



Asociación Colombiana
de Ciudades Capitales

**SISTEMA PENITENCIARIO Y
CARCELARIO Y LOS RETOS PARA LAS
CIUDADES CAPITALES**

Problemática del sistema penitenciario y
carcelario y su expansión a los centros
de detención transitoria

EQUIPO EJECUTIVO

Luz María Zapata Zapata

Directora Ejecutiva Asocapitales

Luis Emilio Rueda López

Secretario General Asocapitales

COMUNICACIONES

Lina María Chaparro Mosquera

Asesora de Comunicaciones Asocapitales

David Stiven Colmenares Cifuentes

Diseñador Gráfico

AUTORES/ EQUIPO TÉCNICO

Isaac de León Beltrán Pacheco

Director Área Seguridad y Convivencia Ciudadana

Gabriela Baquero Ordoñez

Profesional de Apoyo Asocapitales

Hernán A. Ramírez Rodríguez

Consultor en Política Criminal, Penitenciaria y Carcelaria de Asocapitales

Introducción

La situación del sistema penitenciario y carcelario implica grandes desafíos para el Gobierno Nacional y las alcaldías. Durante lo corrido del año 2020, las dinámicas del sistema penitenciario y carcelario, la grave situación de derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las prisiones, y las limitadas capacidades institucionales para atenderlas, se han extendido de los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON) a los centros de detención transitoria (CDT). Escenario en el que se ha exhortado a las alcaldías a asumir la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad en las Estaciones de Policía y las Unidades de Reacción Inmediata (URI) del país.

Con el objeto de comprender los retos para las ciudades capitales frente a los centros de detención transitoria y la problemática del sistema

penitenciario y carcelario, resulta pertinente construir un documento de análisis que genere un diálogo constructivo a partir del cual se busquen soluciones conjuntas entre los diferentes actores del sistema penitenciario y carcelario.

Es así como este documento de análisis en la primera parte, hace una aproximación a los problemas de los establecimientos de reclusión del país, los principales desafíos para su superación, y la situación a la que se enfrentan las alcaldías para dar cumplimiento a las obligaciones que se les demandan. La segunda parte, identifica la situación y las causas de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria, y se analizan los efectos de las medidas adoptadas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Problemática del sistema penitenciario y carcelario

La situación de las prisiones del país ha sido el único tema que ha ameritado, en menos de veinte años, tres sentencias de estado de cosas inconstitucionales. Es decir, el reconocimiento por parte de la Corte Constitucional de una situación de violación masiva y sistemática de los derechos humanos como consecuencia de problemas estructurales de la política pública penitenciaria y carcelaria. El hacinamiento, la ausencia de separación entre sindicados y condenados, los procesos de resocialización, la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad, y la articulación entre la Nación y las entidades territoriales para atender el sistema penitenciario y carcelario, son las principales problemáticas actuales.

Las causas de la crisis, de conformidad con el análisis adelantado por la Corte Constitucional (Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015), corresponde no solamente a la fase terciaria de la política criminal, es decir, al sistema penitenciario y carcelario; sino que también guarda relación con las fases primaria y secundaria de la política criminal, esto es, el diseño de la sanción penal y el proceso de investigación criminal y juzgamiento de las personas.

En términos de la Corte Constitucional, el problema de las prisiones se da porque:

“La política criminal colombiana se ha caracterizado por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica,

incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional, subordinada a la política de seguridad, volátil y débil. Estas características resultan problemáticas, en tanto, desligan la política criminal de sus objetivos principales: combatir la criminalidad y lograr la efectiva resocialización de los condenados” (Sentencia T-762 de 2015).

Esta situación demanda reajustes en materia penal, así como una revisión de la manera en la que se adelantan los procesos de investigación y juzgamiento. Al respecto cabe señalar que para septiembre de 2020, los establecimientos de reclusión del orden nacional tenían 6.628 personas no condenadas y llevaban más de 2 años en prisión. Dentro de ese grupo, 3.666 personas llevan más de tres años en prisión sin que las autoridades encargadas de la investigación y el juzgamiento hayan llegado a una sentencia en su contra. No se trata de un dato irrelevante, pues del total de personas sindicadas en las prisiones nacionales (25.277 para septiembre de 2020), el 26% de las personas que están siendo investigadas por su presunta responsabilidad en la comisión de un delito, llevan más de tres años en prisión sin ser declaradas culpables.

Frente a la situación específica de las prisiones, cabe advertir que la garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, debe tener en cuenta la gestión penitenciaria y carcelaria, y en particular los procesos de resocialización toda vez que el 21,7% de la población que se encuentra privada de la libertad en una prisión del país, es reincidente.

Adicionalmente, se requiere atender el déficit de infraestructura penitenciaria y carcelaria del país, dado que la revisión del histórico estadístico del INPEC demuestra que el número de personas privadas de la libertad se ha estabilizado en una cifra cercana a las 125 mil, y se tiene únicamente

capacidad para 80.669 personas, lo que significa que el país presenta un faltante de cupos cercano a los 45 mil. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la Corte Constitucional en la sentencia T-388 de 2013, advirtió que parte de la infraestructura actual se encuentra obsoleta; lo que hace referencia a las prisiones denominadas de primera generación que son aquellas construidas entre el año 1611 y principios de la década de los noventa, las cuales corresponden a 117 de las 132 prisiones del país y que tienen el 50,4% de los cupos de los establecimientos de reclusión del orden nacional (INPEC, 2020). En ese sentido, el déficit de infraestructura para garantizar unas condiciones de reclusión respetuosas de la dignidad humana, cuando menos en materia de infraestructura, requiere la construcción de cerca de 85 mil cupos.

Así las cosas, la construcción de los 45 mil cupos faltantes, si se tiene en cuenta que el valor para cada nuevo cupo penitenciario y carcelario es cercano a los \$120 millones, le costaría al país cerca de 5,4 billones de pesos; y construir la totalidad de la infraestructura requerida para garantizar unas condiciones de reclusión respetuosas de la dignidad humana, es decir, los 85 mil nuevos cupos, costaría una cifra que superaría los 10 billones de pesos. A esta situación hay que sumarle los nuevos gastos de funcionamiento que se encuentran asociados con la infraestructura que se cree, así como la necesidad de nuevo personal, cuya capacidad ya se encuentra en déficit.

En ese marco, adquiere especial relevancia resaltar que uno de los problemas del sistema penitenciario y carcelario que la Corte Constitucional ha identificado, es la articulación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales. Se trata de una discusión sobre quién es responsable de las personas privadas de la libertad preventivamente en razón de un delito. Al respecto, mientras que el Gobierno Nacional dice

que son las entidades territoriales, la revisión de las disposiciones legales que hacen referencia al tema, permiten inferir que la norma no hace referencia a personas privadas de la libertad en razón de un delito, sino de una contravención.

El artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario dice:

“Cárceles departamentales y municipales. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al distrito capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las **cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.**” (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, es conveniente señalar que el concepto de “privación preventiva de la libertad” y de “condena y pérdida de libertad por una contravención”, han sido excluidos del ordenamiento jurídico colombiano ya que ninguna autoridad de policía puede hoy condenar a un ciudadano a pena privativa de la libertad, razón por la cual se puede afirmar que hay una indeterminación jurídica en materia de distribución de las responsabilidades entre el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales en materia de gestión del sistema penitenciario.

En otras palabras, el actual régimen legal impide conocer cuál es la obligación de las alcaldías y cuál la de las gobernaciones ya que no existen criterios legales que permitan identificar quiénes son las personas privadas de la libertad por las que debe responder una alcaldía, y tampoco existen criterios técnicos que permitan fijar el valor de los convenios que las alcaldías pueden suscribir con el INPEC para la administración de las personas privadas de la libertad que son del ámbito de su responsabilidad.

La tesis sostenida por el Gobierno Nacional por más de 25 años, implicaría que mientras el Gobierno Nacional se hace cargo únicamente de las cerca de 80 mil personas en las que oscila el número de condenados, las alcaldías tendrían que asumir la administración de las cerca de 45 mil personas sindicadas, que previo a las medidas de restricción del Covid-19, venía administrando el INPEC. Dicha medida implicaría que las alcaldías invirtieran cerca de 5,4 billones de pesos en materia de infraestructura carcelaria, sin tener en cuenta los gastos de funcionamiento para la administración de la población privada de la libertad, que si se toma como punto de referencia el 1.805.572 de pesos que está invirtiendo el INPEC mensualmente por cada persona, se puede concluir que las alcaldías tendrían que asumir un costo de funcionamiento anual de aproximadamente 1 billón de pesos.

Resulta pertinente revisar la anterior situación si se tiene en cuenta que el presupuesto de todas las ciudades capitales destinado a garantizar la seguridad de sus ciudadanos no alcanza a llegar a 1 billón de pesos al año. Los siguientes datos nos permiten dimensionar la tensión entre atender los retos de seguridad y las necesidades del sistema penitenciario y carcelario.

Es decir que, si se asumiera dicha obligación y las ciudades dejaran de atender todos los asuntos que se financian con el presupuesto destinado a la seguridad de sus ciudadanos e invertirlos totalmente a atender el ámbito carcelario, no alcanzaría aun así a cumplir la obligación que señala la tesis de que éstas son responsables de las personas privadas de la libertad preventivamente en razón de estar vinculadas a la comisión de un delito.

En consecuencia, se hace pertinente revisar no solamente el régimen legal actual al que las alcaldías se enfrentan con serias dificultades para su implementación, sino que además requiere

pensar cuál es el modelo institucional adecuado para el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, en un contexto de restricción presupuestal en el que los gobiernos locales enfrentan el dilema entre la seguridad ciudadana y responsabilidades indeterminadas para invertir recursos en el sistema penitenciario y carcelario.

Nuevos desafíos de las alcaldías frente a las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria

El escenario de las alcaldías frente a las personas privadas de la libertad no se agota con los problemas estructurales descritos en el acápite anterior, sino que el Gobierno Nacional y particularmente el INPEC, durante el año 2020 han adoptado medidas tendientes a restringir el ingreso de personas privadas de la libertad a los establecimientos de reclusión del orden nacional, especialmente en el marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19 con la intención de prevenir y mitigar su riesgo de propagación en las cárceles y penitenciarias administradas por el INPEC.

Si bien dicha situación ha conllevado a una disminución del hacinamiento en los establecimientos de reclusión del orden nacional, ha traído consigo nuevos retos, dado que las personas que vienen siendo capturadas y que los jueces han ordenado su privación de la libertad, no están siendo trasladadas a las prisiones, sino que permanecen recluidas en los centros de detención transitoria, es decir, las Estaciones de Policía y URI del país, imponiéndole a las entidades territoriales la obligación de garantizarles unas condiciones respetuosas de la dignidad humana en dichos lugares y la construcción de nueva infraestructura para su reclusión.

Al respecto, la Dirección General del INPEC mediante la Directiva 006 del 19 de marzo de 2020 impartió directrices para la suscripción de convenios con las entidades públicas y privadas, observándose que frente a la modalidad de convenio que trata el artículo 19 de la Ley 65

de 1993, por el que las entidades territoriales que no cuenten con establecimiento de reclusión pueden contratar con el INPEC para que asuma la custodia de las personas privadas de la libertad que le corresponden a las alcaldías, se dispuso para tal finalidad que: i) por acuerdo sindical el 30% del valor de dichos convenios será destinado para sobresueldos; y, ii) no se podrán suscribir convenios interadministrativos de integración con las entidades territoriales para el recibo de sindicados privados de la libertad si se supera la capacidad del establecimiento. Causa especial atención la medida adoptada por el INPEC si se tiene en cuenta que para el momento en el que se impartió la directriz, dicha institución reportó una ocupación de 122.598 personas frente a la capacidad de 80.928 cupos alcanzando un hacinamiento del 51,49%, así como el hecho de que solo 9 de las 132 prisiones tenían cupos disponibles.

Posteriormente con la emergencia sanitaria por el Covid-19, el 14 de abril de 2020 el Gobierno Nacional adoptó medidas para combatir el hacinamiento carcelario, así como para prevenir y mitigar su riesgo de propagación. Particularmente se prohibió el ingreso de las personas recluidas en los centros de detención transitoria, disponiendo al tenor del artículo 27 del Decreto Legislativo 546 de 2020 que:

“Suspensión del traslado de personas privadas de la libertad de entes departamentales o municipales. A partir de la fecha de vigencia del presente Decreto Legisla-

tivo, quedan suspendidas por el término de tres (3) meses, los traslados de personas con medida de aseguramiento de detención preventiva y personas condenadas que se encuentren en los centros de detención transitoria como las Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata, a los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del orden nacional por cuenta del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)”.

En complemento de lo dispuesto en el artículo en cita, el Decreto Legislativo 804 de 2020 estableció que durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria generada por la enfermedad coronavirus Covid-19, se podrá adelantar la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención. Indicándose en el artículo 1 de este mismo Decreto Legislativo que, la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención deben cumplir con:

- a. Autorización de la autoridad municipal o distrital competente en materia de seguridad y convivencia.
- b. Cumplimiento de los requisitos del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10).
- c. Sujetarse al Plan de Ordenamiento Territorial
- d. Cumplir con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana para las personas privadas de la libertad.
- e. Creación de los empleos para su funcionamiento.

Terminada la prohibición de trasladar personas privadas de la libertad de los centros de detención transitoria a los establecimientos de reclusión del orden nacional, la Dirección General del INPEC

mediante la Circular 000036 del 14 de julio de 2020 impartió instrucciones para la recepción de personas privadas de la libertad condenadas de los centros de detención transitoria a los establecimientos de reclusión del orden nacional. Dentro de las instrucciones dadas se observan algunas medidas que restringían el acceso a los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional como: la prohibición de ingreso en establecimientos con hacinamiento superior al 50%, y la recepción de nuevas personas privadas de la libertad bajo la aplicación de la regla de equilibrio y equilibrio decreciente, que en términos del INPEC corresponde a la recepción de una persona privada de la libertad por cada dos que salgan del establecimiento.

El Director General del INPEC, mediante Circular 000040 del 25 de agosto de 2020 impartió nuevas directrices en el marco de la Circular 000036, modificando las instrucciones referentes a la recepción de las personas privadas de la libertad de los centros de detención transitoria, pero conservando la disposición a partir de la cual solo se recibirían en los establecimientos del orden nacional a las personas en calidad de condenados.

Finalmente, el Director General del INPEC mediante circular 000041 del 28 de septiembre de 2020 dejó sin efectos las Circulares 000036 de 2020 y 000040 de 2020, impartiendo nuevas instrucciones para la recepción de personas privadas de la libertad de los centros de detención transitoria. En particular, se contempla la posibilidad de recibir población con situación jurídica de sindicada o condenada, pero su autorización depende del riesgo especial de seguridad.

Dado lo anterior, el funcionamiento tradicional del Sistema Penitenciario y Carcelario en relación con el escenario generado por las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional en el marco de la pandemia, da cuenta de los cambios en el

flujo de personas privadas de la libertad en los establecimientos de reclusión.

Previo a las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria, resulta conveniente señalar que el flujo de personas que ingresaban a los centros de detención transitoria, es decir Estaciones de Policía y URI, era aproximadamente la misma cantidad de personas que lograban ingresar a los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional. Eso quiere decir que las personas que se encontraban en los CDT eran incorporadas a los ERON, garantizando el flujo de personas entre ambos lugares.

Dada la declaración de emergencia sanitaria y las subsiguientes medidas adoptadas tanto por el Gobierno Nacional como del INPEC, se produjo un paulatino represamiento de personas privadas de la libertad en las Estaciones de Policía y URI, conllevando a las entidades territoriales a buscar la manera de garantizar unas condiciones respetuosas de la vida en reclusión en la medida en que dichos espacios lo permitiesen.

Si bien las medidas adoptadas por el INPEC han tenido un efecto positivo en la disminución del hacinamiento de los establecimientos de reclusión del orden nacional, el problema ha sido trasladado a los centros de detención transitoria del país. Sobre el particular, para el mes de marzo, el hacinamiento de las prisiones del país se encontraba en el 51,49%, teniendo para ese momento, una sobreocupación de 41.670 personas, situación que para el día 26 de octubre de 2020 ha cambiado sustancialmente, encontrándose que el hacinamiento disminuyó al 23,08% con una sobrepoblación de 18.617 personas. Sin embargo, tratándose de las estaciones de penitenciaría, la crisis se agudizó al tener actualmente 16.563 sindicados y condenados, a la espera de ser recibidos en las prisiones, lo que refleja un hacinamiento general que alcanza el 172%, y para

casos puntuales como Bucaramanga llega hasta el 633% y en Santiago de Cali al 364%.

Frente a esta situación debe anotarse que, aunque el Decreto Legislativo 546 de 2020 establecía la temporalidad de la medida de restricción en el ingreso de nuevas personas privadas de la libertad a los establecimientos de reclusión del orden nacional y un mandato imperativo para que las alcaldías garantizaran las condiciones de reclusión, lo cierto es que, terminada la prohibición el día 14 de julio de 2020, la situación de restricciones de ingreso a las prisiones administradas por el INPEC persiste, como lo reflejan las cifras presentadas.

Ahora bien, en lo que respecta al contenido del Decreto Legislativo 804 de 2020, es pertinente anotar que el artículo 1 señala que “Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria generada por la enfermedad coronavirus Covid-19, las entidades territoriales **podrán** adelantar la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros de detención transitoria” (Negrilla fuera de texto). Lo anterior ha implicado que con la terminación de la vigencia del artículo 27 del Decreto Legislativo, la obligación que le corresponde a los alcaldes es discrecional más no imperativa.

Adicionalmente, los requisitos para adecuar o construir nuevos centros de detención demandan de un proceso que implica planeación, apropiación presupuestal y ejecución, lo que hace que prácticamente sea imposible su cumplimiento inmediato.

Cabe señalar que en el marco de la construcción de nuevos centros de detención transitoria, las alcaldías se enfrentan a dos tipos de dificultades, por un lado frente a la posible necesidad de realizar modificaciones sobre el POT; y por otro lado frente a la contratación del personal necesario para administrar nuevos centros de detención.

Sobre el particular, resulta conveniente resaltar que de conformidad con el artículo 38 de la Ley 65 de 1993, dicha función únicamente puede ser ejercida por personal que haya “aprobado los cursos de formación y capacitación que para este efecto dictará la Escuela Penitenciaria Nacional”.

Por su parte, el contenido de las medidas de adecuación, modificación o construcción que se vienen exigiendo a las alcaldías frente a los centros de detención transitoria hacen que se desdibuje la naturaleza de dichos lugares y se conviertan en lugares que reúnen los requisitos básicos de un establecimiento de reclusión. Al respecto, la responsabilidad que tienen las alcaldías en materia de centros de detención transitoria es el de la adecuación física como lo dispone el artículo 28A de la Ley 65 de 1995, para el cumplimiento de la función legal que deben cumplir, esto es, la detención de una persona hasta por 36 horas mientras es puesta a disposición ante un juez que defina si debe ser puesta en libertad o remitida a un establecimiento de reclusión.

La situación del hacinamiento en los centros de detención transitoria conlleva a otros problemas que deben ser considerados. Por una parte, el diseño de estos lugares tiene por objeto restringir la movilidad de una persona mientras es puesta a disposición de un juez, por lo que no están pensa-

dos con la infraestructura necesaria para prestar todos los servicios que se requieren para garantizar los derechos de inmediato e imperativo cumplimiento, ni los mínimos constitucionalmente asegurables de las personas privadas de la libertad que la Corte Constitucional definió en la sentencia T-388 de 2013 y el Auto 121 de 2018. Así las cosas, la Corte Constitucional en la sentencia T-151 de 2016 advirtió que la privación de la libertad en un centro de detención transitoria por largos períodos puede llegar a configurar un trato cruel inhumano y degradante. Asimismo, esa Corporación en la sentencia T-847 de 2000 indicó que la Policía no tenía funciones de custodia y vigilancia que de facto viene asumiendo cuando las personas no son trasladadas a los establecimientos de reclusión.

En consecuencia, resulta pertinente encontrar soluciones frente a los problemas estructurales del sistema penitenciario y carcelario y frente a la actual situación de los centros de detención transitoria, y articular esfuerzos entre las diferentes instituciones con incidencia en la materia, para identificar y resolver las dificultades que se tienen para la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, así como el adecuado funcionamiento y administración del sistema penitenciario y carcelario.

Referencias

- » ...Congreso de la República (1992). Gaceta del Congreso. Año 1 No132.
- » ...Congreso de la República (1993). Código Penitenciario y Carcelario
- » ...Congreso de la República (2001). Ley 715
- » ... Congreso de la República (2004). Ley 906
- » ...Congreso de la República (2014). Ley 1709
- » ...Congreso de la República (2019). Ley 1955
- » ...Constitución Política de Colombia (1991).
- » ...Corte Constitucional (1995). Sentencia C- 471
- » ...Corte Constitucional (1995). Sentencia C- 536
- » ...Corte Constitucional (1996). Sentencia C- 364
- » ...Corte Constitucional (2000). Sentencia T- 847
- » ...Corte Constitucional (2013). Sentencia T – 388
- » ...Corte Constitucional (2015). Sentencia T – 762
- » ...Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (2020). Histórico Estadístico
- » ...Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (2020). Boletín Estadístico- septiembre
- » ...Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (2020). Histórico Estadístico
- » ... Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (2020). Oficio 8120-OFAJU 81203- Respuesta derecho de petición de Asocapitales.



www.asocapitales.co

