Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

Vigencia: 2026 - Consecutivo: ASO-D-959	
Vigencia	2026
Consecutivo	ASO-D-959
Asunto	INTERVENCIÓN DE ASOCAPITALES CON OCASI&Oac.
Fecha de Radicación	12/05/2026-04:01 PM
Destinatarios Externos	NATALIA ANGEL CABO - CORTE CONSTITUCIONAL-(BOGOTÁ)

Bogotá, D. C., martes, 12 de mayo de 2026

Doctora
NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada ponente
Corte Constitucional
salasrevisionc@corteconstitucional.gov.co
Ciudad

Asunto: Intervención de Asocapitales con ocasión del traslado de pruebas recibidas en virtud del auto de pruebas del 25 de marzo de 2026.
Caso: Crisis de los centros de detención transitoria en Riohacha.
Referencia: Acción de tutela T-10.941.167.
Accionante: Procurador 138 Judicial II Penal de Riohacha.
Accionadas: Alcaldía de Riohacha, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y la Dirección del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Riohacha.

Respetada doctora Ángel:

Yo, Nicolás Otero Álvarez, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía n.º 1032466466 y tarjeta profesional n.º 336900 del Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del poder que me otorgó Andrés Santamaría Garrido, identificado con cédula de ciudadanía n.º 94499269, Director General de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), acudo a su Despacho con el fin de pronunciarme respecto de las pruebas, respuestas e intervenciones puestas a disposición mediante el oficio OPTC-224-2026, dentro del término de tres (3) días hábiles otorgado para el efecto.

1. ATECEDENTES

1) El 25 de septiembre de 2024, el Procurador 138 Judicial II Penal de Riohacha, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 277 de la Constitución Política y en su condición de agente del Ministerio Público, interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Distrital de Riohacha, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y la Dirección del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Riohacha, en favor de las personas privadas de la libertad recluidas en la Instalación Temporal para Personas Privadas de la Libertad (ITPPL) de Riohacha, antiguamente conocida como Centro de Atención Integral para Menores Infractores de La Guajira (CAIMEG).

   El accionante fundamentó su solicitud en la vulneración continua y sistemática de los derechos fundamentales a la vida, la salud, la integridad personal, la dignidad humana y el acceso efectivo a la administración de justicia de las personas allí

recluidas, condiciones que configurarían un escenario de extrema vulnerabilidad humanitaria.

2) Mediante auto del 25 de septiembre de 2024, el Juzgado 2 Penal del Circuito Especializado de Riohacha admitió la acción, negó la medida provisional solicitada y vinculó a las autoridades con interés en el proceso, entre ellas el departamento de La Guajira, el INPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional.

3) En sus contestaciones, las entidades accionadas y vinculadas adoptaron una postura común consistente en solicitar su desvinculación por falta de legitimación pasiva, trasladando la responsabilidad a las entidades territoriales con fundamento en los artículos 17 a 21 de la Ley 65 de 1993 y la Sentencia SU-122 de 2022. La Alcaldía Distrital de Riohacha, accionada principal, no presentó contestación.

4) Mediante sentencia del 7 de octubre de 2024, el Juzgado 2 Penal del Circuito Especializado de Riohacha negó el amparo, bajo el argumento de la existencia de cosa juzgada constitucional derivada de la Sentencia SU-122 de 2022, decisión que, según el *a quo*, habría abordado con efectos *inter comunis* la problemática estructural de los centros de detención transitoria.

5) El expediente fue seleccionado para revisión mediante Auto del 28 de marzo de 2025, proferido por la Sala de Selección Número Tres y repartido a la Sala Primera de Revisión, bajo la sustanciación de la magistrada Natalia Ángel Cabo.

6) En atención a la complejidad estructural del asunto y a su vocación de unificación jurisprudencial, el 26 de septiembre de 2025 la magistrada ponente presentó informe ante la Sala Plena en los términos del artículo 61 del Acuerdo 2 de 2015[1]. En sesión del 1 de octubre siguiente, la Sala Plena avocó el conocimiento directo del proceso.

[1] «Artículo 61. Revisión por la Sala Plena. Cuando a juicio de la Sala Plena, por solicitud de cualquier magistrado, un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación de jurisprudencia o la transcendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados, se dispondrá que la sentencia correspondiente sea proferida por la Sala Plena. / Adicionalmente, para los fines establecidos en las normas vigentes, después de haber sido escogidos autónomamente por la Sala de Selección competente, los fallos sobre acciones de tutela instauradas contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado deberán ser llevados por el magistrado a quien le corresponda en reparto a la Sala Plena, la cual determinará si asume su conocimiento con base en el informe mensual que le sea presentado a partir de la Sala de Selección de marzo de 2009. / En tal evento, el magistrado ponente registrará en la Secretaría el proyecto de fallo respectivo y se procederá a cumplir el mismo trámite previsto por el artículo 53 del Reglamento de la Corporación para el cambio de jurisprudencia, en materia de sentencias de revisión de tutela».

7) Mediante Auto del 4 de diciembre de 2025, la magistrada sustanciadora decretó nuevas pruebas dirigidas a la Alcaldía Distrital de Riohacha, al departamento de La Guajira, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, con el propósito de profundizar en la naturaleza jurídica, el funcionamiento y las condiciones de operación de la ITPPL de Riohacha.

8) Mediante Auto del 25 de marzo de 2026, la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso insistir en la práctica de los medios de prueba decretados y decretó pruebas adicionales dirigidas al Ministerio de Justicia y del Derecho, orientadas a esclarecer el estado de cumplimiento de la orden séptima de la Sentencia SU-122 de 2022, los mecanismos de financiación activados y los obstáculos normativos, fiscales y de coordinación interinstitucional identificados. Asimismo, se solicitó concepto a la Comisión de Seguimiento de la Vida en Prisión, al grupo de investigación POLCRYMED de la Universidad Nacional de Colombia y a un experto en materia de seguridad.

2. SÍNTESIS DE LAS PRUEBAS Y CONCEPTOS ALLEGADOS EN SEDE DE REVISIÓN

2.1. Respuesta de la Alcaldía Distrital de Riohacha (Memorando M2120020260227)

La administración distrital precisó que la Instalación Transitoria para Personas Privadas de la Libertad (ITPPL) no cuenta con un acto administrativo que la haya creado o formalizado jurídicamente como establecimiento de reclusión. Su uso ha obedecido a una situación excepcional y sobreviniente derivada de la emergencia por COVID-19. En el marco del principio de coordinación, el Distrito se ha limitado a sufragar los costos de los servicios públicos domiciliarios (energía, acueducto, aseo y telecomunicaciones), sin asumir funciones de administración, dirección u operación del recinto. La guarda, custodia y control de la población recluida recae de manera exclusiva en la Policía Nacional, en articulación con el INPEC y la USPEC. Finalmente, la entidad territorial reportó que el inmueble tiene una capacidad aproximada de 100 cupos, pero alberga actualmente a 284 personas, lo que configura un escenario agudo de sobreocupación.

2.2. Respuesta de la Gobernación del Departamento de La Guajira

La Administración Departamental manifestó no poseer información consolidada ni registros sobre los centros de detención transitoria y adujo que estos no existen formalmente en su jurisdicción. Sostuvo que, bajo su interpretación de los artículos 17 a 21 de la Ley 65 de 1993 y la Sentencia SU-122 de 2022, la competencia material y presupuestal para la creación de estos espacios recae «principalmente» en los distritos y municipios. Por esta razón, la Gobernación afirmó no haber destinado recursos financieros para su operación o adecuación, restringiendo su actuar a brindar acompañamiento institucional en mesas de seguridad y articulación técnica con el orden nacional.

2.3. Concepto Técnico de la Universidad Nacional de Colombia (grupo de investigación POLCRYMED)

La institución académica evidenció mediante su análisis que, a nivel nacional, las entidades territoriales no han logrado incorporar adecuadamente la orden séptima de la Sentencia SU-122 de 2022 en sus planes de desarrollo, fenómeno derivado de una débil capacidad institucional y de severas restricciones presupuestales. El concepto advirtió que el mandato transitorio de habilitar centros de detención amenaza con volverse un modelo permanente frente a la parálisis en los proyectos de infraestructura carcelaria. Además, señaló que estos centros funcionan en la práctica como una «válvula de contención» del sistema; cuando el INPEC se abstiene de recibir personas privadas de la libertad para no agravar el hacinamiento en los establecimientos de orden nacional, la presión de ocupación se traslada irremediablemente hacia las estaciones de policía y las entidades territoriales, lo que configura una falla estructural multinivel en la política criminal del Estado.

3. INTERVENCIÓN DE ASOCAPITALES

3.1. Consideración preliminar: el carácter de la presente intervención

Asocapitales acude no solamente en defensa de la administración distrital demandada, sino también en su condición de vocera institucional de los gobiernos territoriales de las ciudades capitales que soportan, en sus presupuestos y en sus equipos administrativos, el peso material de una política criminal cuyo diseño, ejecución y consecuencias escapan a sus capacidades en buena parte del territorio nacional. La situación de la ITPPL de Riohacha, lejos de constituir una anomalía local, es el síntoma de una patología estructural que aqueja al modelo colombiano de garantía de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

La presente intervención se articula en torno a cuatro ejes argumentativos que parten de los fundamentos filosóficos y constitucionales del Estado social de derecho que sustentan la siguiente conclusión: la pretensión de atribuir a la Alcaldía Distrital de Riohacha —de manera específica y como único sujeto pasivo de las órdenes que se profieran en la sentencia de revisión— la responsabilidad por el conjunto de obligaciones prestacionales asociadas al funcionamiento de los centros de detención transitoria, contraviene la naturaleza misma de la cláusula consagrada en el artículo 1 superior, desconoce la relación de especial sujeción que vincula al Estado con las personas recluidas, y desconfigura el esquema de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previsto en el artículo 288 de la Constitución Política.

3.1.1. La cláusula del Estado social de derecho como exigencia de viabilidad material de las obligaciones constitucionales

El artículo 1 de la Constitución Política de 1991 prevé que Colombia es un Estado social de derecho. Esta cláusula, lejos de ser una mera fórmula retórica de apertura, ha sido caracterizada por esta Corporación —desde la Sentencia T-406 de 1992— como una cláusula

transformadora: una norma que no se limita a describir la organización política existente, sino que prescribe la dirección hacia la cual debe orientarse toda la actividad estatal en su conjunto. El Estado social de derecho no es, por tanto, un epíteto eufemístico; es un mandato sustantivo que vincula a todas las autoridades —de cualquier nivel— a producir las condiciones materiales que hagan efectivos los derechos reconocidos por la Constitución y las leyes.

De esta cláusula se desprende una consecuencia ineludible: en el Estado social de derecho la validez formal de una norma no agota su existencia jurídica; se requiere, además, su viabilidad material. El postulado kantiano según el cual el deber presupone el poder (*Sollen impliziert Können*) adquiere, en el ordenamiento constitucional colombiano, una dimensión normativa que —en el ámbito del derecho público— implica que la asignación de una competencia que excede manifiestamente la capacidad material del ente al que se le impone, no constituye una verdadera obligación jurídica, sino una declaración programática que erosiona —en lugar de realizar— la cláusula del Estado social de derecho.

Trasladada esta consideración al caso *sub examine*, se trata de una pauta interpretativa de los artículos 17 a 21 de la Ley 65 de 1993. Estas disposiciones, leídas en abstracto, atribuyen a los distritos y municipios el sostenimiento de los establecimientos de reclusión para personas en detención preventiva. Pero leídas en clave constitucional —esto es, a la luz del artículo 1 y de los principios del artículo 288 superior— no pueden interpretarse como una transferencia absoluta de cargas, sino como una distribución funcional de competencias que presupone la existencia de los medios materiales para hacerla efectiva. Lo contrario sería convalidar, en la práctica, la imposición de mandatos legales sin viabilidad financiera, lo que asfixiaría la autonomía territorial garantizada por el artículo 287 de la Carta y degradaría la cláusula del Estado social de derecho a una mera proclama.

El perfil fiscal del Distrito de Riohacha, ampliamente documentado en las certificaciones expedidas por la Secretaría de Hacienda Distrital (radicados M2900020260028 a M2900020260032 del 27 de abril de 2026), evidencia:

1) La dependencia al Sistema General de Participaciones superior al 85 % de los ingresos totales, con destinación específica que impide su aplicación al gasto carcelario.

2) La inexistencia de rentas cedidas o transferencias específicas del orden nacional destinadas a financiar el sostenimiento de centros de detención transitoria.

3) Un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas que oscila entre el 45 % y el 52 % en la cabecera municipal y superan el 85 % en las zonas rurales dispersas.

4) Un costo anual estimado de 4.317.474.781 COP para atender la alimentación de las 327 personas privadas de la libertad recluidas en la ITPPL, suma que representa una fracción significativa de los ingresos corrientes de libre destinación del Distrito.

A esta vulnerabilidad estructural se suma la calamidad pública declarada mediante Decreto Distrital 339 del 30 de octubre de 2025, prorrogada por la Resolución 115 del 2 de febrero de 2026, y la crisis climática del primer trimestre de 2026 que dejó más de 57000 personas damnificadas. La concurrencia de un perfil fiscal estructuralmente deficitario con una situación de calamidad pública vigente sitúa a la Administración Distrital ante una imposibilidad material que no admite fórmulas simplistas. La sola asignación formal de competencias, desprovista de los recursos necesarios para hacerlas efectivas, constituye uno de los factores estructurales generadores del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria. *Exigir hoy al Distrito de Riohacha lo que materialmente no puede dar, equivale a reproducir, en el ámbito de los centros de detención transitoria, la misma lógica patológica que la Corte declaró inconstitucional en el sistema penitenciario nacional.*

3.1.2. La Nación como productora del riesgo en el modelo de política criminal vigente

En medio de la crisis en la que nos encontramos, conviene preguntarse, si la Nación es la titular del *ius puniendi*, quien diseña la política criminal, legisla en materia penal, tipifica los delitos, fija las penas y los regímenes de medidas de aseguramiento, opera la administración de justicia y maneja el aparato investigativo y de persecución penal, ¿resulta constitucionalmente admisible que sean las entidades territoriales, ajenas a toda decisión sobre la magnitud de la población carcelaria, las que asuman íntegramente el costo de un sistema cuya demanda no controlan?

Asocapitales le propone a la Sala Plena de la Corte Constitucional la aplicación rigurosa de la cláusula del Estado social de derecho: Los principios de autonomía territorial y de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (arts. 1, 287 y 288 superiores), leídos en armonía con el principio de igualdad ante las cargas públicas (arts. 13 y 95.9), se oponen a que decisiones adoptadas en ejercicio de competencias del nivel nacional impongan a las entidades territoriales cargas desproporcionadas, cuando estas carecen de incidencia efectiva en la adopción de dichas decisiones. La Nación opera, en este escenario, como productora del riesgo: cada incremento en las tasas de imposición de medidas de aseguramiento privativas de la libertad —decisión que depende del diseño legislativo del Código de Procedimiento Penal, de las políticas de la Fiscalía General de la Nación y del desempeño de la rama judicial— genera automáticamente una mayor demanda de cupos en centros de detención transitoria, sin que las entidades territoriales tengan voz alguna en la formulación de la política criminal.

Esta asimetría estructural se ha agudizado a partir de tendencias legislativas punitivistas que han incrementado significativamente el uso de la detención preventiva, sin que ello haya estado acompañado de un correlativo flujo de recursos del nivel nacional hacia las entidades territoriales. La Nación opera, así, como la productora exclusiva del riesgo, al concentrar la titularidad del *ius puniendi* y el diseño de la política criminal, mientras traslada irrazonablemente la carga prestacional a entes que no tienen injerencia alguna sobre dichas decisiones. El Documento CONPES 4157 de 2025 reconoce expresamente esta tensión al

diagnosticar que las dificultades para asumir estas obligaciones se asocian «principalmente a limitaciones presupuestales, técnicas y de priorización del SPC en la agenda local».

No obstante, lo que el diagnóstico oficial califica superficialmente como un problema de priorización en la agenda, es en realidad la consecuencia ineludible de un esquema de financiación constitucionalmente desequilibrado frente a entidades territoriales que enfrentan perfiles fiscales deficitarios y carecen de rentas cedidas o transferencias específicas del orden nacional para este fin. Las entidades territoriales no pueden priorizar lo que materialmente no pueden financiar, ni pueden financiar aquello que la Nación no transfiere. Exigirles asumir íntegramente los costos operacionales de un sistema cuya demanda no controlan desborda sus capacidades y convierte una obligación legal en una declaración programática vacía que erosiona la eficacia del Estado social de derecho.

La obligación contenida en los artículos 17 a 21 de la Ley 65 de 1993 no puede leerse de manera aislada ni exegética. Dicha asignación de competencias debe armonizarse obligatoriamente con la arquitectura fiscal del Estado y el esquema de financiación previsto en la Ley 715 de 2001, por lo que resulta inconstitucional interpretarla en términos absolutos cuando la entidad territorial carece materialmente de las transferencias, rentas cedidas o fuentes de recursos suficientes para asumirla. Pretender lo contrario equivale a convalidar la imposición de mandatos legales sin viabilidad financiera, lo que desconoce el principio de autonomía territorial.

Bajo este desequilibrio estructural, los entes territoriales terminan operando como una injusta válvula de contención para una política penal expansiva dictada desde la Nación. Como bien lo ha advertido el grupo de investigación POLCRYMED de la Universidad Nacional de Colombia en su concepto allegado al expediente, «la aproximación desde el déficit de infraestructura también legitima el encarcelamiento masivo, para el cual siempre habrá la necesidad de disponibilidad de cupos de encierro». Este crudo diagnóstico confirma que el modelo en vigor traslada de manera desproporcionada hacia los distritos y municipios las consecuencias fiscales y humanitarias de las decisiones de política criminal —como el uso desmedido de la detención preventiva— adoptadas por la Nación, al mismo tiempo que la exime de la responsabilidad patrimonial sobre la crisis carcelaria que ella misma ha originado.

3.1.3. El Estado unitario y su relación de especial sujeción con las personas privadas de la libertad y subsidiariedad reforzada

La cláusula del Estado social de derecho implica, en materia penitenciaria, que las personas privadas de la libertad se encuentran en una relación de especial sujeción con el Estado considerado unitariamente, no con un nivel específico de gobierno. En consecuencia, la responsabilidad por la garantía de los derechos fundamentales de quienes se encuentran bajo custodia estatal recae sobre el aparato institucional en su conjunto, y no admite ser fragmentada al amparo de las divisiones internas de competencias.

Esta lectura se deriva del artículo 1 superior, conforme al cual la organización política se predica como «república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales». La descentralización opera como técnica de organización administrativa, no como mecanismo de exoneración de responsabilidades constitucionales: cuando un nivel de gobierno no puede materialmente cumplir con la garantía de un derecho fundamental sometido a especial sujeción, el deber no desaparece, sino que se desplaza, conforme a los principios del artículo 288 superior, hacia el nivel que sí cuenta con la capacidad material para hacerlo.

Es en este punto donde el principio de subsidiariedad cobra una dimensión que la lectura tradicional ha tendido a minimizar. La subsidiariedad no opera únicamente como criterio negativo —de no intervención del nivel superior cuando el inferior es capaz—, sino también como criterio positivo: cuando se acredita la incapacidad manifiesta del nivel territorial, la subsidiariedad activa el deber de intervención principal y directa del nivel nacional. Ello no constituye una invasión de competencias ni un desconocimiento de la descentralización, sino la realización misma del carácter unitario del Estado frente a la protección de los derechos fundamentales.

Es por este motivo por el que la Sentencia SU-122 de 2022, leída en su integridad y no en lecturas fragmentadas que convienen a determinados actores institucionales, no formuló una división tajante de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Por el contrario, articuló un esquema de responsabilidad compartida, anclado expresamente en los artículos 113 y 288 de la Constitución Política, que la Corte desarrolló bajo el rótulo de la colaboración armónica y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (fundamentos 457 a 466).

Una lectura sistemática de la parte resolutiva confirma este diseño. La orden séptima —dirigida a las entidades territoriales con jurisdicción sobre inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía y URI— no opera de manera aislada: la propia Corte estableció, en su inciso final, que «el cumplimiento de esta orden estará a cargo de las respectivas entidades territoriales y la Uspec», y dispuso, además, que en los inmuebles habilitados deberá garantizarse, entre otras prestaciones, «el suministro de la alimentación diaria con el componente nutricional requerido según los estándares aplicados por la Uspec, entidad que tendrá que facilitar la información necesaria a fin de dar cumplimiento a este numeral». La orden séptima, por tanto, es estructuralmente bicéfala: comparte titularidad de ejecución con una entidad del orden nacional.

A ello se suma que las órdenes decimosexta, decimoséptima y decimoctava conforman, junto con las órdenes dirigidas a los entes territoriales, un único bloque de cumplimiento concatenado. La Corte fue explícita al ordenar al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación que, «junto con el Inpec y Uspec, asesoren, acompañen y cofinancien a las entidades territoriales» (orden decimosexta), y al Ministerio de Justicia y Hacienda «incluir en el Presupuesto General de la Nación un rubro destinado específicamente a la ampliación de cupos en

establecimientos carcelarios y a superar las causas que han llevado al hacinamiento carcelario» (orden decimoséptima). En la parte motiva, el fundamento 521 dispone, con idéntica claridad, que el Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con el Inpec, deben «asesorar, acompañar, y en su caso, colaborar financieramente, a las entidades territoriales con recursos del Presupuesto General de la Nación». De ahí que la propia Corte haya advertido que el plan de acción «requiere de la actuación conjunta y articulada de varias entidades estatales a nivel territorial y nacional» (fundamento 584) y exige «la participación concurrente, colaborativa y armónica de todos los poderes públicos y de las autoridades competentes» (fundamento 583).). En el mismo sentido, se encuentran las ordenes sexta y décima del auto 517 de 2026 de la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario, y en Centros de detención transitoria.

La Sala Plena, lejos de configurar un esquema de asignación unidireccional de cargas hacia los territorios, advirtió que el adecuado funcionamiento de la política criminal «no solo está en manos de los jueces, sino también en cabeza de la rama ejecutiva en todos sus niveles» (fundamento 509). Así pues, el deber de garantía no se agota en la administración de las entidades territoriales; vincula también a la Nación. La omisión de cualquiera de esos niveles configura «el incumplimiento de los deberes constitucionales y legales asignados a las autoridades públicas vinculadas en este asunto» (ibid.).

En este marco doctrinal cobra todo su sentido la dimensión negativa del principio de subsidiariedad, expresamente reconocida por la Corte en el fundamento 462, en el que se cita la Sentencia SU-095 de 2018:

> «las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades».

La proposición no es una facultad discrecional del nivel nacional; es una regla de competencia que, una vez verificados los presupuestos objetivos de incapacidad o ineficiencia, activa un deber correlativo de actuación. Por consiguiente, este enunciado configura lo que cabe denominar una subsidiariedad reforzada: cuando la entidad territorial demuestra que ha llegado al límite de su capacidad institucional y fiscal, la potestad subsidiaria del nivel nacional muta en obligación de concurrir.

En este escenario, la pasividad del nivel nacional no constituye una opción jurídicamente neutra. La Corte fue inequívoca al señalar que no es admisible «plantear nuevamente discusiones sobre ausencia de competencias o responsabilidades» (fundamento 485) y que ninguna justificación releva al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Inpec, a la Uspec y a las entidades territoriales del deber de concurrir (fundamento 478). La omisión nacional configura, por tanto, un incumplimiento autónomo del deber constitucional de garantía que le incumbe en virtud de la cláusula del Estado social de derecho (artículo 1 superior), de la obligación de protección efectiva de las personas privadas de la libertad bajo relación de especial sujeción, y de la regla de articulación de competencias del artículo 288 de la Carta,

tal como fue interpretada de manera vinculante por la Sentencia SU-122 de 2022 y reiterado en el fundamento 106 del auto 517 de 2026.

3.1.4. La dignidad humana es indivisible y el Estado, en su faceta unitaria, debe garantizar los derechos fundamentales de toda la población

La cláusula del Estado social de derecho impone, finalmente, una exigencia adicional que se proyecta sobre la integralidad de los derechos fundamentales: la dignidad humana, fundamento del ordenamiento conforme al artículo 1 superior, opera como principio indivisible. El Estado no puede garantizar la dignidad de un grupo de personas a costa de sacrificar la de otro; tampoco puede invocar el cumplimiento parcial de sus deberes frente a un colectivo como justificación para el incumplimiento frente a otro. Esta indivisibilidad, es consustancial a la concepción del ser humano como fin en sí mismo, no como medio para la satisfacción de finalidades estatales fragmentadas.

La situación que aqueja al Distrito de Riohacha plantea, precisamente, la configuración de un conflicto de derechos fundamentales artificialmente provocado por la omisión del nivel nacional. La pretensión de exigir al Distrito que destine aproximadamente 4.317.474.781 COP anuales a la alimentación de la población privada de la libertad en la ITPPL —recursos que, según las certificaciones allegadas por el Distrito, no existen en el presupuesto vigente y que solo podrían obtenerse mediante el sacrificio de partidas destinadas a salud, educación, agua potable y atención humanitaria de los damnificados de la emergencia climática— no constituye, en estricto sentido constitucional, una colisión entre derechos legítimamente concurrentes. Constituye, antes bien, la manifestación material de una falla estructural en la cláusula de garantía estatal, cuya resolución no puede ni debe trasladarse al ámbito de decisión de la entidad territorial.

Las cifras disponibles, referidas en el concepto de POLCRYMED, ilustran la dimensión nacional del fenómeno: en Bogotá se requieren al menos 3.957 cupos carcelarios y, en el mejor escenario, el Distrito apenas cubriría 2.500; en Antioquia la sobrepoblación supera las 4.578 personas; en Cali persiste un déficit superior a los 1.500 cupos. Estas magnitudes evidencian que la problemática trasciende la capacidad de respuesta de cualquier entidad territorial individualmente considerada y reclama, por su propia naturaleza estructural, una intervención del nivel nacional. Pretender resolverla mediante la atribución individualizada de obligaciones a alcaldes distritales no solo resulta jurídicamente equivocado: produce, en la práctica, el efecto perverso de desplazar la vulneración de derechos desde la población reclusa hacia la población civil más vulnerable del territorio.

Por lo anterior, se solicita que la futura sentencia de revisión —lejos de profundizar dicha dinámica mediante órdenes individualizadas que excederían la capacidad real del ente territorial— actúe como instrumento de su corrección, articulando un esquema de cumplimiento concurrente que reconozca y opere conforme al carácter unitario del Estado colombiano. Solo así puede honrarse la dimensión transformadora de la cláusula del Estado social de derecho: no mediante la simple traslación formal de cargas hacia el nivel que carece

de medios, sino mediante la activación de los mecanismos constitucionales que permitan al Estado, considerado en su integridad, cumplir efectivamente con sus deberes frente a las personas que se encuentran bajo su especial sujeción.

3.2. Síntesis argumentativa

Los cuatro ejes desarrollados conducen, leídos de manera articulada, a una conclusión inequívoca: la solución jurídicamente correcta y constitucionalmente exigible no reside en la imputación individual de obligaciones al Alcalde Distrital de Riohacha, sino en la articulación de un mecanismo de financiación concurrente en el que la Nación —titular del *ius puniendi*, diseñadora de la política criminal y, por tanto, productora del riesgo carcelario— asuma de manera principal y directa, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la USPEC, el flujo de recursos necesarios para garantizar las condiciones mínimas de subsistencia digna de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria de entidades territoriales que —conforme a su capacidad fiscal— no pueden hacerse cargo de la competencia. Esta solución es la única lectura compatible con la cláusula del Estado social de derecho consagrada en el artículo 1 superior y con el carácter unitario de la República de Colombia.

4. SOLICITUDES

En virtud de los fundamentos jurídicos expuestos, Asocapitales respetuosamente solicita a la Honorable Sala Plena de la Corte Constitucional:

Primero. Que, al proferir la sentencia de revisión correspondiente al expediente T-10.941.167, las órdenes encaminadas a remediar la situación de las personas privadas de la libertad recluidas en la ITPPL de Riohacha no se dirijan de manera individual y aislada al Alcalde Distrital, sino que se estructuren bajo la forma de un Mecanismo de Financiación Concurrente, en el que el Ministerio de Justicia y del Derecho, la USPEC y el INPEC asuman, de manera principal y directa, la garantía del flujo de recursos necesarios para la alimentación, atención en salud y demás condiciones mínimas de reclusión digna de la población recluida.

Segundo. Que, en aplicación del principio de subsidiariedad reforzada derivado del artículo 288 superior y de la cláusula del Estado social de derecho consagrada en el artículo 1, se reconozca expresamente que la acreditación de incapacidad fiscal manifiesta por parte de una entidad territorial activa de pleno derecho la obligación concurrente y directa del nivel nacional, sin necesidad de gestiones administrativas adicionales por parte de la entidad territorial afectada.

Tercero. Que se ordene al Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y

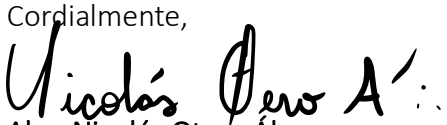
Crédito Público, la estructuración —en un plazo razonable que esta Corporación determine— de una fuente de financiación nacional permanente destinada a apoyar a las entidades territoriales en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Sentencia SU-122 de 2022, con criterios objetivos de distribución que atiendan la categoría municipal, la capacidad fiscal real y la magnitud de la población privada de la libertad bajo su jurisdicción.

Cuarto. Que, en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional, se exhorte al Gobierno Nacional a presentar al Congreso de la República las iniciativas legislativas necesarias para revisar el esquema de distribución de competencias y de financiación previsto en los artículos 17 a 21 de la Ley 65 de 1993, con miras a alinearlo con la cláusula del Estado social de derecho y con los principios de unidad estatal, coordinación, concurrencia y subsidiariedad reforzada.

5. ANEXO

Poder para actuar.

Cordialmente,



Abg. Nicolás Otero Álvarez
Director Jurídico
Asocapitales