persiste en casi la totalidad de las regionales de la Policía Nacional: de las 9 regionales actuales de la Policía Nacional, sólo la Regional 1 (que abarca los departamentos de policía de Amazonas, Boyacá, Cundinamarca, San Andrés y Tunja) no registró tasas de hacinamiento global, mientras que las demás mostraron niveles de hacinamiento superiores al 40%. Sólo las regionales 2 (que agrupan a los departamentos de Caquetá, Putumayo, Tolima, Huila, Neiva e Ibagué) y 3 (Caldas, Risaralda, Manizales, Pereira, Cauca y Nariño) tuvieron hacinamientos inferiores al 100%. Estos, a pesar de ser altos y generar vulneraciones a los derechos fundamentales, no se comparan con el hacinamiento presente en la Región de la Sabana de Bogotá (205% de hacinamiento), de la Regional 4 (229%), 5 (270%) y 6 (270%).

Para la Comisión, es importante recordar que el carácter irregular de la reclusión prolongada en los centros de detención transitoria – es decir, cuanto esta supera las 36 horas de reclusión, el término habilitado para el uso de estos centros sobre población capturada (que no está sindicada ni condenada). Como se pudo observar en la anterior tabla, sin embargo, el gran porcentaje de población detenida en los

centros de detención transitoria superó las 36 horas de reclusión. La mayoría de esta población son personas sindicadas cumpliendo medidas de aseguramiento de detención preventiva (el 91,9% a nivel global), mientras que un porcentaje más bajo es de personas que se encuentran pagando una pena de prisión (8,1% a nivel global).

Sin embargo, la Comisión encontró que todavía la gran mayoría de personas detenidas, además de estar bajo figuras jurídicas que no deben ejecutarse en estaciones de policía, han superado más de 12 meses de detención allí.

**Tabla X.**

**Duración de la detención en estaciones de policía por regional (abril 2023)**

Regional	Capacidad	Población total	Hacinamiento	P. más de 36 h.	%	P. más de 12 meses	%
Reg. Sabana de Bogotá	1.042	3.176	205%	3.176	100%	336	10.6%
Reg. 1	908	425	-53%	424	99.8%	1	0.2%
Reg. 2	664	996	50%	563	56.5%	16	1.6%
Reg. 3	1.377	1.967	43%	1.958	99.5%	392	19.9%
Reg. 4	1.252	4.118	229%	4.038	98.1%	1.237	30%
Reg. 5	498	1.841	270%	1.841	100%	1.841	100%
Reg. 6	1.077	3.990	270%	3.890	97.5%	675	16.9%
Reg. 7	280	578	106%	578	100%	58	10%
Reg. 8	1.871	4.646	148%	4.617	99.4%	818	17.6%
Total	8.969	21.737	142%	21.458	98.7%	5.374	24.7%

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

Como se puede observar, los datos evidencian que casi la totalidad de la población privada de la libertad en estaciones de policía superaron las 36 horas de reclusión – 21.458 personas, el 98,7% de la población total. Aún más, el 24,7% de la población (5.374 personas) han pasado más de 12 meses privados de la libertad de estos centros, siendo así la población que ha sido más afectada por la prolongación irregular de su detención en estaciones de policía.

Como lo ha señalado en oportunidades anteriores, a juicio de la Comisión, la reclusión de personas por periodos que excedan las 36 horas en centros de detención transitoria configura una privación de la libertad ilegal, ya que esta implica la ejecución de medidas privativas de la libertad – la detención preventiva o la pena de prisión – por parte de autoridades que no tienen competencia legal para ello. Así, el hecho de que la Policía Nacional se encuentre ejecutando medidas privativas de la libertad por más de 36 horas constituye una vulneración sistemática y generalizada del artículo 121 de la Constitución Política. Esta reclusión, además, implica una vulneración del artículo 28 de la Constitución, dado que el derecho a la libertad contemplado en este establece de manera clara que toda persona sólo podrá ser sometida a prisión o arresto en virtud de una autoridad judicial en pleno cumplimiento de las formalidades legales – entre ellas, la normatividad vigente de competencias para ejecutar este tipo de medidas.

Pero, aún más, la reclusión en centros de detención transitoria implica la vulneración de un conjunto amplio de derechos fundamentales de la población reclusa. Entre estos se encuentra, en primera medida, la vulneración al derecho a la dignidad humana, pues la reclusión en centros de detención que no cuentan con la capacidad de personal o de infraestructura (como celdas, camas apropiadas, espacios para acceder a luz solar y hacer actividad física, entre otros) implica la imposición de un trato cruel, inhumano y degradante.

Adicionalmente se vulneran derechos a la alimentación y a la salud, pues las estaciones de policía no cuentan con espacios apropiados para la preparación o consumo de alimentos o servicios de atención en salud de manera permanente. También se vulneran los derechos a la resocialización y a la unidad familiar, dado que las personas detenidas no pueden acceder a actividades de redención de pena o uso del tiempo ni a visitas familiares o íntimas. Por lo anterior, para la Comisión resulta evidente que cualquier reclusión en un centro de detención transitoria que supere las 36 horas implica automáticamente una vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, pues hace imposible que estas gocen de los derechos, beneficios y garantías básicas que la Constitución y la ley contemplan.

#### **4. Conclusiones y recomendaciones**

A juicio de la Comisión, la verificación de que el fenómeno del hacinamiento y la reclusión prolongada de personas en estaciones de policía y URIs persiste y ha tendido al alza en todo el sistema (7 de 9 regionales presentan aún niveles de hacinamiento elevados, mucho mayores que los del sistema penitenciario y carcelario) permite concluir que, en términos generales, el estado de cosas inconstitucional persiste y tendió a agravarse progresivamente en el periodo 2022-2023. Esto se ha manifestado en que, desde la aparición del hacinamiento elevado en estaciones de policía y URIs en 2019, la situación ha tendido a agravarse hasta la actualidad, afectando de manera generalizada y masiva los derechos fundamentales de la población reclusa en estos centros.

Para la Comisión, la expedición de la sentencia SU-122 de 2022, aunque reconoció el problema como una extensión del estado de cosas inconstitucional declarado por las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, no fue efectiva para enfrentar la vulneración de derechos. Los obstáculos institucionales generados por i) la apuesta por enfrentar el hacinamiento con la ampliación de infraestructura a nivel municipal y ii) por prohibir el traslado de personas de los centros de detención transitoria a establecimientos del orden nacional generaron dinámicas institucionales que fomentan que el hacinamiento en estaciones de policía y URIs siga aumentando.

Debido a estos bloqueos, la Comisión considera imperativo que la Corte Constitucional module las órdenes octava, novena y decimocuarta de la SU-122 de 2022, de modo que se pueda reducir al máximo el hacinamiento de los centros de detención transitoria en el corto plazo. Esto se justifica en que la magnitud de vulneraciones de los derechos fundamentales en los centros de detención transitoria es mucho mayor que en los centros de reclusión del orden nacional, lo que hace que esta situación sea prioritaria. Así, a juicio de la Comisión, la Corte Constitucional debería adoptar órdenes, tales como:

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

2016;<sup>37</sup> ii) aclarar que el Gobierno Nacional, como responsable de detonar la crisis, debe retrotraer la carga carcelaria que impuso intempestivamente sobre las entidades territoriales, recibiendo a toda la población que haya superado las 36 horas de detención en centros de detención transitoria y que no pueda ser dirigida a establecimientos carcelarios del orden territorial;

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

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

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

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-151 de 2016, MP. Alberto Rojas Ríos.