

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Proyecto de Ley sin radicar *“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”*.

Autores	Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha de presentación	Sin radicar
Estado	Sin radicar
Referencia	Concepto 18.2023

El Consejo Superior de Política Criminal, revisó el trece (13) de julio de 2023, el texto del Proyecto de Ley sin radicar *“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria”* (en adelante “El Proyecto” o “La Propuesta”).

El presente concepto respalda una postura FAVORABLE al Proyecto.

1. Contenido del Proyecto

El Proyecto se encuentra compuesto por 3 artículos, incluido el de vigencia, y su objetivo es *“crear un marco normativo transitorio para que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, cuenten con un marco temporal suficiente para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio”*.

En este sentido, el articulado se desarrolla así:

ARTÍCULO	CONTENIDO
Artículo 1	Objeto
Artículo 2	Facultad provisional para continuar prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de la USPEC.
Artículo 3	Vigencia

El artículo 2 de El Proyecto establece la adición de un párrafo transitorio al artículo 67 de la Ley 65 de 1993. En dicho párrafo se dispone que, hasta el 30 de junio de 2024, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (en adelante “USPEC”), podrá continuar brindando el servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros de detención transitoria, en aquellos centros en los que ha venido prestando dicho servicio.

Igualmente indica, que vencido dicho plazo, la responsabilidad deberá ser asumida de forma definitiva por las entidades territoriales, de conformidad con la Sentencia SU-122 de 2022.

Es importante indicar que El Proyecto fue socializado previamente con el Ministerio Público y asociaciones de municipios, ciudades capitales y departamentos, por lo que se da en el marco del principio de colaboración entre distintos niveles de gobierno que rige el funcionamiento del Estado colombiano.

La situación que se atiende con esta iniciativa responde a lo advertido por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en el sentido que deben tomarse acciones coordinadas para evitar el cese de la prestación del servicio derivado de la terminación del contrato de alimentación, por medio del cual se presta el servicio y actualmente está vigente, a cargo de la USPEC.

2. Observaciones en materia político criminal

El Consejo estima que El Proyecto se encuentra justificado en razón a cinco puntos fundamentales señalados en la exposición de motivos.

2.1. El Proyecto va en consonancia con la necesidad de mitigación del estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario que vive Colombia

Debe recordarse que desde 1998, la Corte Constitucional de Colombia ha advertido de la difícil situación que viven los centros penitenciarios en Colombia. Especialmente, en relación con el hacinamiento y las condiciones de vida de los reclusos. A esta declaratoria se le ha denominado el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

Desde el 2020 esta situación se ha extendido a los centros de detención transitoria en virtud del cese de ingresos a los Establecimientos de Reclusión

del Orden Nacional (ERON). Esta situación fue declarada por la Corte Constitucional a partir de marzo de 2022.¹

Así pues, la Corte Constitucional dio unas órdenes para resolver el problema que dividió en dos: por un lado, las órdenes transitorias y por el otro, las órdenes para la fase definitiva.

Dentro de las primeras se encuentra la orden a los entes territoriales de garantizar las condiciones mínimas de las personas que permanezcan en los centros de reclusión transitorio, que incluyen la prestación del servicio de alimentación. Igualmente, indicó que si pese a los traslados de personas condenadas por parte del INPEC permanecía la crisis, se debían desarrollar en el término de un año y medio unos espacios provisionales de detención a cargo de los entes territoriales.

Dentro del segundo grupo de medidas, la Corte ordenó a las gobernaciones y alcaldías de las ciudades capitales, planear proyectos de ampliación de la infraestructura carcelaria en un término de hasta dos años, los cuales deben desarrollarse en un término de hasta seis años.

Desde la primera declaratoria del ECI, la Corte ha hecho un llamado a las obligaciones que tienen los entes territoriales respecto de las personas que han sido determinadas de manera preventiva. No obstante, los entes territoriales únicamente se han hecho cargo del 2,3% del total de personas que se encuentran en reclusión intramural en centros de detención transitoria.²

Como se ve, aun cuando las órdenes de la Corte Constitucional han sido claras, su cumplimiento es escalonado y progresivo. En este sentido, si bien la Sentencia SU 122 de 2022 indica que son los entes territoriales los llamados a proveer los servicios a la población privada de la libertad en establecimientos transitorios, El Proyecto tiene un fin benevolente al crear un régimen de transición que permita que las órdenes del alto tribunal se cumplan sin desatender las necesidades de las personas privadas de la libertad en la práctica.

2.2. El Proyecto va en consonancia con las obligaciones internacionales del estado colombiano

Existe un mandato constitucional e internacional de garantizar condiciones de vida digna y no someter a las personas a tortura, tratos crueles, inhumanos y

¹ Corte Constitucional de Colombia- Sentencia SU 122 de 2022. Su notificación se dio en el último trimestre de 2022.

² Cifras obtenidas de la exposición de motivos de El Proyecto.

degradantes. Esto incluye, con especial relevancia, a las personas privadas de la libertad por estar estas sometidas al amparo del Estado bajo una relación de especial sujeción.

En particular, la Corte Constitucional de Colombia ha sido enfática en indicar que dentro de las condiciones de vida digna está la garantía de alimentación para las personas privadas de la libertad. En concreto, la Corte indicó que en los momentos en que haya ausencia total de alimentación, este fenómeno puede ser considerado como una modalidad de tortura o trato cruel en los términos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.³

En consonancia con lo anterior, los instrumentos internacionales establecen que la alimentación de las personas privadas de la libertad es un deber esencial e imperativo de los Estados.⁴

Así, es imperativo que el Estado colombiano cree mecanismos en que se pueda asegurar la alimentación de las personas privadas de la libertad. El Proyecto es el desarrollo de esta garantía en el contexto normativo e institucional vigente, al darle la USPEC la posibilidad de cumplirla, al menos hasta tanto los entes territoriales desarrollan las actividades logísticas y administrativas que requieren para proveerla en el contexto de cambio de gobiernos y restricciones en materia de contratación.

2.3. El Proyecto crea un régimen de transición para luego entregar la responsabilidad de la alimentación de las personas privadas de la libertad a quien le corresponde

En la jurisprudencia ha habido diferentes interpretaciones en relación con las competencias del cuidado de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, y en particular, sobre el servicio de alimentación. Sobre esto, es importante indicar que la ley 65 de 1993 no consagra el responsable de la alimentación en los centros transitorios de detención de manera expresa, pues esta es una situación de hecho que es ajena a las regulaciones vigentes, y es por ello que la Corte Constitucional ha decantado estas obligaciones por la vía de la jurisprudencia.

Son dos normas las que ha tenido en consideración la Corte Constitucional. Por un lado, el artículo 17 de la ley 65 de 1993 dispone que corresponde a los entes territoriales la *“creación, fusión o supresión, dirección, organización,*

3 Corte Constitucional de Colombia- Auto 118 de 2020.

4 Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos- “Reglas Mandela”.

administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente (...), y que “[e]n los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como (...) raciones de presos (...) y demás servicios”. De otro lado, el artículo 67 de la ley 65 de 1993 dispone que corresponde a la USPEC la alimentación de las personas privadas de la libertad y no hace distinción alguna respecto a la condición jurídica de las personas.

Con relación a estas dos normas, la Corte Constitucional interpretó en un primer momento, en la Sentencia T-151 de 2016, que la competencia de la alimentación en centros de detención transitoria (revisó una acción de tutela del contexto de centros transitorios en Bogotá) le correspondía a la USPEC. Sin embargo, recientemente, en Sentencia SU- 122 de 2022, se definió una nueva interpretación, al indicarse y ordenarse lo siguiente: “Sexto. **ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, **garanticen que las personas privadas de la libertad en estos lugares cuenten con las condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes; así como la separación tanto entre hombres y mujeres, como entre menores y mayores de edad****” (énfasis propio).

Teniendo en cuenta lo anterior, a través de esta Sentencia de unificación quedó decantada la discusión respecto de la responsabilidad de alimentación de las personas privadas de la libertad de forma transitoria, a cargo de las entidades territoriales, bajo el entendido que la regla general es que las personas allí recluidas están en situación jurídica de detención preventiva.

En este sentido, El Proyecto resulta congruente con lo establecido por la Corte Constitucional, en el entendido que reconoce la interpretación de la Corte, la cual atribuye la responsabilidad de la alimentación en centros de detención transitoria a las entidades territoriales, municipales y departamentales, y también en relación con la necesidad de ampliar la competencia, transitoriamente, de la USPEC para brindar este servicio en las estaciones de policía y URI donde lo viene prestando, a efectos de hacer una transición para que las obligaciones de las entidades territoriales sean asumidas con la debida preparación y sin dejar desprotegida a la población privada de la libertad.

2.4. El Proyecto es congruente con la Sentencia SU-122 de 2022 al restringir la posibilidad de que la USPEC continúe prestando de manera indefinida el servicio de alimentación a las personas que se encuentran en detención transitoria

De conformidad con lo esbozado con anterioridad, es claro que para la Corte Constitucional de Colombia la alimentación de las personas detenidas en centros de detención transitoria está a cargo de los entes territoriales.

Así, el propio alto tribunal determina la competencia del servicio de alimentación en estos casos. Por lo tanto, el proyecto es congruente con el mandato de la sentencia SU- 122 de 2022.

No obstante, y confirme a lo que se ha señalado con anterioridad, los autores de El Proyecto de ley muestran conciencia de que mientras se consolidan las estrategias por parte de los entes territoriales, la mejor forma de garantizar este derecho es que se siga prestando el servicio por parte de la USPEC, entidad con experticia técnica y experiencia en la materia.

Esto aunado a que el número de personas privadas de la libertad en estos centros de reclusión continúa siendo elevado. Menciona El Proyecto que estos centros aún albergan a 21.097 personas detenidas preventivamente a nivel nacional, y que la USPEC provee alimentación a alrededor de 17.000. Conforme a lo reportado por la Policía Nacional, con corte al 4 de julio de 2023, apenas 3.678 personas a nivel nacional reciben alimentación por parte de las autoridades territoriales.

2.5. La USPEC cuenta con los recursos para prestar el servicio de alimentación de manera transitoria y así cumplir con las obligaciones del Estado colombiano

Como ya se ha dicho, el incumplimiento en el suministro de alimentos a las personas privadas de la libertad constituye una clara violación a la Constitución y las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.

Por ello, El Proyecto es acertado en identificar que, en la realidad, se requiere de un tiempo prudencial para que las autoridades territoriales puedan cumplir a cabalidad con lo estipulado en la Sentencia SU- 122 de 2022. Igualmente, es acertado en indicar que para que dicha transición se pueda dar de manera acertada, la USPEC podrá asumirlo durante algún tiempo.

En este sentido, indica la exposición de motivos del El Proyecto que de conformidad con la información de la USPEC, se tiene que, en la vigencia 2023, *“...esta entidad tiene una asignación presupuestal de SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS (\$647.000.000.000) para el rubro de alimentación para internos, del cual se proyectó un valor que asciende a \$92.953.920.078 para la atención específicamente en centros de detención transitoria durante toda la vigencia, conforme se pone en evidencia en las estimaciones del anteproyecto de presupuesto 2023 que en su momento fue presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la*

respectiva programación presupuestal de la vigencia y el marco fiscal de mediano plazo, situación que se evidencia en la contratación vigente de la Unidad, que mediante licitación pública LP 036 de 2022 adjudicó 17 contratos entre los que se distribuyen 259 estaciones de policía y URI, contando a su vez, con la partida presupuestal para garantizar el servicio hasta el mes de diciembre en las condiciones técnicas y financieras vigentes.

Adicionalmente, se destaca que, para la vigencia de 2024, el rubro de alimentación para internos, de hecho, tendrá un incremento, en tanto la proyección para esa vigencia asciende a SEISCIENTOS SETENTA MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES CIENTO OCHENTA Y NUEVE MIL CIENTO SESENTA Y TRES PESOS (\$670.656.189.163).

En ese orden, se puede estimar que la USPEC tendría la capacidad presupuestal requerida para continuar con la prestación del servicio de alimentación a centros de reclusión transitorios hasta el 31 de diciembre de 2023, y que en con los precios de la ración vigentes podría extender el suministro parcialmente al año 2024, luego la misma se ajusta a las posibilidades fiscales actuales.”

2.6. Comentario en relación con las cifras establecidas en la exposición de motivos

El Consejo Superior de Política Criminal sugiere determinar en la exposición de motivos una remisión a un documento en el que se pueda determinar, de manera unificada, cuántos serán los centros de detención transitoria respecto de los cuales la USPEC continuaría con la prestación del servicio de alimentación de manera temporal.

3. Conclusión:

Teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra que El Proyecto es necesario, idóneo y proporcional y, por ello, se emite concepto **FAVORABLE** por parte del Consejo Superior de Política Criminal.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



DIEGO MAURICIO OLARTE RINCON
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria - Secretaría Técnica CSPC
Revisó: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal

