COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

Justicia

PROYECTO DE LEY

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

PROYECTO DE LEY NO. _____ "*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*"

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto atribuir de manera transitoria la competencia legal a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) para coninuar prestando los servicios de alimentación a las personas privadas de la libertad que se encuentren en centros de detención transitoria, fijando como fecha límite para continuar con este servicio el 30 de junio de 2024. Luego de este plazo, le corresponderá a las entidades territoriales, municipales y departamentales, asumir definitivamente la prestación de este servicio, en los términos fijados en la Sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional.

Esta medida se justifica teniendo en cuenta los siguientes elementos: 1. La situación de estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario prolongada desde hace al menos 25 años en Colombia; 2. La obligación internacional en cabeza del Estado de garantizar condiciones mínimas de vida digna a las personas privadas de la libertad no puede dejar de cumplirse; 3. La Ley 65 de 1993 tiene una definición de competencias entre la Nación y los entes territoriales que ha dado lugar a diferentes interpretaciones por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular respecto del derecho a la alimentación; 4. La interpretación de la ley vigente realizada por la Corte Constitucional restringe la posibilidad de que la USPEC continúe prestando el servicio de alimentación a las personas que se encuentran en centros de detención transitoria; 5. La transición de gobiernos departamentales, municipales y distritales puede retardar procesos de contratación para el suministro de alimentos, lo cual puede generar riesgos inminentes e irreparables a la vida e integridad de las personas privadas de la libertad; 6. La USPEC dispone de recursos para prestar este servicio en la vigencia 2023, y podría destinarlos parcialmente en la próxima vigencia. En una última sección se justificará la idoneidad de las medidas legislativas transitorias que se proponen para garantizar la continuidad de la prestación del servicio de alimentación, así como su compatibilidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

1. La situación de estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario prolongada desde hace al menos 25 años en Colombia

Desde el año 1998, la Corte Constitucional ha hecho alusión a la situación contraria al orden constitucional que se vive en el Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia (SPC), la cual se ha extendido a los centros de detención transitoria en virtud del cese de ingresos a Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) a partir del año 2020[1]. Esta

[1] En el marco de la emergencia asociada al COVID-19, el 14 de abril de 2020, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 546 de 2020, "Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación,

declaratoria fue extendida por parte de la Corte Constitucional en marzo de 2022 a los centros de detención transitoria.

En la ampliación de la declaratoria, la Corte Constitucional dio unas órdenes de carácter transitorio (medidas para el corto y mediano plazo) y una fase definitiva (órdenes de largo plazo) para la superación del ECI en centros de detención transitoria. Al respecto, se puede destacar: como medidas de la fase transitoria, en la orden sexta ordenó a los entes territoriales garantizar condiciones mínimas a las personas que permanezcan en centros de detención transitoria; en la orden séptima dispuso que, si pese a los traslados de personas condenadas realizados por el INPEC permanecía la crisis, deberían desarrollarse en un año y medio unos espacios provisionales de detención, los cuales deberían tener unos estándares un poco menores a los de un centro carcelario. Como medidas de la fase definitiva, en la orden vigésima ordenó a las gobernaciones y alcaldías de las ciudades capitales plantear proyectos de ampliación de la infraestructura carcelaria en un término de hasta 2 años, los cuales deben encontrarse terminados en un término de hasta 6 años. Así, la superación del ECI en este tipo de instalaciones sería progresiva atendiendo a la apropiación de recursos y desarrollo de capacidades, pues órdenes de cumplimiento inmediato no serían realistas para resolver el problema.

El Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) se refiere a una vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad que es consecuencia de acciones u omisiones de varias autoridades, de manera que para su resolución se requiere de la acción articulada de entidades en diferentes niveles de gobierno y en diferentes ramas del poder público. Desde la primera declaratoria del ECI en 1998, la Corte Constitucional hizo alusión a la obligación que recae sobre los entes territoriales respecto de las personas detenidas preventivamente[2].

Pese a los constantes llamados de la misma Corte y organismos de control[3], con corte al 31 de mayo de este año, los entes territoriales apenas se hacen cargo de 2.907 personas privadas de la libertad, que corresponden al 2.3% del total de 125.886 personas en reclusión intramural (si se tiene en cuenta que para la misma fecha había 100.183 personas privadas de la libertad intramurales a cargo del INPEC y 22.776 en centros de detención transitoria),

---

en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". El artículo 27 de este decreto legislativo dispuso una suspensión de los traslados de personas privadas de la libertad a Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional por un periodo de 3 meses. Estas medidas generaron el represamiento de esta población en centros de detención transitoria (URIs y estaciones de policía), pues los entes territoriales no contaban con espacios para trasladarlas. En las órdenes novena y décimo cuarta de la Sentencia SU-122 del 31 de marzo de 2022, la Corte Constitucional señaló que la resolución del problema del hacinamiento en centros de detención transitoria "en ningún caso" podría trasladarse a los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, exigiendo una solución definitiva a través del desarrollo de infraestructura carcelaria y centros provisionales de detención.

[2] Así lo estableció en la orden décima de la Sentencia T-153 de 1998: "Décimo.- ORDENAR a los gobernadores y alcaldes, y a los presidentes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales que tomen las medidas necesarias para cumplir con su obligación de crear y mantener centros de reclusión propios."

[3] Ver, por ejemplo, la Directiva 0018 de 2021 de la Procuraduría General de la Nación.

y al 6.08% de un total de 47.833 personas detenidas preventivamente intramurales (incluyendo 21.097 en centros de detención transitoria y 23.831 que se encuentran a cargo del INPEC)[4].

Un elemento adicional que se introdujo desde la Sentencia T-388 de 2013 y fue desarrollado en la T-762 de 2015, con influencia del Informe Final de la Comisión Asesora de Política Criminal del año 2012, es que el ECI en el SPC es un problema que no solamente atañe a las autoridades administrativas y que se resuelve con el desarrollo de infraestructura (estrategia que para ese momento llevaba al menos 15 años de implementación sin un impacto significativo en la garantía de derechos fundamentales de la población), sino que las medidas de política criminal adoptadas en las últimas décadas necesariamente impactan en el incremento de la población, por lo cual la Política Criminal también estaría desajustada respecto al marco constitucional vigente, pues esta no respeta el derecho a la libertad personal de forma prevalente al no existir un marco normativo e institucional que garantice el uso excepcional de la detención preventiva, un sistema claro de proporcionalidad entre los delitos y las penas, ni un sistema racional de medidas alternativas a la prisión (por el contrario, cada vez se expiden mas leyes que restringen el acceso a las mismas). En ese orden, como la política criminal no hace un uso racional del recurso a la privación de la libertad, los esfuerzos presupuestales en desarrollo de infraestructura no se reflejan en una mejora al problema de fondo.

2. La obligación internacional en cabeza del Estado de garantizar condiciones mínimas de vida digna incluye el suministro permanente de alimentación

El mandato constitucional e internacional de garantizar condiciones de vida dignas y no someter a las personas a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes se traduce, respecto de las personas privadas de la libertad, en la relación de especial sujeción. Esta relación se caracteriza por una situación de subordinación de estas personas respecto del Estado, que tiene la posibilidad de administrar y organizar su vida en prácticamente todos los ámbitos y someterla a reglamentos y modelos de disciplina. Comoquiera que las personas privadas de la libertad, por su situación material, no pueden garantizarse los medios y recursos para darse condiciones de vida dignas, la relación de especial sujeción impone al Estado la obligación de proveer bienes básicos para el disfrute de derechos a estas personas, como el acceso a agua potable, servicios públicos, alimentación, servicios de salud, entre otros[5].

En particular, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido la garantía de condiciones mínimas de alimentación para las personas privadas de la libertad como un

[4] Información obtenida del Informe Estadístico INPEC de mayo de 2023 y parte de calidad de la Policía Nacional con corte a 1 de junio.

[5] Así lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos: "(…) el Estado se encuentra en una posición especial de garante respecto de las personas que han sido privadas de su libertad, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre quienes se encuentran sujetos a su custodia, así como la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y las circunstancias propias del encierro." Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Isaza Uribe y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Párr. 87.

aspecto esencial, cuya ausencia puede constituir un trato cruel, inhumano o degradante al señalar que condiciones adecuadas de alimentación son esenciales para proteger los derechos a la vida, integridad y salud de las personas privadas de la libertad:

> "*la falta de víveres en la cantidad, calidad y valor nutricional pertinente no solo contribuye a la aparición de enfermedades en los internos, sino que también debilita su sistema inmunológico e incluso,* ***en casos de ausencia total, podría considerarse como una modalidad de tortura o trato cruel, en contra de lo previsto en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos***"[6].

Distintos instrumentos internacionales sobre los derechos de las personas privadas de la libertad, que sirven como criterios interpretativos de las obligaciones internacionales del Estado protegen su derecho a la alimentación y la obligación del Estado de proveerla[7]. De igual forma, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos[8] establecen una prohibición expresa de sanciones que puedan constituir penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre las que se mencionan "*Las penas corporales o la reducción de los alimentos o del agua potable*" (Regla 43). Es claro que si la restricción del acceso a la alimentación se encuentra proscrito como sanción, con mayor razón es inaceptable que dicho suministro se suspenda por motivos administrativos. Cabe resaltar, en este punto, que la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad es una obligación del Estado colombiano que no se agota en la distribución de competencias legalmente asignadas.

3. La Ley 65 de 1993 tiene una definición de competencias entre la nación y los entes territoriales que ha dado lugar a diferentes interpretaciones por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto del derecho a la alimentación

El artículo 17 de la Ley 65 de 1993[9] dispone que corresponde a los entes territoriales "*(…)la creación, fusión o supresión, dirección, organización, 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*

---

[6] Corte Constitucional. Auto 118 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Párr. 84.

[7] La Regla 22.1. de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos dispone que "*1. Todo recluso recibirá de la administración del establecimiento penitenciario, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas*". El Principio XI.1. de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas proferidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2008 dispone que "Las personas privadas de libertad tendrán derecho a recibir una alimentación que responda, en cantidad, calidad y condiciones de higiene, a una nutrición adecuada y suficiente, y tome en consideración las cuestiones culturales y religiosas de dichas personas, así como las necesidades o dietas especiales determinadas por criterios médicos. Dicha alimentación será brindada en horarios regulares, y su suspensión o limitación, como medida disciplinaria, deberá ser prohibida por la ley".

[8] Naciones Unidas. *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*- "*Reglas Mandela"*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015. A/RES/70/175.

[9] Ley 65 del 19 de agosto de 1993. Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.

gastos de sus cárceles, como (…) raciones de presos (…) y demás servicios". Pese a las discusiones que se han suscitado en torno al contenido y el alcance de esta norma, en reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha señalado, en resumen, que la correcta interpretación de estas disposiciones implica una obligación, en cabeza de las autoridades municipales, departamentales y distritales de hacerse cargo de garantizar la infraestructura y suministro de bienes y servicios esenciales para las personas detenidas preventivamente[10].

De otra parte, el artículo 67 dispone que "*[l]a Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) tendrá a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad*", sin diferenciar la condición jurídica de estas personas. Así mismo, el artículo 4 del Decreto Ley 4150 de 2011[11] establece que esta unidad administrativa tiene por objeto "*gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC*". En principio, podría interpretarse que, atendiendo a la distribución de competencias entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales establecida en los artículos 14 y siguientes de la Ley 65, corresponde a la USPEC brindar la alimentación para las personas que se encuentran condenadas, mientras que los entes territoriales, al estar encargados de prestar los "gastos de las cárceles" deberían hacerse cargo de la alimentación para las personas detenidas preventivamente. Esta es la interpretación que acogió recientemente la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022.

No obstante, y dada la atípica e irregular situación de que existan personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, en su momento se planteó la interrogante acerca de quién debía prestar los servicios mínimos y realizar las adecuaciones de infraestructura pertinentes en favor de esta población (asunto que no se encuentra regulado directamente en la legislación vigente). Al respecto, la Corte Constitucional inicialmente optó por realizar un análisis de las competencias que tenía a cargo cada entidad en términos generales y atribuirle responsabilidades respecto de las personas privadas de la libertad en estos centros. Así, respecto del servicio de alimentación, señaló que "*la USPEC es responsable de la alimentación de todas las personas privadas de la libertad*"[12]. En consecuencia, ordenó a la USPEC "*adopt[ar] las medidas necesarias para que se suministren los alimentos* ***a los reclusos*** *que permanezcan transitoriamente en las Unidades de Reacción Inmediata de Bogotá URI y Estaciones de Policía de Bogotá, sin interrupción y observando todos los requerimientos nutricionales y normas de protocolo de tratamiento higiénico sanitario de alimentos, que garanticen una correcta alimentación de los internos*"[13] (énfasis propio). Como se observa, en esa oportunidad la Corte Constitucional determinó que la alimentación de *todas las personas privadas de la libertad*

[10] Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 1998, T-388 de 2013, T-762 de 2015, T-151 de 2016, T-276 de 2016 y SU-122 de 2022.
[11] Decreto-Ley 4150 del 3 de noviembre de 2011 "*Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura*".
[12] Corte Constitucional. Sentencia T-151 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos. Sección 2.3.2.
[13] Ibíd. Orden 2.11.

que permanecieran en centros de detención transitoria estaría a cargo de la USPEC, por lo que desde ese entonces esta entidad ha prestado el servicio de alimentación en ese tipo de centros en los periodos en que ha habido concentración de población. Además, cabe agregar que, si bien esta sentencia se refirió al caso específico de Bogotá, conforme a este precedente diversos jueces constitucionales de instancia han venido replicando tal interpretación, dando lugar a la actual prestación del servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de USPEC.

Posteriormente, en la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte modificó su postura y consideró que correspondería a los entes territoriales la prestación de los servicios de alimentación de las personas detenidas preventivamente en estos centros:

> "*302. Corresponde a la Corte Constitucional aclarar que el componente de alimentación de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva que se encuentran en establecimiento de reclusión o en centros de detención transitoria corresponde a los entes territoriales*.
>
> *"303. Lo anterior se explica porque los detenidos preventivamente, en principio, deben permanecer en cárceles departamentales y municipales. En este caso, los entes territoriales deben incluir en sus presupuestos las partidas necesarias para las raciones de los presos. Ahora bien, si contratan con el Inpec el recibo de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva, dentro de las cláusulas contractuales se debe acordar el pago de la provisión de alimentación*".

En consecuencia, definió en la parte resolutiva:

> *"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".*

Como consecuencia de ello, y con base en la interpretación de la competencia asignada de la Ley 65 de 1993 (en la que se privilegió el criterio del artículo 17 por encima del 67), ordenó que estas autoridades deberían garantizar la provisión de alimentos, dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de esa decisión a las personas que permanecieran en centros de detención transitoria.

4. La interpretación realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022 restringe la posibilidad de que la USPEC continúe prestando el servicio de alimentación a las personas que se encuentran en centros de detención transitoria

Conforme se señaló en el apartado anterior, la interpretación actual de la Corte Constitucional respecto a quién debe proveer el servicio de alimentación de las personas detenidas preventivamente que continúan en centros de detención transitoria mientras estas permanezcan en este tipo de instalaciones es que deben hacerlo las autoridades

municipales, distritales y departamentales. Como se indicó en la parte 1 de la exposición de motivos, estas órdenes hacen parte de la fase transitoria, pues cuando se desarrollen proyectos de infraestructura carcelaria o de espacios provisionales destinados a la reclusión, no debería haber personas privadas de la libertad por más de 36 horas en esos centros, y por lo tanto, no habría lugar a continuar prestando ese servicio.

Comoquiera que la Corte Constitucional modificó su interpretación de este cuerpo normativo, actualmente la USPEC no cuenta con competencia para prestar estos servicios a personas detenidas preventivamente en centros de detención transitoria.

Sin embargo, la necesidad de que este servicio se continúe prestando es palpable dado que estos centros aún albergan a 22.454 personas privadas de la libertad (21.141 detenidas preventivamente y 1.313 condenadas), y que la USPEC provee alimentación a cerca de 17.000. Conforme a lo reportado por la Policía Nacional, con corte al 4 de julio de 2023, apenas 3.628 personas a nivel nacional reciben alimentación por parte de las autoridades territoriales, distribuidas en 322 estaciones de policía[14].

Conforme a lo reportado por la USPEC, la inversión que hizo esa entidad para brindar el servicio de alimentación en centros de detención transitoria en 2022 fue de aproximadamente 95.000 millones de pesos[15]. Además, en la actualidad, la USPEC brinda el servicio de alimentación en un total de 259 centros de detención transitoria (estaciones de policía y URI)[16].

5. La transición de gobiernos departamentales, municipales y distritales puede retardar procesos de contratación para el suministro de alimentos, lo cual puede generar riesgos inminentes e irreparables a la vida e integridad de las personas privadas de la libertad

El Ministerio Públicó alertó sobre el riesgo de parálisis en el suministro de alimentación en los centros de detención transitoria. De un lado, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos solicitó al Ministerio de Justicia y del Derecho informar sobre “los planes que se tienen para ejercer el suministro de alimenación a las personas privadas de la libertad en los Centro[s] de Detención Transitorioa de las estaciones de policía y URI del país”[17]. De otro lado, la Defensoría del Pueblo recomendó a este ministerio convocar una mesa nacional de alto nivel “para concretar un plan de contingencia”[18] en materia de alimentación a las personas privadas de la libertad, precisamente, en atención a la coyuntura analizada.

En comunicación remitida al Ministerio de Justicia y del Derecho el 5 de julio de 2022, al igual que en Mesa de Trabajo para tratar soluciones a la continuidad del servicio de

[14] Cifras de Policía Nacional. Parte de calidad del 16 de julio de 2023.
[15] Dato suministrado por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.
[16] Ibíd.
[17] Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos Humanos. Circular No. 01 de 20 de junio de 2023.
[18] Defensoría del Pueblo de Colombia. Informe Especial de Advertencia frente al Suministro de Alimentación en Centros de Detención Transitoria.

alimentación en centros de detención transitoria, llevada a cabo el día 7 de julio de 2023[19], diferentes asociaciones de municipios y ciudades capitales llamaron la atención acerca del riesgo latente para la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad a la vida e integridad personal que representaría la suspensión del servicio de alimentación por parte de la USPEC una vez termine el contrato de prestación de servicios de alimentación que se encuentra vigente hasta el 30 de julio de este año, y que contempla, con base en lo señalado en la Sentencia T-151 de 2016, la prestación de servicios de alimentación en favor de la población privada de la libertad que se encuentra en centros de detención transitoria.

Como es de público conocimiento, en el mes de octubre de este año se celebrarán las elecciones a nivel municipal, distrital y departamental en todo el territorio nacional, y los nuevo alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras se posesionarán en enero del año 2024. También es de público conocimiento la restricción establecida por la ley de garantías para realizar contrataciones por parte de las autoridades territoriales dentro de los 4 meses anteriores a la fecha de la elección. De esta forma, las autoridades territoriales que aun no cuenten con estos servicios tienen restricciones de orden administrativo para realizar la contratación en estos momentos.

Esta situación, entonces, constituye una clara amenaza a la efectiva prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria donde, a la fecha, la USPEC brinda este servicio.

Como se indicó en el punto 2 de la exposición de motivos, la suspensión de los servicios de alimentación podría llegar a constituir la violación de derechos humanos de las personas privadas de la libertad, y un flagrante incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado frente a esta población. Si bien es claro que la Honorable Corte Constitucional hizo una interpretación del contenido de la Ley 65 de 1993 y de las obligaciones con las personas privadas de la libertad sistemática, el contexto actual es que la única forma de garantizar la provisión de servicios de alimentación a gran parte de las personas privadas de la libertad que permanecen en centros de detención transitoria mientras se cumplen las medidas estructurales ordenadas por la Corte Constitucional en materia de desarrollo de infraestructura y adecuación de la Política Criminal es a través de su suministro por parte de la USPEC.

6. La USPEC dispone de recursos para prestar este servicio en la vigencia 2023, y podría destinarlos parcialmente para la próxima vigencia. Impacto fiscal de la presente iniciativa legislativa

La USPEC ha venido dando cumplimiento al Servicio del suministro de alimentación de los internos recluidos en los ERON, estaciones de policía asignadas por orden judicial, unidades tácticas y centros de reclusión militar, mediante diferentes mecanismos de contratación, entre los que se encuentra la Licitación Pública como regla general del principio de selección objetiva contemplado en el ordenamiento jurídico contractual Colombiano y el mecanismo de adquisición de bolsas de productos, en el escenario de la

[19] https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/se-garantizara-continuidad-prestacion-servicio-alimentacion-personas-privadas-libertad-en-centros-transitorios.aspx

Bolsa Mercantil de Colombia, destinando así, para cada uno de los procesos de selección contractual una partida presupuestal específica para los establecimientos de reclusión transitoria.

En este sentido y de acuerdo con la información presupuestal de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios 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.

7. Las medidas propuestas son idóneas para prevenir un incumplimiento de las obligaciones frente a las personas privadas de la libertad y no se oponen a la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Teniendo como contexto el marco normativo e institucional mencionado en los puntos anteriores, en esta sección se explicará el contenido y alcance de las medidas legislativas que se proponen, su idoneidad y concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia.

En primer lugar, y simplemente para recapitular lo dicho hasta el momento, tenemos que: 1. El Estado tiene una obligación de proveer servicios de alimentación a las personas privadas de la libertad con independencia del lugar en que se encuentren recluidas y a cargo de qué autoridad se encuentren; 2. Dejar de proveer estos servicios puede considerarse como una violación de derechos humanos; 3. Conforme a la interpretación de la distribución de competencias entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales frente a las personas privadas de la libertad y la interpretación que había hecho la Corte Constitucional hasta antes de la Sentencia SU-122 de 2022, la USPEC venía prestando ese servicio a las personas en centro de detención transitoria; 4. Al menos desde 2020 se

ha venido consolidando una situación de Estado de Cosas Inconstitucional en centros de detención transitoria, declarada por la Corte Constitucional en el año 2022; 5. La superación del ECI en centros de detención transitoria se ha planteado en unas fases transitoria y otra definitiva, de forma escalonada; 6. Hasta la fecha las autoridades territoriales, municipales y departamentales, no han asumido la prestación de servicios de alimentación y en el contexto de cambios de gobierno difícilmente podrán hacerlo pronto.

Dicho esto, este proyecto de ley propone *facultar* a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, de manera provisional a prestar los servicios de alimentación de personas que se encuentren privadas de la libertad en centros de detención transitoria. Esta facultad se encuentra condicionada temporalmente hasta el 30 de junio de 2024. Luego de este plazo, le corresponderá a las entidades territoriales, municipales y departamentales, asumir definitivamente la prestación de este servicio, en los términos fijados en la Sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional.

La medida persigue un fin constitucionalmente relevante, el cual es brindar el servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad que se encuentran bajo custodia del Estado. Para ello se sirve de la colaboración armónica y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Esta es una medida idónea, pues permite, de manera provisional, que una autoridad con experticia técnica y experiencia en la prestación de servicios de alimentación lo garantice, condicionado a que las autoridades que tienen la competencia natural para hacerlo cuenten con una delimitación temporal que permitirá a las nuevas alcaldías y gobernaciones acoplarse en los cargos y adelantar las acciones y medidas de coordinación oportunas para garantizar la prestación de este servicio.

Las medidas legislativas propuestas, además, son coherentes con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la medida que:

1. Promueven la garantía de la prestación del servicio a la alimentación, uno de los elementos mínimos de garantía por parte del Estado a las personas privadas de la libertad en reiterada jurisprudencia;

2. En lo que se refiere al servicio de alimentación de las personas privadas de la libertad, en la orden sexta de la Sentencia SU-122 de 2022 (asociada a las consideraciones en los párrafos 302 y 303 previamente transcritas) la Corte se fundamentó en la competencia *legal* asignada a los entes territoriales por el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, dando prelación a esta norma respecto al artículo 67 de la misma ley (que anteriormente había servido como criterio para asignarla a la USPEC). En consecuencia, una reforma *legal* transitoria permitiría facultar a esta Unidad, mediante una regla especial, a prestar estos servicios para garantizar el derecho fundamental;

3. Comoquiera que en la parte resolutiva de la Sentencia SU-122 de 2022 se proponen medidas en fases transitoria y definitiva para superar la crisis, esta norma transitoria no afectaría la obligación de los entes territoriales para superar esta situación contraria al orden constitucional.

En conclusión, las medidas propuestas no solo son oportunas, sino necesarias e indispensables para garantizar la continuidad de la prestación del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad mientras los entes territoriales, municipales y departamentales, garantizan las condiciones presupuestales, logísticas y administrativas para prestar ese servicio y continúan avanzando en el desarrollo de la infraestructura requerida para una solución definitiva a la crisis.

8. El presente Proyecto de Ley se enmarca en el desarrollo del principio de colaboración armónica exigido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022 entre autoridades nacionales y del orden territorial para la protección de derechos fundamentales de la población privada de la libertad

Finalmente, se debe destacar que esta iniciativa legislativa materializa el principio constitucional de colaboración armónica. La propia Corte Constitucional, en Sentencia SU-122 de 2022, ya traía a colación este deber:

> "En el contexto particular del estado de cosas inconstitucional de la política criminal y del Sistema Penitenciario y Carcelario, la Corte ha encontrado que las acciones que deben ser emprendidas para superarlo *"requieren de la colaboración armónica de las entidades del Estado."* La Sentencia T-388 de 2013 estableció que todos los actores y entidades a cargo del diseño, adopción, implementación y evaluación de la política pública criminal, penitenciaria y carcelaria deben actuar de manera coordinada y colaborar armónicamente en el desarrollo de sus funciones" (pár. 463).

En el presente asunto, en un contexto de estado de cosas inconstitucional como el que se presente en el sistema penitenciario y carcelario, se advierte la necesidad de llevar a cabo coordinaciones, incluso extraordinarias o transitorias, que aseguren el mantenimiento de la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria donde actualmente la USPEC brinda dicho servicio. No hacerlo puede dar lugar a una agudización de la situación contraria al orden constitucional y, en tal sentido, se exige una articulación interinstitucional que brinde una respuesta que impida tal escenario. La presente iniciativa legislativa permitirá que no se llegue a un escenario de desprotección de derechos y, por el contrario, asegurará transitoriamente el mantenimiento del goce efectivo del derecho a la alimentación de las personas recluidas en centros de detención transitoria donde actualmente la USPEC brinda dicho servicio, mientras las nuevas autoridades locales, municipales y departamentales, en la vigencia 2024, ponen en marcha las acciones administrativas, logísticas y presupuestales necesarias para asumir este deber.

PROYECTO DE LEY NO. _____

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

"*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*"

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto 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.

Artículo 2. Facultad provisional para continuar prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de la USPEC. ADICIÓNESE un parágrafo transitorio al artículo 67 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

"Parágrafo transitorio. Hasta el 30 de junio de 2024, la USPEC podrá continuar brindando el servicio de alimentación para personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros de detención transitoria en los lugares donde venía prestando el servicio. Vencido este plazo, este servicio deberá ser asumido definitivamente por las entidades territoriales, en los términos de la Sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional."

Artículo 3. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO
Ministro de Justicia y del Derecho