



Nos Unen Tus Derechos

Informe Especial de Advertencia Frente al Suministro de Alimentación en Centros de Detención Transitoria

Defensoría del Pueblo de Colombia

Junio de 2023



I. INTRODUCCIÓN

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su misión constitucional de velar por la promoción, el ejercicio y divulgación de los derechos humanos en el territorio nacional, produce este informe especial de advertencia frente a una posible parálisis en el suministro del servicio de alimentación para las personas privadas de la libertad recluidos en los Centros de Detención Transitoria del país, lo que podría generar una grave vulneración a los derechos humanos de esta población y derivar en un alto riesgo de afectación al orden público.

El presente documento parte de un contexto sobre el estado de cosas inconstitucionales en materia penitenciaria y carcelaria, seguido por el contenido del derecho a la alimentación como un mínimo constitucionalmente asegurable; posteriormente se realiza una descripción de las autoridades responsables de la prestación del derecho a la alimentación; a continuación se describe la actual situación y se realizan recomendaciones dirigidas a las entidades territoriales, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

II. ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL - ECI- EN MATERIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA

La Corte Constitucional, mediante las sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU 122 de 2022, se ha pronunciado en el sentido de reconocer la existencia de un estado de cosas inconstitucional - ECI, en el sistema penitenciario y carcelario del país, al evidenciar la existencia de vulneraciones masivas y generalizadas a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y, de esta manera, buscar mecanismos para enfrentar las graves problemáticas que originan la crisis.

De esta manera, en la sentencia T-762 de 2015, se reiteró el ECI declarado en la sentencia de 2013, y nuevamente se identifican sus problemas estructurales, causas y posibles soluciones, encaminadas a garantizar unas condiciones de reclusión respetuosas de los estándares constitucionales y la exigencia de formular una política criminal respetuosa de los derechos humanos de todos los privados de libertad.

Posteriormente, a través del Auto 121 de 2018, la Corte Constitucional decidió impartir nuevas órdenes encaminadas a reorientar la estrategia de seguimiento del ECI en Colombia a partir de (i) los roles de las entidades de seguimiento y (ii) la creación de los mínimos constitucionalmente asegurables de resocialización, infraestructura, alimentación, derecho a la salud, servicios públicos domiciliarios y acceso a la administración de justicia.

No obstante, pese a los reiterados pronunciamientos de la corporación constitucional, las afectaciones a los derechos humanos de la población privada de la libertad no han obtenido una respuesta idónea, sino que, en vez de avanzar en su superación, se han ido profundizando particularmente en los centros de detención transitoria del país.



Con el objeto de prevenir la propagación del coronavirus en los centros de reclusión del país, en el mes de marzo de 2020, el INPEC tomó la determinación administrativa de prohibir el ingreso de las personas externas a los ERON; el traslado de personas privadas de la libertad entre establecimientos e ingreso de nuevas personas condenadas y sindicadas. Lo anterior, generó que los procesados y condenados permanecieran privados de la libertad en centros de detención transitoria, espacios que se encuentran a cargo de la Policía Nacional y de la Fiscalía General de la Nación, los cuales tienen por objeto alojar y custodiar a las personas privadas de la libertad de manera temporal mientras se define su situación jurídica, sin exceder el término de 36 horas, hasta que se disponga su libertad, el traslado a su domicilio o el traslado a un centro carcelario o penitenciario. Vale la pena aclarar, que estos lugares no cuentan con las condiciones físicas, de infraestructura y capacidades humanas para albergar personas privadas de la libertad en condiciones respetuosas de la dignidad humana.

Por este motivo, en el año 2022 la delegada para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo, lanzó el informe *“sobre la situación actual de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria del país”*, a través del cual se identificaron las principales problemáticas que afrontan las personas privadas de la libertad en estos lugares, como lo es el hacinamiento y la vulneración constante de los mínimos constitucionalmente asegurables.

Esta situación fue reconocida mediante la sentencia SU-122 de 2022, donde la Corte Constitucional decide extender el estado de cosas inconstitucional contenido en la Sentencia T-388 de 2013, a los centros de detención transitoria, ordenando el cumplimiento de medidas estructurales que permitan a las personas privadas de la libertad contar con condiciones dignas de reclusión y que las entidades competentes coordinen, diseñen e implementen una política pública que ponga fin a la situación de vulneración de derechos. La orden se fundamentó, en la evidente omisión de las entidades territoriales, en el cumplimiento de sus obligaciones legales en relación con la población procesada, con medida de aseguramiento de detención preventiva.

Así las cosas, una de las problemáticas que más afecta el goce efectivo de las personas privadas de la libertad en el país, es justamente el acceso a un servicio de alimentación en condiciones de calidad e idoneidad adecuadas, particularmente en los denominados centros de detención transitoria del país.

III. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

La prestación del servicio de alimentación, denominado por la Honorable Corte Constitucional como un mínimo constitucionalmente asegurable, es una obligación del Estado que consiste en facilitar las dotaciones mínimas de comida que garanticen la subsistencia en condiciones dignas de las personas privadas de la libertad, debiendo proporcionarse los alimentos de manera adecuada y suficiente en el marco de los estándares de calidad, higiene y nutrición, necesarios para asegurar la vida y la salud de los reclusos.



Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia SU-122 de 2022 reconoce que uno de los factores para mantener la integridad de los reclusos incluye la debida alimentación, la cual debe suministrarse diariamente y *“responder a condiciones mínimas de higiene, valor nutricional y una calidad y cantidad que les permita su sana y completa nutrición.”*

Conforme los estándares planteados en la Ley 65 de 1993 y los pronunciamientos constitucionales, se debe propender los centros de reclusión deben contar con una adecuada infraestructura que permita una adecuada preparación, conservación y distribución de los alimentos para que estos se encuentren en condiciones óptimas de higiene y salubridad. De esta manera, también se debe tener en cuenta la provisión de alimentos en la cantidad, forma y con las condiciones que imponga el dictamen médico, por lo cual, se debe asegurar el suministro de las dietas especiales formuladas por las condiciones de salud o las reglas culturales y religiosas, que se establezcan en cada caso especial.

IV. COMPETENCIAS FRENTE AL SUMINISTRO DE LA ALIMENTACIÓN

Una vez identificadas las principales condiciones de cumplimiento que exige la prestación del servicio de alimentación en condiciones de dignidad, se hace necesario referirse a las competencias legales y jurisprudenciales respecto del suministro del servicio.

4.1. Responsabilidad de la alimentación en centros de reclusión del orden nacional - ERON.

El suministro de alimentación en establecimientos penitenciarios se encuentra regulado en la Ley 65 de 1993. Al respecto, el artículo 52 dispone que la alimentación debe ser uno de los componentes incluidos en el reglamento general que debe ser expedido por el INPEC. Adicionalmente, el artículo 67 modificado por el artículo 48 de la Ley 1709 de 2014, establece:

“La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) tendrá a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad.

Cuando resulte necesario y únicamente por razones de salud, el médico podrá establecer la modificación del régimen alimentario de las personas privadas de la libertad o podrá autorizar que estas se provean su propia alimentación desde el exterior del establecimiento penitenciario siempre y cuando se cumpla con las condiciones de seguridad e higiene del mismo. En los demás casos solo podrá ser autorizado por el Consejo de Disciplina. Se tendrán en cuenta, en todo caso, las convicciones religiosas de la persona privada de la libertad” (...).

Por su parte, el artículo 68 de la Ley 65 de 1993 modificado por el artículo 49 de la Ley 1709 de 2014, al referirse a las políticas y planes de provisión alimentaria, establece:

“La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) fijará las políticas y planes de provisión alimentaria que podrá ser por administración directa o por contratos con particulares. Los alimentos deben ser de tal calidad y cantidad que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la



libertad. La alimentación será suministrada en buenas condiciones de higiene y presentación. Los internos comerán sentados en mesas decentemente dispuestas” (...).

Así las cosas, en los centros de reclusión del orden nacional - ERON, según el ámbito de competencias establecido, la alimentación debe ser garantizada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, entidad que, en cumplimiento de esta obligación, creó políticas y planes de provisión alimentaria, por lo que suministra la alimentación a través de operadores que fueron contratados para tal fin, los cuales tienen como objeto prestar el servicio en condiciones mínimas de calidad, nutrición, cantidad y oportunidad en todo el proceso de almacenamiento, alistamiento, preparación, servicio y entrega en los 4 tiempos contractualmente establecidos: (i) desayuno, (ii) almuerzo, (iii) comida y (iv) refrigerio nocturno.

4.2. Responsabilidad del suministro de la alimentación para personas sindicadas en Centros de Detención Transitoria.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 regula lo relativo a la competencia de las entidades territoriales respecto a las cárceles municipales y departamentales, señalando que *“corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.”*

Así mismo, el referido artículo 17, dispone que en los presupuestos municipales y departamentales se deben incluir las partidas necesarias para asumir los gastos de funcionamiento de dichos establecimientos, así como los relativos a las raciones de las personas privadas de la libertad.

De igual manera, el artículo 19 de la ley establece que los departamentos y municipios que no cuenten con establecimientos carcelarios pueden contratar con el INPEC el recibo de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva. Dentro de las cláusulas contractuales es imperioso que se acuerde el pago de varios servicios y remuneraciones entre los que se encuentra la “provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos.”

Igualmente, mediante la sentencia T-151 de 2016, la H. Corte Constitucional señaló que *“las entidades territoriales están a cargo de los establecimientos de detención preventiva y de los centros de detención transitoria, a ellos les corresponde crearlos, brindar la alimentación adecuada, garantizar el aseguramiento en salud de sus internos y condiciones dignas de reclusión”.*

En el más reciente pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional, la sentencia SU -122 de 2022, se ordenó en su numeral sexto lo siguiente:



“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”.

Conforme a lo anterior, legal y jurisprudencialmente se encuentra establecido que la responsabilidad del suministro de alimentación y el cuidado de las personas privadas de la libertad sometidas a una medida de aseguramiento, se encuentra a cargo de las entidades territoriales y, por su parte, lo relativo a las personas condenadas se encuentra en cabeza de la Unidad de Servicios Penitenciarios Carcelarios USPEC.

La Defensoría del Pueblo, en virtud del seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, ha realizado visitas in situ a centros de reclusión del orden nacional y en centros de detención transitoria, se ha constatado que las entidades territoriales han venido incumpliendo de manera reiterada con su obligación legal. Por este motivo, se expidió la Resolución Defensorial No. 069 de 2016 en donde se resolvió i) *instar a los entes territoriales al cumplimiento del deber legal que estos tienen frente a las personas privadas de la libertad en detención preventiva,* (ii) *advertir a las asambleas departamentales, concejos municipales de abstenerse de aprobar presupuestos que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993,* (iii) *advertir a los alcaldes y gobernadores de abstenerse de aprobar o sancionar los presupuestos que no incluyan la obligación consagrada en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993,* y (iv) *exhortar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que se adelante lo pertinente dentro del ámbito de sus competencias frente a los alcaldes y gobernadores que incumplan lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993”.*

V. PANORAMA ACTUAL DE LA ALIMENTACIÓN COMO MÍNIMO CONSTITUCIONALMENTE ASEGURABLE EN CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA

La alimentación es uno de los mínimos constitucionalmente asegurables que más se ha visto quebrantado tanto en establecimientos de reclusión del orden nacional, como en centros de detención transitoria del país, en primer lugar, por el reiterado incumplimiento de los operadores contratados por la USPEC en cumplir con sus obligaciones contractuales en cuanto a calidad y cantidad de los alimentos que son entregados a las personas privadas de la libertad, como también por el incumplimiento de las demás autoridades territoriales en el suministro de alimentos a las personas detenidas preventivamente, conforme a los criterios de calidad y suficiencia establecidos.



Teniendo en cuenta que la principal problemática que se evidencia en la actualidad del sistema penitenciario y carcelario se da justamente en los centros de detención transitoria, es importante señalar las cifras de población, capacidad y hacinamiento en estos centros, de acuerdo con lo reportado por la Policía Nacional:

Estaciones de policía:

CAPACIDAD	POBLACIÓN TOTAL		SOBREPOBLACIÓN	HACINAMIENTO
9.038	21.194		12.156	134%
	Condenados	Imputados		
	1.447	19.747		

Fuente: Área de Información Estratégica del Servicio de Policía -ARES - 26/06/2023

Unidades de reacción inmediata -URI-:

CAPACIDAD	POBLACIÓN TOTAL		SOBREPOBLACIÓN	HACINAMIENTO
1.064	1.465		401	37.6%
	Condenados	Imputados		
	87	1.378		

Fuente: Área de Información Estratégica del Servicio de Policía -ARES - 26/06/2023

Total, población privada de la libertad en los CDT:

CAPACIDAD	POBLACIÓN TOTAL		SOBREPOBLACIÓN	HACINAMIENTO
10.102	22.659		12.577	124.3%
	Condenados	Imputados		
	1.534	21.125		

Fuente: Área de Información Estratégica del Servicio de Policía -ARES - 26/06/2023

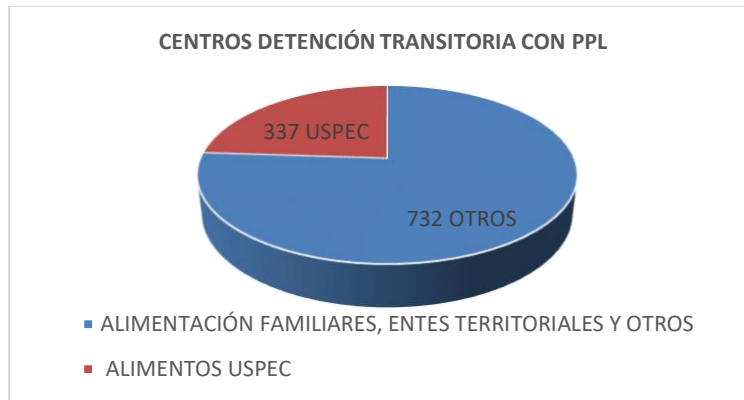
Conforme lo anterior, se tiene que en la actualidad se encuentran veintidós mil seiscientos cincuenta y nueve (22.659) personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, que viven en permanente vulneración de sus derechos.

En el marco de la labor misional de la Defensoría del Pueblo, se ha identificado la existencia de graves problemáticas en materia de suministro del servicio de alimentación en estos centros de detención transitoria, lo que ha llevado a que las personas privadas de la libertad acudan a la tutela como un mecanismo efectivo de protección de sus derechos fundamentales.

A raíz de los incumplimientos de las responsabilidades legales a cargo de las entidades territoriales y la vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, en reiteradas oportunidades los jueces constitucionales han ordenado a la USPEC asumir la responsabilidad de prestar el servicio de alimentación en algunos centros de detención transitoria.

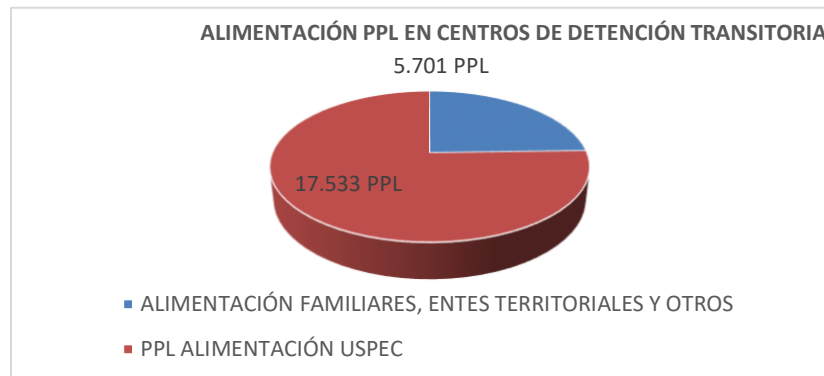


Bajo este contexto, en el desarrollo del estudio minucioso del Contrato de Prestación de Servicios No. 414-2022, se logró establecer que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC garantiza el suministro de alimentación en **trescientos treinta y siete (337) centros de detención transitoria**, para un total de diecisiete mil quinientos treinta y tres (17.533) raciones contratadas, es decir personas privadas de la libertad beneficiadas, como se describe en la siguiente gráfica:



Grafica No. 1¹

En este primer gráfico se observa que de un total de 1069 CDTs, en 337 de ellos la USPEC se encuentra prestando el servicio de alimentación, mientras que, en los 732 restantes, la alimentación es suministrada por los familiares, los entes territoriales u otras vías.



Grafica No. 2²:

Pese a que la USPEC atienda tan solo 337 del total de los CDTs, este número corresponde a un total de **17,533 personas privadas de la libertad** sobre las cuales asume el servicio de alimentación, mientras que en los 732 CDTs restantes, correspondientes a una

¹ En la gráfica se incluye Uris, estaciones de policía (989) y unidades tácticas militares (80) donde se tiene conocimiento, se encuentran personas privadas de la libertad.

² En la gráfica se incluye personas privadas de la libertad en Uris, Estaciones de Policía (22.659) y las reclusas en unidades tácticas militares (555).



población de 5,701 personas privadas de la libertad, la alimentación de es suministrada por los familiares, los entes territoriales u otras vías.

Así las cosas, se tiene que la USPEC ha venido suministrando la alimentación a más del 75.5% de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, en la mayoría de los casos en cumplimiento de órdenes judiciales, pese a que el deber legal de la garantía de este mínimo corresponda a los entes territoriales (Municipios y Departamentos) conforme a las competencias legales que le asisten.

VI. ALERTA DE ADVERTENCIA POR INMINENTE SUSPENSIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD DETENIDAS EN CENTROS TRANSITORIOS.

En el desarrollo de las Mesas penitenciarias lideradas por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, la USPEC ha manifestado su intención de no continuar con la prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria del país a personas en calidad de sindicadas a **partir del 31 de julio del 2023**, lo cual genera un grave riesgo de paralización en la prestación del servicio pues, como se ha logrado evidenciar, las entidades territoriales continúan desatendiendo sus obligaciones, pese a los pronunciamientos recientes de la Corte Constitucional mediante sentencia SU-122 de 2022.

De esta manera y ante la inminente problemática que se podría generar por la suspensión del suministro de alimentación por parte de la USPEC desde el **31 de julio de 2023**, la Defensoría del Pueblo ofició a la entidad mencionada a través del radicado No. 20230040302175001, con el fin de que aclarara los aspectos relacionados con la alimentación de los CDT, quien emitió respuesta en los siguientes términos:

... “ De conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 y con las órdenes proferidas por la Honorable Corte Constitucional mediante la Sentencia SU-122 de 2022, el servicio de alimentación para población privada de la libertad en situación de detención preventiva en estaciones de policía y del país corresponde a cada entidad territorial, quienes deben incluir en sus presupuestos las partidas necesarias para garantizar lo pertinente a dicho grupo poblacional, de manera que esta Unidad no podrá continuar haciendo la provisión que hasta la fecha ha venido entregando, sino hasta el 31 de julio del año que cursa, fecha en que culmina el contrato que actualmente se encuentra en ejecución, en tanto las competencias atribuidas a esta Unidad se circunscriben a la población privada de la libertad que se encuentre a cargo del INPEC (resaltado y subrayado nuestro).

Así las cosas, se colige sin dificultad que es competencia de los entes territoriales lo relativo al suministro de alimentación de personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria. Lo anterior, sin perjuicio de que la entidad descentralizada pueda suscribir los convenios de integración de servicios que estime pertinentes con el INPEC, siguiendo en todo caso las previsiones del artículo 19 de la Ley 65 de 1993”. (resaltado y subrayado nuestro).



Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo en uso de sus facultades constitucionales y legales, genera la siguiente:

ADVERTENCIA. la Defensoría del Pueblo **advier**te sobre el inminente riesgo de parálisis en el suministro de alimentación para aproximadamente **17.533** personas privadas de la libertad que se encuentran reclusos en URIS, estaciones de policía, subestaciones y unidades tácticas militares, a partir del 31 de julio del año en curso y sobre las cuales la USPEC ha venido garantizando la prestación del servicio.

En virtud de lo expuesto, se emite las siguientes recomendaciones a cada una de las entidades responsables del sistema penitenciario y carcelario.

RECOMENDACIONES

Al Ministerio de Justicia y del Derecho:

- **Convocar** de manera urgente una mesa nacional de alto nivel, conformada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y representantes de las entidades territoriales, para efectos de concretar un plan de contingencia que permita asegurar la continuidad en la prestación del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad reclusas en los Centros de Detención Transitoria del país.

Esta mesa deberá contar con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, en aras de velar por la garantía de los derechos de esta población y hacer vigilancia del cumplimiento de los compromisos que se acuerden.

A las entidades territoriales:

- Adelantar de manera urgente y prioritaria, las gestiones que sean necesarias para garantizar la prestación del servicio de alimentación de las personas en calidad de sindicadas que se encuentran en estaciones de policía, subestaciones, unidades de reacción inmediata y unidades tácticas militares, priorizando aquellas en donde la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC- ha venido suministrando el servicio. Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 17,18 y 19 de la Ley 65 de 1993 y lo ordenado por la Corte Constitucional en el numeral sexto de la parte resolutive de la sentencia SU - 122 de 2022.

A la USPEC:

- Informar de manera inmediata a las entidades territoriales, donde la USPEC suministra la alimentación a las personas privadas de la libertad que se encuentran en centros de detención transitoria, sobre la decisión de no continuar con la prestación del servicio de alimentación, bajo los argumentos legales y jurisprudenciales informados a la Defensoría del Pueblo, con el fin de que se



logren tomar las medidas que sean necesarias, en garantía de la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad

- Coordinar de manera inmediata con las entidades territoriales un plan de contingencia, que permita garantizar la continuidad de la prestación del servicio de alimentación a partir del 31 de julio de 2023, en las 337 estaciones de policía, unidades de reacciones inmediata y unidades tácticas militares, en donde se encuentran recluidas aproximadamente un total de 17.533 personas privadas de la libertad, que corresponde al 75.5% de la población detenida en estos lugares.