

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario, y en Centros de Detención Transitoria

#### AUTO 066 DE 2023

**Seguimiento a las órdenes estructurales  
contenidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-  
762 de 2015 y SU-122 de 2022**

**Magistrado Ponente:** Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, y en los Centros de Detención Transitoria, declarado, reiterado y extendido en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022 (en adelante, “Sala” o “Sala Especial”), integrada por las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Paola Andrea Meneses Mosquera, y por el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere el presente

#### AUTO

Por medio del cual, en el marco de sus competencias constitucionales y legales y en cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional, la Sala Especial dispondrá que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 150 numeral 4, 339 y 341 de la Constitución Política y la Ley 152 de 1994, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, estudien la posibilidad de incorporar en el próximo Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley que contenga el Plan Nacional de Inversiones, como uno de los objetivos de la acción estatal y de las políticas públicas a su cargo, la superación del ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario y en los Centros de Detención Transitoria, establezcan un programa de acción concreto para lograrlo en los próximos años, con el esquema financiero que sea necesario y los mecanismos instrumentales que se requieran para tal propósito, de conformidad con los siguientes,

#### I. ANTECEDENTES

1. En la Sentencia T-153 de 1998, la Corte Constitucional declaró la existencia del primer estado de cosas inconstitucional (ECI) en las prisiones del país. La Corporación evidenció que las condiciones de vida de la población privada de su

libertad eran vulneradoras de su dignidad. En síntesis, comprobó que los derechos fundamentales de las personas reclusas estaban lesionados por las condiciones insalubres, de máxima incomodidad, de irrespeto por la intimidad, y por la violencia y las agresiones que tales condiciones generan. Adicionalmente, la Corte planteó que se trataba de un problema estructural que se había gestado desde hacía varios años, hasta llegar a una situación de hacinamiento que, si bien no se presentaba en todos los casos con la misma intensidad, sí era amplio y generalizado.<sup>1</sup> Posteriormente, la Corte Constitucional consideró que el estado de cosas inconstitucional había sido superado en gran parte por las medidas legislativas y administrativas adoptadas en los años siguientes, que implementaron cambios al sistema penitenciario y carcelario.<sup>2</sup>

2. Para el año 2013, la Corte Constitucional identificó la persistencia de problemas como el hacinamiento y la vulneración masiva de otros derechos de la población privada de su libertad. Evidenció que el sistema penitenciario y carcelario en Colombia se encontraba nuevamente en un estado de cosas contrario a la Constitución Política y, por ello, mediante la Sentencia T-388 de 2013, la Corporación declaró, por segunda vez, el ECI en materia carcelaria.

3. En aquella oportunidad, a pesar de que la vulneración de derechos fundamentales y problemáticas del sistema penitenciario y carcelario eran similares a las que configuraron el ECI en 1998, la Corte consideró que tuvieron causas distintas. En efecto, mientras que el ECI de 1998 fue causado por el abandono del sistema, por ejemplo, por la falta de inversión en infraestructura, la situación de hacinamiento detectada en 2013 se derivó de fallas estructurales de la política criminal en su conjunto. Por esta razón, la Corte emitió órdenes estructurales para corregir los problemas de formulación e implementación de esa política pública.

4. En el año 2015, la Corte reiteró la existencia del ECI como consecuencia del manejo que se le ha dado a la política criminal. En resumen, la Corporación declaró que la política criminal colombiana ha sido “*reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad*”,<sup>3</sup> lo que ha perpetuado la violación masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y ha impedido que se cumpla el fin resocializador de la pena.

5. A diferencia de las Sentencias anteriores, en la T-762 de 2015, la Corte dictó órdenes complejas para las entidades involucradas en la superación de esta situación inconstitucional. Entre otras, dispuso que se deben aplicar estándares

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 1998, fundamentos jurídicos 10 y 11.

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013, fundamento jurídico 4.3.1

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, fundamento jurídico 67 y el numeral tercero de la parte resolutive.

constitucionales mínimos para que la política criminal sea respetuosa de los derechos humanos en todas las fases de la criminalización. Ordenó al Gobierno nacional **identificar** las condiciones mínimas de vida digna y humana en reclusión, y **cumplirlas** de manera obligatoria. Para ello, estableció un esquema de seguimiento<sup>4</sup> y definió parámetros para declarar la superación del ECI. Es importante destacar el rol asignado al Ministerio de la Presidencia de la República<sup>5</sup> para articular las entidades administrativas y los entes territoriales en aquellos casos en los que deban concurrir para la solución de los problemas estructurales identificados por la sentencia.

6. La Corte Constitucional definió criterios generales y específicos para determinar cuándo se entenderá superado el ECI. Como criterio general, definió que no se puede declarar su superación con la simple gestión administrativa de las instituciones involucradas, sino que se requiere que las medidas adoptadas por las autoridades concernidas impacten de manera favorable en el goce efectivo de derechos, de forma progresiva y sostenible en el tiempo. La Corporación señaló que podrá declarar superado parcialmente el ECI sobre los aspectos que se encuentren satisfechos o en los casos en los que las entidades hayan demostrado la plena satisfacción de sus responsabilidades, sin perjuicio de que las superaciones parciales puedan reversarse en caso de retrocesos acreditados.<sup>6</sup> Sobre los criterios específicos, la Corte dispuso metas sobre las problemáticas que se mencionan en la sentencia y sobre el carácter de *masividad*<sup>7</sup> y *generalidad*<sup>8</sup> del ECI.

7. En junio de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional creó una Sala Especial para que unificara los seguimientos de las dos sentencias que declararon y reiteraron el ECI. Una de las primeras y más importantes medidas que adoptó esta Sala fue la

---

<sup>4</sup> Sobre el seguimiento, la Corte dispuso que se debía conformar un Grupo de Seguimiento liderado por la Defensoría del Pueblo, que informaría semestralmente sobre la evolución de la estrategia de superación del ECI y su impacto en el goce de los derechos de las personas privadas de la libertad. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, fundamentos jurídicos 103-105 y el numeral 28 de la parte resolutive

<sup>5</sup> Actualmente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, fundamentos jurídicos 114 y 115

<sup>7</sup> Se compone de cuatro fases: (i) La fase inicial: en la que las medidas de política pública empiezan su implementación y que culminan cuando más del 60% de las personas reclusas del país vean satisfechos los mínimos constitucionalmente asegurables. (ii) Fase intermedia: en la que se renueva la política criminal y en la que se afianza una perspectiva de derechos. Esta fase culmina cuando el goce de derechos sea efectivo para más del 70% de la población privada de la libertad. (iii) Fase en la que se solidifica la política criminal adecuada y eficiente. Esta etapa se entenderá agotada cuando pueda entenderse que el avance en la superación del ECI se logrará de forma continua y sostenida y cuando más del 86% de la población privada de la libertad vea satisfechos sus derechos. Y (iv) La cuarta fase: en la que se supera el carácter masivo del compromiso de derechos y en la que se debe declarar superado el ECI. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015.

<sup>8</sup> La Corte dispuso que “cuando solo el 30% de los establecimientos no hayan registrado el umbral de cumplimiento de la meta frente a la masividad de la afectación de los derechos se podrá entender que el carácter generalizado se ha desvirtuado y podrá analizarse si es pertinente la declaratoria de superación del ECI.” Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, fundamento jurídico 118.

valoración de la estrategia de seguimiento y la verificación de su pertinencia en el Auto 121 de 2018.

**8.** Además de esta valoración, el Auto definió los 6 ejes de vida en reclusión con el objetivo de contar con condiciones mínimas de subsistencia digna y humana en los centros penitenciarios: acceso a la administración pública y de justicia, alimentación, infraestructura, salud, servicios públicos y resocialización. La Sala aclaró que, si bien estos son los más característicos del ECI, estos no agotan los otros aspectos que pueden llegar a ser incluidos por las autoridades en sus acciones para garantizar la vida digna en los centros de reclusión.

**9.** Por su parte, mediante la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte Constitucional se pronunció sobre las condiciones a las que se encuentran sometidas las personas privadas de su libertad en los centros de detención transitoria a cargo de la Policía Nacional y de la Fiscalía General de la Nación. Señaló que éstas eran peores, inclusive, a las que se ven expuestas las personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios y carcelarios. En este sentido, la Corporación sostuvo que existe una violación sistemática y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria y, en consecuencia, extendió la declaratoria del ECI a aquellos centros.

**10.** En sesión técnica cumplida el 21 de noviembre del 2022, la Sala Especial de Seguimiento pudo verificar el estado de avance del cumplimiento de las órdenes impartidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022 y la necesidad de que las autoridades competentes adopten las medidas que sean necesarias para cumplir las citadas órdenes encaminadas a garantizar la efectividad de los derechos de las personas privadas de la libertad y, consecuentemente, superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **A. Competencia**

**11.** El mandato del artículo 4 de la Carta, reconoce un valor normativo inmediato y directo de la Constitución Política de 1991. Esta condición suprema hace que la Constitución, no solo sea parte del ordenamiento jurídico sino la norma primordial y fundante, por lo cual sus disposiciones son vinculantes para el operador judicial en el mayor grado posible. Múltiples sistemas constitucionales occidentales presentan un diseño constitucional similar. La vinculación directa de la Constitución da una primacía de sus mandatos en el ordenamiento jurídico.

**12.** En reiterada jurisprudencia, esta Corte se ha referido a su papel como guardiana de la supremacía e integridad constitucional, según lo ordenado por el artículo 241 constitucional.<sup>9</sup> Es esta Corporación la llamada a asegurar la efectividad de la Constitución, por lo cual sus decisiones buscan que la realidad concuerde -en el mayor grado posible- con el mandato normativo.<sup>10</sup>

**13.** El reconocimiento de garantías fundamentales como fines prioritarios del Estado y el establecimiento de controles y de una jurisdicción especial encargada de velar por su integridad y supremacía, imponen a la Corte Constitucional una tarea de garantía de los derechos fundamentales. Al respecto, la Constitución Política de 1991 le reconoció a los ciudadanos una amplia carta de derechos, acompañada de diversos mecanismos judiciales para su efectividad, erigiendo al juez de constitucionalidad, como el garante último de dichas prerrogativas.

Así, la Constitución en una dimensión axiológica establece principios, derechos fundamentales y pautas interpretativas, y, desde su dimensión instrumental, proporciona los mecanismos para lograr armonía y coherencia en su aplicación.

**14.** La labor de la Corte Constitucional, como garante de la supremacía constitucional, consiste en eliminar las trabas injustas que no debe soportar el ciudadano, y ordenar a la autoridad pública que niega la efectividad de la norma suprema que adecue su actuación a los mandatos constitucionales para conseguir la concordancia entre la realidad y lo ordenado por la norma de normas, muchas veces bajo el mandato de un derecho fundamental.

En consecuencia, la Corte Constitucional ha establecido que la supremacía constitucional tiene efectos sobre los órganos que ejercen la autoridad pública; en la forma como se ejecutan los mandatos legales y administrativos, y en la manera en que se formulan y ejecutan las políticas públicas del Estado colombiano.

**15.** Ahora, al encontrar situaciones de vulneración masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales, esto es, una realidad extendida contraria a las normas superiores, la Corte ha declarado un Estado de cosas inconstitucional (ECI). La existencia de un ECI implica que existe una vulneración masiva de los derechos fundamentales que tiene como causa principal el incumplimiento sistemático y reiterado de los deberes y obligaciones a cargo principalmente de las autoridades públicas, por lo cual la Corte Constitucional, como guardiana de la integridad y supremacía del orden constitucional, ordena solucionar dicha situación por medio de órdenes estructurales y complejas de corto, mediano y largo plazo. Esto

---

<sup>9</sup> Sentencias C-630 de 2017, SU-611 de 2017, C-415 de 2012, C-539 de 2011.

<sup>10</sup> Sentencia C-539 de 2011.

es, acciones producto de una política pública a cargo del Estado, que involucran al conjunto de la institucionalidad encargada de resolver la situación inconstitucional.

**16.** Además de constar o verificar la violación masiva de derechos fundamentales, el propósito esencial de la declaración de un ECI es la de dictar órdenes estructurales dirigidas a las autoridades públicas para que en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, diseñen, formulen y ejecuten las políticas públicas que sean necesarias para restablecer la situación de anormalidad constitucional, se garantice el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas afectadas y se supere dicho Estado de Cosas Inconstitucional en el corto, mediano y largo plazo. Un ECI no puede prolongarse en el tiempo sino que debe ser superado mediante la formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas a cargo de las autoridades legislativas y administrativas competentes. No le corresponde al juez constitucional entrar a definir o formular tales políticas y programas, pues ello desborda el campo de sus competencias y excedería el mandato de la separación de funciones entre los órganos que integran el Poder Público y por lo tanto la Estructura del Estado. Empero, ello no impide que, además de la colaboración armónica para lograr la realización de los fines del Estado, el juez constitucional le ordene a dichas autoridades cumplir las funciones que les son propias para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho y dentro del Estado de Derecho. Esa es la razón de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional tendientes a resolver problemas estructurales o complejos, que datan de varios años, que afectan masivamente a la población especialmente a la más vulnerable y que requieren, entonces, de medidas tanto legislativas como administrativas encaminadas a resolverlos.

**17.** En este sentido, en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte estableció que en el marco de un ECI, se ha *“ordenado, entre otras cosas y, según el caso, que (i) se diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional; (ii) se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos; (iii) se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; (iv) se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional; y (v) se realicen los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos”*.

**18.** Como bien se explicó en los antecedentes de esta decisión y lo reiteró la Corte en la Sentencia SU-122 de 2022, el ECI Penitenciario, Carcelario y su extensión a los Centros de Detención Transitoria tiene, entre sus múltiples causas, una política criminal que resulta insuficiente en la medida que genera un uso excesivo de la

punibilidad y de la privación de la libertad, sin que el Estado ofrezca las condiciones para su ejecución en respeto de los derechos fundamentales y la dignidad humana.

**19.** Además, en el ECI en materia penitenciaria y carcelaria,<sup>11</sup> se presentan particularidades respecto de otras declaratorias de anormalidad constitucional. Al respecto, se destacan dos elementos: *a)* La relación de especial sujeción entre el Estado y las personas privadas de la libertad y *b)* el principio de dignidad humana, que cobra mayor importancia en la vida en reclusión. Estos dos elementos, son ejes que informan el ámbito de la privación de la libertad. Al respecto, la Sentencia T-388 de 2013 la Corte señaló que:

*“El sistema penitenciario y carcelario de Colombia se encuentra, nuevamente, en un estado de cosas que es contrario a la Constitución vigente. Los establecimientos penitenciarios y carcelarios en el País se encuentran en una situación de crisis estructural. No se trata de ausencia de avances o de acciones por parte de las autoridades, puesto que, como se evidenciará, éstas han realizado acciones encaminadas a solventar el estado de cosas inconstitucional evidenciado por la jurisprudencia constitucional en 1998. De hecho, es en gran parte gracias a tales acciones de política pública que la Corte Constitucional entendió superado tal estado de cosas vivido al final del siglo XX. Sin embargo, la evidencia fáctica aportada a cada uno de los nueve expedientes, así como la información que es de público conocimiento, evidencia que, nuevamente, el sistema penitenciario y carcelario colombiano se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente de manera grosera, que conlleva un desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social de derecho. En otras palabras, el sistema penitenciario y carcelario actual es incompatible con un estado social y democrático de derecho”* (negrilla fuera del original).

**20.** El seguimiento al ECI, esto es la medición o evaluación, se ha estructurado a partir de la identificación de metas concretas, encaminadas a la superación del ECI por la supresión del carácter masivo o generalizado de la afectación a los derechos fundamentales, por lo que resulta fundamental el concepto de bloqueo institucional, entendido como la ausencia, la deficiencia o la falta de articulación institucional y de políticas públicas para atender los derechos fundamentales de la PPL, situación que impide su protección efectiva, tanto en el corto como en el largo plazo.

**21.** Adicionalmente, la vulneración de derechos en el ECI se ha prolongado debido a que las medidas institucionales adoptadas para superarlo, no han logrado corregir

---

<sup>11</sup> Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022.

los problemas estructurales de la política criminal y salvaguardar los derechos de la PPL. Así, el Gobierno Nacional (actual y anteriores) no ha logrado acreditar ante la Sala una respuesta suficiente y adecuada. Incluso, la Corte ha encontrado la inexistencia de planes o políticas para atender los derechos afectados, lo cual evidencia un bloqueo institucional, pues se *“desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas”*.<sup>12</sup>

**22.** Por tanto, la Corte Constitucional ha buscado que el seguimiento, en una lógica dialógica, sea el espacio para retroalimentar las acciones del Estado y favorecer una mayor coordinación que permita superar estas situaciones de estancamiento. Más aún, cuando el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, establece como obligación del juez constitucional verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas a las instituciones públicas frente a los derechos fundamentales protegidos en los fallos de tutela.

**23.** Ahora, la Sala Especial ha corroborado la inexistencia de una política pública clara para la superación del ECI. Es necesario recordar que la Corte Constitucional en la Sentencia T-133 de 2006, estableció que las políticas públicas son un instrumento idóneo que le permite al Estado garantizar de manera efectiva los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, pues todo derecho fundamental exhibe dos facetas. La primera es una faceta de abstención y se refiere a la protección del contenido del derecho impidiendo que terceros lo transgredan. La segunda es una faceta de acción que ordena contar con mecanismos idóneos para garantizar su goce efectivo.

**24.** Esta Corporación mediante Sentencia T-630 de 2008 dijo que *“la realización de la fórmula del Estado social de derecho (...) comporta el deber de adoptar y realizar políticas públicas encaminadas a promover condiciones de vida dignas para todos, en especial para aquellos que no alcanzan a satisfacer los mínimos exigibles,*

---

<sup>12</sup> El Auto 373 de 2016 explicó que “Un bloqueo institucional se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004. Esta situación también ha sido denominada por la jurisprudencia constitucional como una situación de “marasmo institucional”. Este escenario de parálisis de la administración se refleja en un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa que vulnera los derechos constitucionales de un número significativo de personas. Lo anterior se manifiesta en omisiones que se presentan de manera reiterada a lo largo del tiempo, así como en la realización actuaciones que generan una situación de parálisis institucional.”

*solventando de esta manera la marginalidad, la exclusión y la desigualdad a que se hallan expuestos.”*

**25.** Por su parte, la Sentencia T-442 de 2013 preciso cinco condiciones básicas que debe observar toda política pública orientada a garantizar derechos constitucionales, así *“debe existir (i) un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del derecho constitucional en su faceta prestacional; (ii) un cronograma de actividades para su ejecución. El plan (iii) debe responder a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurado; (iv) debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable ni indefinido y; (v) debe permitir una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración.”*

**26.** También, en la Sentencia C-313 de 2013, la Corte concluyó que la Constitución establece diferentes etapas de una política pública, esto es, su diseño, formulación, implementación y evaluación. Reconoció que el margen de acción del órgano estatal que adopta la política pública es más amplio o reducido según sean mayores y más detallados los condicionamientos fijados en la Carta Política al respecto.

**27.** En resumen, la Corte Constitucional ha concluido que el diseño de políticas públicas está dirigido a la satisfacción asistencial, prestacional o programática de los derechos a favor de las personas residentes en el territorio colombiano, al tratarse de una obligación a cargo del estado, derivada del modelo de Estado Social de Derecho. Esta faceta es de importancia cardinal en el ECI penitenciario, carcelario y en los CDT, toda vez las personas privadas de la libertad, están bajo una relación de especial sujeción al Estado y dependen totalmente de la acción estatal para la efectividad de sus derechos fundamentales.

**28.** Ahora, la Corte ha establecido de manera reiterada que el Plan Nacional de Desarrollo sirve como una base que provee *“los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República, por medio de su equipo de gobierno (...)”*<sup>13</sup>. Así, el PND es *“un instrumento (...) a través del cual se trazan los objetivos del Gobierno, permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. Se trata del principal instrumento de planeación en Colombia y esto se debe a que (...) define y prioriza la dirección, los objetivos y las principales políticas (...) económicas, sociales y ambientales, que desarrollará el gobierno durante el periodo de su mandato”*<sup>14</sup>. Constituye igualmente una de las herramientas con que cuenta el Estado para el ejercicio de la función de dirección general de la economía,

---

<sup>13</sup> Sentencia C-415 de 2020 (párrafo 50).

<sup>14</sup> Sentencia C-415 de 2020 (párrafo 30).

en los términos del artículo 334 superior, conforme al modelo de Estado Social de Derecho diseñado por el Constituyente.<sup>15</sup>

**29.** En este contexto, la Sala Especial de Seguimiento al ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario, y en los Centros de Detención Transitoria, es competente para orientar el seguimiento y dar pautas a las entidades encargadas del mismo, lo mismo que adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos, todo con la finalidad de dar cumplimiento a las órdenes estructurales contenidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022.

**30.** En efecto, de acuerdo con el Auto 121 de 2018, son funciones generales de la Sala Especial en el marco del proceso de superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria: (i) orientar el seguimiento y dar pautas a las entidades encargadas del mismo; (ii) adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos cuando, pese a la intervención de los organismos de control, tales bloqueos persisten; y (iii) verificar el impacto de la política pública en el goce efectivo de derechos con miras a evaluar la superación del ECI.<sup>16</sup>

**31.** Adicionalmente, mediante la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte señaló que esta Sala Especial está “[...] encargada de la verificación del cumplimiento de las órdenes [allí] impartidas, lo cual la faculta para tomar las medidas que resulten pertinentes en relación con la situación del Sistema Penitenciario y Carcelario, la política criminal y los llamados centros de detención transitoria, como manifestaciones del estado de cosas inconstitucional que supervisará.”<sup>17</sup> Para ese propósito, la Sala Especial quedó “[...] facultada para verificar su cumplimiento y tomar las medidas que correspondan para superar el estado de cosas inconstitucional en todas sus manifestaciones. Este mecanismo de seguimiento podrá ser sometido a los ajustes que la Corte Constitucional disponga en el futuro, si existiesen.”<sup>18</sup>

**32.** Los anteriores presupuestos de competencia se encuentran en concordancia con el artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, así como con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

## **B. Objeto de la decisión y estructura de la providencia**

---

<sup>15</sup> Sentencia C-030 de 2021 (párrafo 32).

<sup>16</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento. Auto 121 de 2018. Fundamento jurídico 139.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022, fundamento jurídico 550.

<sup>18</sup> *Ibidem*, fundamento jurídico 552.

**33.** Verificado el estado de cumplimiento de las órdenes impartidas para garantizar la efectividad de los derechos de las personas privadas de la libertad en los centros carcelarios, penitenciarios y de reclusión transitoria, la Sala Especial dispondrá que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 150 numeral 4, 339 y 341 de la Constitución Política y la Ley 152 de 1994, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, estudien la posibilidad de incorporar en el próximo Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley que contenga el Plan Nacional de Inversiones, como uno de los objetivos de la acción estatal y de las políticas públicas a su cargo, la superación del ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario y en los Centros de Detención Transitoria, establezcan un programa de acción concreto para lograrlo en los próximos años, con el esquema financiero que sea necesario y los mecanismos instrumentales que se requieran para tal propósito. Para ello, el presente Auto (i) examinará cuáles son aquellas órdenes a las que está obligado el Gobierno nacional para su cumplimiento; (ii) se pronunciará sobre los resultados de la sesión técnica convocada mediante el Auto 1629 de 2022 circunscritos a aquel asunto y (iii) la urgencia de implementar medidas para la superación del ECI.

#### **i. Órdenes estructurales de competencia del Gobierno nacional**

**34.** De acuerdo con la Sentencia T-762 de 2015, corresponde al Gobierno nacional, *“por intermedio del Ministro de Justicia y del Derecho que, dentro del ámbito de sus competencias de aplicación al estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos, referido en los fundamentos 50 a 66 de [esa] sentencia, cuando se propongan, inicien o tramiten proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la formulación y diseño de la Política Criminal, en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y/o en el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario”*.<sup>19</sup> Adicionalmente, el Departamento Administrativo de la Presidencia deberá difundir entre las autoridades concernidas en todas las fases de la política criminal, aquel mismo estándar constitucional mínimo.<sup>20</sup>

**35.** La Corte también ordenó al Gobierno nacional, *“por intermedio del Ministro de Justicia y del Derecho, que estructure una política pública de concientización ciudadana, con vocación de permanencia, sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad, orientado al reconocimiento de alternativas sancionatorias, a la sensibilización sobre la importancia del derecho a la libertad y*

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, orden 22.3.

<sup>20</sup> *Ibidem*, orden 22.6.

*al reconocimiento de las limitaciones de la prisión para la resocialización, en las condiciones actuales de desconocimiento de derechos de los reclusos”.*<sup>21</sup>

**36.** En materia de datos para la toma de decisiones informadas, la Corte ordenó al *“Ministerio de Justicia y del Derecho que emprenda las acciones para la creación de un sistema de información unificado, serio y confiable sobre Política Criminal. Este sistema de información deberá seguir los parámetros definidos en los fundamentos 81, 82 y 109 de la presente sentencia. Así mismo deberá priorizar los siguientes aspectos: A. Crear estadísticas y bases de datos unificadas, serias y confiables sobre la criminalidad en el país, que permitan proponer soluciones y medir resultados. B. Crear un sistema de medición del impacto, que las leyes y reformas en materia de política criminal, tienen sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario. C. Crear bases de datos y estadísticas unificadas, serias y confiables sobre la aplicación de la detención preventiva en el país. D. Realizar una revisión sobre la fiabilidad de la información relacionada con la creación y adecuación de cupos carcelarios, con el fin de determinar cuántos cupos cumplen las condiciones mínimas”.*<sup>22</sup> En función de aquello, ordenó al Gobierno nacional que *“ Cree una instancia técnica de carácter permanente con la función (i) de consolidar un Sistema de información sobre la Política Criminal, serio y confiable, (ii) de establecer los mecanismos de incorporación de la información por parte de las entidades con injerencia en la política criminal, en cualquiera de sus fases, (iii) de diseñar los mecanismos de acceso a la información y (iv) de hacer una valoración y retroalimentación periódica de los resultados de dicho Sistema de Información, con el fin de potenciar sus resultados y solucionar los problemas que pueda implicar su desarrollo”.*<sup>23</sup>

**37.** En materia de resocialización, la Corte ordenó *“al INPEC que, en coordinación con la USPEC, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Superior de Política Criminal, elabore un plan integral de programas y actividades de resocialización, tendiente a garantizar el fin primordial de la pena en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. Dicho plan deberá tener en cuenta los parámetros fijados en los fundamentos 57 y 155 de [esa] sentencia”.*<sup>24</sup>

**38.** En materia de acceso a la administración de justicia, la Corte ordenó que el Ministerio de Justicia, junto con el Consejo Superior de la Judicatura y bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo, *“emprenda todas las acciones necesarias para diseñar un cronograma de implementación de las brigadas jurídicas periódicas*

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, orden 22.9.

<sup>22</sup> *Ibidem*, orden 22.10.

<sup>23</sup> *Ibidem*, orden 22.12.

<sup>24</sup> *Ibidem*, orden 22.13.

*en los establecimientos de reclusión del país. Para tal efecto, deberá, entre otras: i) coordinar a los consultorios jurídicos de las Universidades del país, con el fin de lograr su participación en la realización de las brigadas jurídicas; ii) coordinar el trabajo de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para que concedan, a quienes corresponde, los beneficios establecidos en la ley, y para que las solicitudes se resuelvan a la mayor brevedad posible; y iii) en caso de ser necesario, crear cargos de descongestión para tal efecto”.*<sup>25</sup>

**39.** Para la estructuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad en Colombia, la Corte ordenó al Comité Interdisciplinario creado para el efecto *“que analice técnicamente las necesidades que se verifican en las cárceles del país, y cubra cada uno de los aspectos relacionados con los problemas de reclusión identificados”.*<sup>26</sup> Como consecuencia de aquel resultado, el INPEC, la USPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, deberán rehacer *“las bases de datos y estadísticas respecto de la capacidad real de los establecimientos de reclusión en el país, teniendo en cuenta que sólo puede contar cupos que cumplan con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la presente providencia y validadas, transformadas o identificadas por el Comité Interdisciplinario. Lo anterior, con el objetivo de establecer cuál es el nivel real de hacinamiento si se tiene en cuenta el referido estándar”.*<sup>27</sup>

**40.** La Sala recalca que el Ministerio de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación, el INPEC y la USPEC, deberán ajustar *“todos los proyectos que se estén ejecutando o implementando a las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana”* establecidos en la Sentencia T-762 de 2015. Además, deberán asegurarse que, en adelante, *“todos los proyectos y diseños en infraestructura carcelaria y penitenciaria, cumplan de manera obligatoria con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la presente providencia y/o con aquellas que compile el Gobierno Nacional en cumplimiento del numeral 22 de las órdenes generales. Los proyectos que no satisfagan tales condiciones, no podrán ser ejecutados. Esas condiciones mínimas deberán consagrarse como requisitos previos para la aprobación de proyectos”.*<sup>28</sup> Es importante que la USPEC *“emprenda todas las acciones necesarias para que las inversiones de toda índole se focalicen no sólo en la construcción de cupos, sino además en la satisfacción de otras necesidades de los reclusos, en especial, las relacionadas con la adecuada prestación de los servicios de agua potable, salud, alimentación y programas de resocialización”.*<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, orden 22.14.

<sup>26</sup> *Ibidem*, orden 22.19.

<sup>27</sup> *Ibidem*, orden 22.20.

<sup>28</sup> *Ibidem*, órdenes 22.21 y 22.24.

<sup>29</sup> *Ibidem*, orden 22.25.

**41.** En materia de salud, la Corte ordenó *“al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, que continúen tomando todas las medidas necesarias para lograr una adecuada prestación del servicio de salud al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. En especial, las acciones encaminadas a diversificar las Empresas Promotoras de Salud y a la instauración de brigadas médicas en los centros de reclusión, [...] Lo anterior de conformidad con la regulación que haga el Ministerio de Salud y Protección Social”*.<sup>30</sup>

**42.** El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación deben efectuar *“las erogaciones que sean consecuencia de esta sentencia [...] con el fin de colaborar a las instituciones concernidas, para efectuar las acciones que les correspondan, en los términos conferidos”*.<sup>31</sup>

**43.** Por medio de la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte ordenó *“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. Los esfuerzos deberán enmarcarse en asegurar más y mejor infraestructura para la población sindicada”*.<sup>32</sup> Esto, con ocasión de la obligación de *“todas las entidades territoriales, especialmente los departamentos, el distrito capital y las capitales de departamento, [para que] establezcan una planeación de fuentes de financiación de gastos que incluya el aumento de cupos a favor de la población procesada (bajo detención preventiva). Lo anterior implica que, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los departamentos definan con los municipios bajo su jurisdicción las fuentes de financiación, las cuales deberán incluir recursos suficientes para la mejora y adecuación de la infraestructura carcelaria existente, la construcción de cárceles y todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar los mínimos de habitabilidad digna de la detención preventiva”*.<sup>33</sup>

**44.** Adicionalmente, la Corte ordenó *“al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público 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*

---

<sup>30</sup> Ibidem, orden 22.26.

<sup>31</sup> Ibidem, orden 22.34.

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022, orden decimosexta.

<sup>33</sup> Ibidem, orden decimoquinta.

*carcelario”.*<sup>34</sup> Esto, en concordancia con la obligación de aquellas autoridades junto con el Departamento Nacional de Planeación de “promover la aprobación de un documento Conpes para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993, que están a cargo de las entidades territoriales, con el objeto preciso de definir las fuentes y los recursos para el financiamiento de tales obligaciones legales”.<sup>35</sup>

**45.** El Departamento Nacional de Planeación también tiene la obligación de brindar asesoría y acompañamiento “a los departamentos y municipios en relación con los lineamientos necesarios que faciliten la formulación, el diseño y la ejecución de los proyectos de infraestructura carcelaria a cargo de los entes territoriales”.<sup>36</sup>

**46.** El cumplimiento de estas órdenes demanda la orientación del Gobierno y el concurso de varias autoridades administrativas, lo mismo que la colaboración armónica del Congreso de la República para que ojalá a iniciativa del Gobierno se defina legislativamente como un objetivo de la acción estatal la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario y en los Centros de Detención Transitoria, se establezca un programa de acción concreto para lograrlo en los próximos años, con el esquema financiero que sea necesario y los mecanismos instrumentales que se requieran para la realización de tal propósito.

## **ii. Resultados de la sesión técnica**

**47.** En el Auto 1629 de 2022, la Sala Especial de Seguimiento convocó a los operadores de la política pública, los organismos de control del Estado y a representantes de la sociedad civil y de la academia a una sesión técnica sobre el Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario y carcelario y su extensión a los centros de detención transitoria. La sesión tuvo un componente escrito y un componente oral en el que se abordó la estrategia de superación del ECI penitenciario y carcelario, los avances en el cumplimiento de algunas órdenes de la SU-122 de 2022 y las alternativas para el seguimiento conjunto de las tres sentencias en las que se declaró, se reiteró y se extendió el ECI.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, orden decimoséptima.

<sup>35</sup> *Ibidem*, orden decimoctava.

<sup>36</sup> *Ibidem*, orden vigésimo primera.

<sup>37</sup> El objetivo de la sesión técnica fue: “(i) encontrar posibles soluciones que conduzcan a la garantía efectiva de los derechos de la población privada de su libertad y a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario y carcelario; (ii) verificar el estado de avances del cumplimiento a las ordenes cuarta y quinta contenidas en la sentencia SU-122 de 2022; y, por último (iii) identificar alternativas para un seguimiento conjunto de las órdenes estructurales contenidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022.” Corte Constitucional, Auto 1629 de 2022, fundamento jurídico 34.

**48.** En el componente escrito, se les solicitó a las entidades del orden nacional y territorial que respondieran cuestionarios sobre la respuesta y atención institucional al ECI y sobre el avance en el cumplimiento de algunas de las órdenes de la sentencia SU-122 de 2022. Por su parte, en el componente oral se le solicitó a las autoridades y organizaciones que participaron en el espacio de diálogo que hicieran intervenciones breves sobre las preguntas orientadoras.

**49.** Dentro de las preguntas que se le hicieron al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación en los cuestionarios del componente escrito se encontraba la siguiente: ¿qué normas o estrategias buscan incluir en PND 2022-2026 para superar el ECI?

**50.** Sobre el particular, en su respuesta, el DAPRE afirmó que:

*“El Plan Nacional de Desarrollo se encuentra en discusiones y elaboración por parte del Gobierno Nacional por lo que no se cuenta con una norma o estrategia actualmente para superar el ECI dentro del mismo. No obstante, el actual Gobierno está totalmente comprometido con garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y de armonizar la política criminal para que esta sea compatible con los postulados constitucionales.”<sup>38</sup>*

**51.** Asimismo, el Ministerio de Justicia y del Derecho expuso que:

*“El Plan Nacional de Desarrollo se encuentra en discusiones y elaboración por parte del Gobierno Nacional por lo que actualmente las normas o estrategias para superar el ECI se encuentran en discusión. No obstante, el actual Gobierno está totalmente comprometido con garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y de armonizar la política criminal para que esta sea compatible con los postulados constitucionales. Esta visión es la que está orientando la definición de medidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo.*

*“En particular, se buscará mediante el Plan Nacional de Desarrollo fortalecer:*

*- La toma de decisiones basadas en evidencia empírica, a través de la mejora del intercambio de información de los diversos sistemas de información existentes por parte de las entidades concernidas en la política criminal.*

---

<sup>38</sup> Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Página 9 de la respuesta al cuestionario contenido en el Auto 1629 de 2022 allegada a la Sala Especial de Seguimiento el 15 de noviembre de 2022.

- *El uso y la aplicación de mecanismos alternativos al encarcelamiento, que reduzcan el uso de la prisión en los casos en los cuales esta medida no resulte necesaria.*
- *La aplicación de esquemas de justicia restaurativa para solucionar de manera temprana conflictos de víctima y victimario, cuando esto sea posible, brindando una justicia efectiva al ciudadano.*
- *El cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales en el sistema penitenciario y carcelario, que permita solucionar la crisis en centros de detención transitoria.*<sup>39</sup>

**52.** Del mismo modo, en el componente oral de la Sesión técnica la Sala Especial de Seguimiento indagó sobre las medidas que serán incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo para la superación del ECI.

**53.** El Departamento Nacional de Planeación se refirió a dicho Plan en el siguiente sentido:

*“Con ocasión a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo hemos venido adelantando, conjuntamente con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la priorización de las distintas estrategias que están orientadas a atender esta problemática estructural.*

*“Entre los aspectos que podemos mencionar y que se están contemplando dentro del contenido del PND para garantizar los derechos fundamentales, promover las garantías procesales y la atención y la prestación de los diferentes servicios en los ERONES y la atención prioritaria para la población privada de libertad, podemos mencionar los siguientes aspectos:*

*“Un primer lugar orientado a estrategias para proteger los derechos fundamentales y promover las garantías procesales en el sistema penal. En ese sentido, mencionar las siguientes acciones que se están contemplando: 1) pasar de un enfoque reactivo de la política criminal a uno sustentado en evidencia empírica en el que se pretende garantizar la toma de decisiones en materia de política criminal basada en la evidencia; 2) robustecer la alternatividad penal y la prevención del delito con la finalidad de descongestionar el sistema penal y promover el enfoque restaurativo de la justicia a través de la promoción del uso de sanciones alternativas a la prisión, beneficios administrativos y subrogados, así como la priorización de acciones para la prevención del delito*

---

<sup>39</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Página 19 de la respuesta al cuestionario contenido en el Auto 1629 de 2022 allegada a la Sala Especial de Seguimiento el 15 de noviembre de 2022.

*en adolescentes y jóvenes; 3) aplicación de la justicia restaurativa para la recomposición de los lazos sociales dónde se desarrollarán encuentros restaurativos entre el infractor penal, la víctima, la comunidad y la familia buscando resolver los conflictos sociales que inciden en la comisión de delitos; 4) implementar un tratamiento penal diferenciado para la resocialización, no reincidencia, proyecto de vida digna, en el que se busca elaborar protocolos de tratamiento penitencial para la población Privada de la libertad desde un enfoque diferencial; 5) generar una estrategia articulada para atender la población sindicada y garantizar la prestación de los servicios de salud y alimentación como la construcción de infraestructura carcelaria y; 6) ajustes normativos e institucionales en materia de extinción de dominio orientadas a lograr mayor eficacia en los procesos judiciales, garantizar la administración y destinación de los bienes para el desarrollo de modelos cooperativos y asociativos de las poblaciones vulnerables y promoción de la economía popular. Estas medidas recientes nos implican un marco muy importante para seguir fortaleciendo la acción conjunta del Estado colombiano y poder superar este estado de cosas inconstitucionales que también hace parte de las preocupaciones del Departamento Nacional de Planeación y del trabajo en conjunto con las entidades de gobierno.”<sup>40</sup>*

**54.** Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho manifestó que:

*“Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo se encuentra en proyección. Como es de conocimiento público, el Plan Nacional de Desarrollo incorporará las medidas territoriales de conformidad con la técnica de diálogos territoriales vinculantes, con lo cual se busca atender a las necesidades concretas de las diferentes poblaciones. El Ministerio de Justicia y del derecho ha iniciado una serie de diálogos vinculantes en diferentes centros de reclusión. El día de mañana, por ejemplo, estaremos en Florencia, Caquetá, en donde se ha buscado que las expectativas concretas de la población Privada de la libertad puedan estar también proyectadas dentro del PND. Más allá de estas directrices o estas opiniones concretas de las personas privadas de la libertad que implican un ejercicio de ciudadanía, el Ministerio de Justicia y del derecho ha planteado diferentes programas que deben estar incluidos en este Plan Nacional de Desarrollo.*

*“El primero es garantizar los recursos apropiados para que se pueda ejecutar la ley de madres cabezas de familia que están criminalizadas por pequeñas causas y delitos menores de drogas. Como usted lo sabe honorable magistrado,*

---

<sup>40</sup> Transcripción de la intervención de Alfredo Rosero Vera, Subdirector Técnico de la Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa del Departamento Nacional de Planeación. (Minuto 1:00:02 de la Sesión Técnica) <https://www.youtube.com/watch?v=39O16PP2b0A&t=24099s>

*esta ley fue objetada por el anterior período presidencial y las objeciones ya fueron superadas y fueron remitidas al Presidente de la República para su sanción y, de conformidad, el Ministerio de Justicia y del Derecho trabaja en la reglamentación para garantizar que existan los proyectos adecuados para los trabajos de utilidad pública para la viabilización de estos proyectos. Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha buscado garantizar los recursos del INPEC y de la USPEC que son los que tienen la obligación primaria de la atención, la seguridad y el tratamiento de las personas privadas de la libertad. El Ministerio de Justicia, además, tiene por objetivo en este Plan Nacional de Desarrollo que se incluyan también los recursos para poder generar el sistema de información u optimizar los existentes para la toma de decisiones basadas en evidencia empírica, a través de la mejora del intercambio de información de los diferentes sistemas existentes por parte de las entidades concernidas en la política criminal. Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho también ha incorporado lo que veníamos diciendo en nuestra anterior intervención sobre la creación de un mecanismo legislativo que busque hacer una atención a la humanización del tratamiento penitenciario y de la política criminal en el país.*

*“Es de advertir y es muy importante decir lo que el Gobierno nacional no ha planteado. Y esto es que su política sea la construcción de más y más cárceles. Por el contrario, el Gobierno nacional quiere centrarse mucho más en los aspectos de resocialización y en poder racionalizar mucho más el uso de la política criminal. Con lo cual, si bien se sostendrán los efectos de la construcción de los cupos planeados y también se hará el sostenimiento adecuado a la infraestructura en la mayor medida de lo posible, es muy importante decir que la intervención que quiere hacer el Gobierno nacional no se basa sencillamente en la construcción de infraestructura sino en la racionalización de la política criminal y en poder poner cortapisas al populismo punitivo. Estas obligaciones también deben estar armonizadas con las medidas que se deben tomar concretamente con las entidades territoriales, en concreto los municipios y los departamentos, en tanto tienen la obligación primaria sobre personas sindicadas y sabemos que tenemos un enorme problema allí. Y que además tiene unos efectos tan perversos como los que la Corte Constitucional ha tenido que agrupar en el Estado de Cosas Inconstitucional y la SU-122 de 2022. Teniendo en cuenta todos estos elementos, la Nación también deberá adelantar todos los procesos de apoyo, coordinación y también cofinanciación de proyectos que permitan tener centros apropiados para las personas sindicadas en el país y que también permitan*

*generar los traslados de forma rápida ágil y segura para las personas que están condenadas en estos centros.”<sup>41</sup>*

**55.** Para profundizar sobre las respuestas dadas por las entidades tanto en el componente escrito como en el componente oral, la Sala de Seguimiento revisó el documento titulado “*Colombia potencia mundial de la vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Versión para el Consejo Nacional del Planeación*” con fecha de noviembre de 2022. Según su presentación, dicho documento establece las cinco *transformaciones* que pretenden demarcar el horizonte del Gobierno Nacional en los próximos cuatro años, a saber: (i) ordenamiento del territorio alrededor del agua, (ii) seguridad humana y justicia social, (iii) derecho humano a la alimentación, (iv) internacionalización, economía productiva para la vida y acción climática, y (v) convergencia regional.

**56.** Para la transformación de la seguridad humana y justicia social, el documento destaca como *catalizador* de aquella una “*justicia para el cambio social, entendida como la justicia de las personas, los pueblos y sus territorios que garantice la dignidad humana, transformando el enfoque punitivo a uno que propenda por la reconciliación social*”.<sup>42</sup> Dentro de esta transformación, el Gobierno nacional menciona la necesidad de dar a la “*política criminal y penitenciaria un enfoque restaurativo garante de la dignidad humana*”.<sup>43</sup> En aquel sentido, el documento de bases propone seis acciones, a saber:

- a. *Reorientar el enfoque reactivo de la política criminal a uno sustentado en evidencia empírica.*
- b. *Robustecimiento de la alternatividad penal y la prevención del delito.*
- c. *Aplicación de la justicia restaurativa para la recomposición de los lazos sociales.*
- d. *Tratamiento penitenciario, resocialización y no reincidencia para un proyecto de vida digno.*
- e. *Fortalecimiento de la atención a la población sindicada y pospenada en los territorios.*

---

<sup>41</sup> Transcripción de la intervención de Camilo Umaña, Viceministro de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho. (Minuto 1:08:44 de la Sesión Técnica) <https://www.youtube.com/watch?v=39O16PP2b0A&t=24099s>

<sup>42</sup> Gobierno Nacional. “Colombia potencia mundial de la vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Versión para el Consejo Nacional del Planeación”, p. 83.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 85.

*f. Extinción de dominio para el beneficio social.*

**57.** A primera vista, algunas de aquellas acciones podrían guardar relación con algunas de las medidas adoptadas por la Corte para la superación del ECI declarado para el sistema penitenciario y carcelario desde hace varios años, luego reiterado y ahora extendido a los centros de reclusión transitoria. No obstante, el esfuerzo analítico que pueda plantear esta Sala Especial, ello no sustituye las acciones y los reportes que sobre las mismas las autoridades están obligadas a cumplir y ejecutar sobre aquellas órdenes que les conciernen.

**58.** Con todo, el documento de bases no se preocupa de las órdenes estructurales a que se refiere este ECI objeto de seguimiento en particular ni de otros Estados de Cosas Inconstitucionales declarados por la Corte, aunque se destaca que sí se ocupa del ECI declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, sobre los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado.

**59.** De las consideraciones anteriormente expuestas se evidencia que, al analizar las respuestas verbales y escritas dadas en la sesión técnica del 21 de noviembre de 2022, tanto el Gobierno Nacional como las demás instituciones involucradas en el ECI, no han logrado formular una estrategia o plan de acción concreto para superar la vulneración de derechos y traducirla en una política pública. Este problema tampoco ha podido superarse en el marco del actual esquema de seguimiento propuesto por la Corte, ya que las instituciones se han limitado a brindar rendición de cuentas sin que haya un verdadero diálogo para su superación.

**iii. Urgencia de implementar medidas para la superación del ECI**

**60.** La Sala destaca que tal y como lo reconoció la Sentencia SU-122 de 2022, hasta el momento, el Consejo Nacional de Política Económica y Social ha aprobado siete (7) documentos CONPES para el sistema penitenciario y carcelario.<sup>44</sup> En ellos se llama la atención sobre el hacinamiento, la obsolescencia y antigüedad de la infraestructura penitenciaria y carcelaria y que, a pesar del incremento de los recursos, persisten los problemas en materia de cupos, así como las deficiencias para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

---

<sup>44</sup> CONPES 3871 de 2016, CONPES 3828 de 2015, CONPES 3575 de 2009, CONPES 3412 de 2006, CONPES 3277 de 2004 y CONPES 3086 de 2000.

**61.** En este sentido, la Corte ha insistido “*en la necesidad de reformular la política criminal, penitenciaria y carcelaria para que (i) sea racional, eficaz y coherente, (ii) exista articulación en materia administrativa y financiera, (iii) cuente con la concurrencia de entidades y sectores diferentes y (iv) no se apunte al mero aumento de la oferta de cupos*”.<sup>45</sup>

**62.** Esta situación de falta de respuesta institucional se refleja en múltiples factores del ECI, entre ellos el hacinamiento. Frente a ello, esta Sala tiene registrado que, con corte a diciembre de 2022, existe una capacidad en los ERON para 81.175 personas. Este dato admite discusiones, pues en la Sentencia T-762 de 2015, la Corte advierte la ausencia de un parámetro técnico para definir el espacio total de reclusión por persona, lo que permite controvertir la fiabilidad de la información suministrada por el INPEC, que puede crear cupos sumando literas o camastros a una misma área, por ejemplo.

**63.** A diciembre del año pasado, la población privada de la libertad era de 98.469 personas. Esto significa una sobrepoblación de 17.321 personas, lo que representa un hacinamiento global del 21,34%. La siguiente tabla, muestra el hacinamiento por regiones:

REGIONAL	CONDENADOS		SINDICADOS		ACTUALIZACION		POB.	CAP.	SOBRE POB.	HAC. %
	HOM.	MUJ.	HOM.	MUJ.	HOM.	MUJ.				
<a href="#">100 CENTRAL</a>	26.960	1.761	6.373	533	134	6	35.767	31.063	4.704	15,1 %
<a href="#">200 OCCIDENTE</a>	13.793	844	4.373	380	66	1	19.457	15.841	3.616	22,8 %
<a href="#">300 NORTE</a>	4.729	139	3.534	136	69	5	8.612	6.449	2.163	33,5 %
<a href="#">400 ORIENTE</a>	7.273	369	2.384	282	38	3	10.349	8.683	1.666	19,2 %
<a href="#">500 NOROESTE</a>	8.852	703	2.062	382	177	70	12.246	8.158	4.088	50,1 %
<a href="#">600 VIEJO CALDAS</a>	8.804	696	2.181	325	57	2	12.065	10.981	1.084	9,9 %
<b>TOTALES:</b>	<b>70.411</b>	<b>4.512</b>	<b>20.907</b>	<b>2.038</b>	<b>541</b>	<b>87</b>	<b>98.496</b>	<b>81.175</b>	<b>17.321</b>	<b>21,3 %</b>

Fuente. Tablero estadístico INPEC, diciembre 2022

Esta situación puede ser aún más alarmante, cuando se hace un análisis de la situación de los 20 ERONES con más hacinamiento del país.

45 Sentencia SU-122 de 2022.

ERON	REGIONAL	DEPARTAMENTO	CAPACIDAD	POBLACIÓN	HACINAMIENTO
CPAMS LA PAZ	Noroeste	Antioquia	375	1164	210,4
EPMSC RIOHACHA	Norte	La Guajira	100	264	164,0
EPMSC SANTA BARBARA	Noroeste	Antioquia	50	125	150,0
CPMS APARTADO	Noroeste	Antioquia	296	721	143,6
EPMSC VALLEDUPAR	Norte	Cesar	256	614	139,8
EPMSC SANTA MARTA	Norte	Magdalena	312	733	134,9
EPMSC ANDES	Noroeste	Antioquia	153	358	134,0
EPMSC CALI (ERE)	Occidente	Valle del Cauca	2046	4441	117,1
EPMSC SONSON	Noroeste	Antioquia	75	157	109,3
EPMSC AGUACHICA	Oriente	Cesar	78	158	102,6
EPMSC LA CEJA	Noroeste	Antioquia	114	230	101,8
CPMS LA MESA	Central	Cundinamarca	60	121	101,7
EPMSC RIOSUCIO	Noroeste	Caldas	54	108	100,0
EPMSC MEDELLIN	Noroeste	Antioquia	1368	2701	97,4
EPMSC PUERTO BERRIO	Noroeste	Antioquia	150	283	88,7
EPMSC GRANADA	Central	Meta	120	226	88,3
EPMSC SANTA ROSA DE OSOS	Noroeste	Antioquia	76	142	86,8
EPMSC BARRANQUILLA	Norte	Atlántico	640	1183	84,8
EPMSC CAUCASIA	Noroeste	Antioquia	63	116	84,1
EPMSC PENNSILVANIA	Noroeste	Caldas	56	101	80,4

*Elaboración propia con datos de Tablero estadístico INPEC, diciembre de 2022*

La situación inconstitucional también afecta a las poblaciones diferenciales, las cuales corresponden al 15,2% del total de la población en los ERON:

Enfoque diferencial	Central	Occidental	Norte	Oriente	Noroeste	Viejo Caldas	Total	Participación
Indígena	452	455	60	128	36	127	1.258	1,28
Negro	1	52	0	1	0	2	56	0,06
Afrocolombiano	1.202	1.774	591	117	212	271	4.167	4,24
Raizal	11	7	10	44	2	2	76	0,08
Palenquero	0	4	0	0	0	0	4	0,004
Rrom o Gitano	13	3	1	1	1	5	24	0,02
Adulto Mayor	996	543	348	264	477	462	3.090	4,074
Madre Lactante	2	0	1	0	1	1	5	0,01
Mujer Gestante	15	11	8	2	6	5	47	0,05
Con Discapacidad	404	360	132	95	174	125	1.290	1,31
LGBTIQ+	553	324	98	213	394	302	1.884	1,92
Extranjeros	938	312	134	631	93	71	2.179	2,22
								15,27

*Fuente. Informe estadístico INPEC, septiembre de 2022. Valoración propia del porcentaje de participación*

**64.** La situación en los centros de detención transitoria resulta aún más preocupante. La Policía Nacional, remitió a la Sala varios listados sobre capacidad en URI, CAI, Subestaciones y Estaciones. Entre otros datos, informó sobre la capacidad y la ocupación a diciembre del 2022:

CDT	CAP.	PPL.	HACINAMIENTO
URI	863	1816	110,4
CAI	270	1026	280,0

CDT	CAP.	PPL.	HACINAMIENTO
SUBESTACIONES	281	543	93,2
ESTACIONES	5476	16110	194,2

*Elaboración propia con datos de Policía Nacional, noviembre de 2022*

**65.** Frente a las URI's, la Fiscalía General de la Nación remitió a la Sala Especial una caracterización de la población privada de la libertad con medida de aseguramiento o condenada en las Celdas Transitorias o Salas de Paso de las URI a cargo del CTI. En síntesis, son 15 seccionales con una capacidad global para 435 detenidos. Sin embargo, la información remitida no es precisa con relación al total de personas actualmente privadas de su libertad y tampoco informa sobre su situación jurídica.

Dependiendo del cálculo, se entendería que no hay un hacinamiento generalizado en las URI y su índice de ocupación se ubica entre el 74% y el 84%. No obstante, hay índices de hacinamiento focalizados en las Seccionales de Magdalena Medio (150%) Atlántico (108%), Cauca (80%) y La Guajira (75%).

**66.** En este punto, resulta necesario destacar la manera en que el juez constitucional ha orientado la construcción y desarrollo de una política pública en materia carcelaria, penitencia y para los centros de detención transitoria:

- En la Sentencia T-388 de 2013, se recalcó aquellos componentes del derecho a retornar a la sociedad democrática. Parte de esta garantía, propia de la vida en reclusión, tiene que ver con la disposición de esquemas de trabajo remunerado y oficios en la prisión, de educación al interior de los establecimientos carcelarios, de relación con los familiares y personas allegadas, y de la construcción de modelos recreativos.
- En la Sentencia T-762 de 2015, se precisó que la reclusión debe ser empleada para los fines de la transformación de las relaciones sociales y para potenciar el encuentro del interno con la sociedad, en la medida en que ello supone beneficios para la sociedad y para el sujeto. Para lograr la resocialización, sostuvo que era imperioso tener en cuenta que:

*“i) La pena y su fin resocializador debe tener tiempos mínimos y máximos para ser ejecutados, para que brinden una expectativa seria de vida en libertad al condenado. Sin embargo, la determinación de estos tiempos requiere de una investigación empírica que no se ha realizado aún.*

*ii) Es necesario reestructurar los modelos de trabajo, estudio y enseñanza en los centros de reclusión para que sean tomados como formas de resocialización, y no como simples factores de redención de la pena.*

*iii) Es necesario que se redistribuyan las cargas administrativas y presupuestales del sistema penitenciario, para que los programas de resocialización tengan posibilidades reales de ejecución.”*

- En la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte ordenó *“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. Los esfuerzos deberán enmarcarse en asegurar más y mejor infraestructura para la población sindicada”*.<sup>46</sup> Esto, con ocasión de la obligación de *“todas las entidades territoriales, especialmente los departamentos, el distrito capital y las capitales de departamento, [para que] establezcan una planeación de fuentes de financiación de gastos que incluya el aumento de cupos a favor de la población procesada (bajo detención preventiva). Lo anterior implica que, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los departamentos definan con los municipios bajo su jurisdicción las fuentes de financiación, las cuales deberán incluir recursos suficientes para la mejora y adecuación de la infraestructura carcelaria existente, la construcción de cárceles y todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar los mínimos de habitabilidad digna de la detención preventiva”*.<sup>47</sup>

Adicionalmente, la Corte ordenó *“al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público 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”*.<sup>48</sup> Esto, en concordancia con la obligación de aquellas autoridades junto con el Departamento Nacional de Planeación de *“promover la aprobación de un documento CONPES para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993, que están a cargo de las entidades territoriales, con el objeto preciso de definir las fuentes y los recursos para el financiamiento de tales obligaciones legales.”*

---

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022, orden decimosexta.

<sup>47</sup> *Ibidem*, orden decimoquinta.

<sup>48</sup> *Ibidem*, orden decimoséptima.

**67.** Lo anterior demuestra la afectación clara, real y cierta a los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, lo cual hace necesario la adopción de la presente decisión. En otras palabras, la eficacia del Estado constitucional y social de derecho comporta lastimosamente la falta de una actuación estatal concreta y efectiva para atender la problemática del ECI penitenciario, carcelario y de los CDTs. Desde la declaratoria del ECI en el año 2013, el Estado colombiano no ha tomado las medidas adecuadas que permitan seriamente garantizar los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y el cumplimiento de los mandatos constitucionales.

**68.** Por las razones anteriormente expuestas y por la urgencia de garantizar los derechos de la población privada de la libertad, se hace necesario que la Corte Constitucional disponga que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, en el marco de las competencias constitucionales y legales que les son propias, diseñen, elaboren, adopten, implementen y ejecuten las acciones, decisiones, políticas o medidas legislativas y administrativas que sean necesarias, encaminadas a cumplir las órdenes proferidas hasta ahora por la Corte Constitucional, tendientes a superar los problemas estructurales que afectan al sistema penitenciario, carcelario y de los centros de detención transitoria que obligaron a declarar, reiterar y extender respectivamente el ECI. Esto se debe a que una de las funciones de la Sala Especial de Seguimiento consiste en la *“adopción de las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos cuando, pese a la intervención de los organismos de control, tales bloqueos persisten”*,<sup>49</sup> más aún cuando el ECI fue declarado por la sentencia T-388 de 2013, reiterado en la T-762 de 2015 y extendido en la SU-122 de 2022 a los Centros de Detención Transitoria, lo cual evidencia la persistencia y agravamiento progresivo de la problemática de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

**69.** Para efectos de la publicidad de esta providencia, se ordenará al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director del Departamento Nacional de Planeación incluir copia íntegra de ella en los respectivos portal Web de las entidades a su cargo, dentro de los dos días siguientes a su comunicación.

### III. DECISIÓN

---

<sup>49</sup> Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022.

En virtud de lo expuesto, la Sala de Seguimiento Especial a las órdenes estructurales contenidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-702 de 2015 y SU-122 de 2022,

### **RESUELVE**

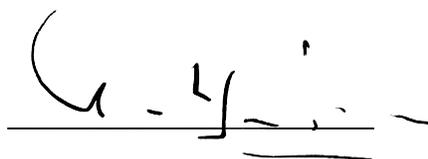
**PRIMERO. DISPONER** que en el marco de sus competencias constitucionales y legales que les son propias, en especial las previstas en los artículos 150 numeral 4, 339 y 341 de la Constitución Política y la Ley 152 de 1994, en cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en las Sentencias T-388 de 2013, T-702 de 2015 y SU-122 de 2022, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, estudien la posibilidad de incorporar en el próximo Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley que contenga el Plan Nacional de Inversiones, como uno de los objetivos de la acción estatal y de las políticas públicas a su cargo, la superación del ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario y en los Centros de Detención Transitoria, establezcan un programa de acción concreto para lograrlo en los próximos años, con el esquema financiero que sea necesario y los mecanismos instrumentales que se requieran para la realización de tal propósito.

**SEGUNDO. SOLICITAR** al Gobierno nacional que una vez sea adoptado el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones Públicas, informe a la Corte Constitucional acerca de las acciones que ha adelantado o planea adelantar de manera articulada con los entidades territoriales, encaminadas a la superación del ECI, especificando objetivos, metas de corto, mediano y largo plazo, y responsables.

**TERCERO. EXHORTAR** al Congreso de la República para que estudie y tramite las propuestas que el Gobierno presente a su consideración en los términos del numeral anterior con el propósito de cumplir las citas órdenes tendientes a resolver los problemas estructurales descritos en esta providencia y consecuentemente superar el Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario y de los Centros de Detención Transitoria.

**CUARTO. ORDENAR**, para efectos de la publicidad de esta providencia, al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director del Departamento Nacional de Planeación que incluyan copia íntegra de ella en los respectivos portales Web de las entidades a su cargo, dentro de los dos días siguientes a su comunicación.

Notifíquese y cúmplase.



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJJAR  
Magistrado

*Diana Fajardo R*

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

*Paola A. Meneses M*

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

*M. V. Sáchica Méndez*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12  
Código de verificación: **ea5966f8056f044237076f335bc8f0443615397d82cc155ceb6a8082a64f6ca3**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>