



Bogotá D.C., Julio de 2026

Señores
MESA DIRECTIVA
H. Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones”*

Respetados señores,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presenté a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley *“Por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones”*.

Lo anterior, con la finalidad de ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos de la constitución, la ley y los reglamentos.

Cordialmente,

Jesús S. Lorduy M.

JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

*“Por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento
carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones”*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

CAPÍTULO I
OBJETO

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente Ley tiene como finalidad, dictar medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros carcelarios y penitenciarios en todo el territorio nacional.

CAPÍTULO II
CAUCIÓN REAL O GARANTÍA

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el numeral 8 del literal B del artículo 307 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 307. Son Medidas de aseguramiento:

A. Privativas de la libertad.
(...)

B. No privativas de la libertad.
(...)

8. La prestación de una caución real adecuada, por el propio imputado o por otra persona, mediante depósito de dinero, valores, constitución de prenda o hipoteca, entrega de bienes o la fianza de una o más personas idóneas.

Las formas de garantizar el cumplimiento de las obligaciones procesales del imputado, son aquellas cauciones en dinero o en especie que sean cuantificables o tengan valor monetario, con la finalidad de asegurar la comparecencia del procesado al proceso penal.

Una vez pagada y/o constituida la garantía por parte del procesado, deberá ser puesto en libertad con el compromiso bajo la gravedad del juramento de comparecer al proceso penal las veces que sea citado por la autoridad judicial competente, so pena de incurrir en las responsabilidades a que haya lugar. La garantía o caución se devolverá cuando el proceso penal haya finalizado.

Si durante el proceso penal, el procesado no compareciere sin justa causa ante la autoridad judicial cuando haya sido citado, perderá la garantía o caución real, y se podrá emitir la respectiva orden de captura.

En los casos donde se dicte sentencia condenatoria, el condenado perderá la totalidad de la caución o garantía real, la cual deberá ser computada en la dosificación punitiva correspondiente.

ARTÍCULO 3º. Adiciónese dos (2) párrafos al artículo 307 de la Ley 906 de 2004, los cuales quedarán así:

Parágrafo 2º: Dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará la manera como se constituirá la garantía o caución real dentro del proceso penal ante el Banco Agrario de Colombia, en nombre de la autoridad judicial que impone la respectiva caución.

Parágrafo 3º: Cuando el dinero o especie consecuencia de la caución real o garantía, quede definitivamente a disposición de la autoridad judicial competente, se garantizará hasta un 50% de la misma en favor de la víctima del delito, si la hubiere. En todo caso, el remanente hará parte del presupuesto general de la nación, y se destinará a proyectos tendientes a mitigar el hacinamiento carcelario y penitenciario.

El Gobierno Nacional, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de esta ley, reglamentará la manera en que se realizarán progresivamente las apropiaciones correspondientes para tal efecto.

ARTÍCULO 4º. Adiciónese un párrafo al artículo 308 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Parágrafo 2º: El juez de control de garantías, previa imposición de la medida de aseguramiento establecida con ocasión al numeral 3º del presente artículo, y atendiendo las políticas públicas tendientes a mitigar el hacinamiento carcelario y penitenciario, podrá imponer la caución real o garantía al imputado solo respecto a

aquellos delitos que describan multa, y su cuantía será la mínima estipulada en el respectivo tipo penal. La caución real o garantía solo procederá frente a procesados que no tengan antecedentes penales.

No procederá la caución real o garantía frente a: delitos contra la vida y la integridad personal, salvo lesiones personales; delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad individual y otras garantías; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; el delito de extorsión; el delito de estafa; delitos contra la protección de la información y de los datos; delitos contra la fe pública; el delito de lavado de activos; el delito de soborno transnacional; el delito de enriquecimiento ilícito de particulares; delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente; delitos contra la seguridad pública; delitos dolosos contra la administración pública; delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia; delitos contra el régimen constitucional y legal. Tampoco procederá sobre alguno de los delitos descritos en el inciso segundo del artículo 68A de la Ley 599 de 2000 y el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

CAPÍTULO III

MEDIDAS CONTRA EL HACINAMIENTO CARCELARIO Y PENITENCIARIO

ARTÍCULO 5º. El Gobierno Nacional, dispondrá las políticas públicas de Estado y apropiaciones presupuestales necesarias dentro de los diez (10) años siguientes a la expedición de la presente ley, con la finalidad de mitigar el hacinamiento carcelario y penitenciario en el que se encuentran las personas privadas de la libertad.

Dichas políticas públicas, deben responder a la garantía constitucional de la dignidad humana y demás derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico a la población reclusa en establecimientos carcelarios y penitenciarios, sin más limitación de aquellos derechos que por la condición de procesados o condenados tuvieren.

Parágrafo 1º: De conformidad con lo establecido en el inciso primero del presente artículo, el Gobierno Nacional liderará e implementará acciones a corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, comprendido entre el primer y cuarto año contados a partir de la promulgación de la presente ley, se realizarán gestiones de monitoreo, diagnóstico y divulgación de la información sobre las causas, retos y soluciones a la problemática del hacinamiento carcelario. En el mediano plazo, comprendido entre el quinto y noveno año, se efectuarán labores de ejecución de la mitigación y solución de las problemáticas que originan el hacinamiento carcelario y penitenciario. En el largo plazo, contado a partir del décimo año y en adelante, se

consolidarán las políticas públicas contra el hacinamiento carcelario y penitenciario. En esta última, las problemáticas de hacinamiento carcelario y penitenciario deben estar plenamente superadas.

Durante la implementación de dichas acciones, se conformará un Comité Técnico integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho y/o su delegado quien lo presidirá, el Ministro del Trabajo y/o su delegado, el Ministro de Educación y/o su delegado, el Director Nacional de Planeación y/o su delegado, el Director Nacional de Inteligencia y/o su delegado, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y/o su delegado, el Director de la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- y/o su delegado, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y/o su delegado, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y/o su delegado, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y/o su delegado, el Director Nacional de la Policía Nacional y/o su delegado, el Fiscal General de la Nación y/o su delegado, el Procurador General de la Nación y/o su delegado, y el Defensor del Pueblo y/o su delegado, con la finalidad de emitir conceptos vinculantes con miras a ejecutar las distintas disposiciones en el corto, mediano y largo plazo. Dicho Comité Técnico adoptará su propio reglamento y sesionará por lo menos dos (2) veces al año.

Parágrafo 2º. Las apropiaciones presupuestales a las que se refiere el inciso primero del presente artículo deberán hacerse año a año, con observancia a superar las vicisitudes al cabo de los diez (10) años previamente señalados. En la formulación del mismo, participarán el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación, con el objeto de planear de manera adecuada las inversiones a que haya lugar.

Parágrafo 3º. Del análisis y comportamiento del asunto se rendirá informe anual a los entes de control por parte del Ministro de Justicia y del Derecho y/o su delegado, so pretexto de incurrir en causal de mala conducta. Dicho informe deberá ser presentado antes del 31 de marzo de cada año, reportando el respectivo análisis de la vigencia fiscal anterior.

ARTÍCULO 6º. COLONIAS AGRÍCOLAS. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 28. COLONIAS AGRÍCOLAS. Son establecimientos para cumplir la detención preventiva y/o purgar la pena, preferencialmente para procesados y/o condenados de extracción campesina o para propiciar la enseñanza y/o labor agropecuaria.

Cuando la extensión de las tierras lo permitan podrán crearse en ellas constelaciones agrícolas, conformadas por varias unidades o campamentos, con organización especial.

Parágrafo 1º. La producción de estas colonias servirá de fuente de abastecimiento. En los casos en los que existan excedentes de producción, estos podrán ser comercializados. Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que correspondan al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).

Parágrafo 2º. Con la finalidad de mitigar las problemáticas de hacinamiento carcelario y penitenciario, la autoridad judicial o administrativa correspondiente podrá disponer la reclusión o remisión de personas privadas de la libertad a colonias agrícolas, de aquellos internos que sin gozar de las calidades establecidas en el inciso primero del presente artículo, tengan la voluntad de ejecutar labores agropecuarias.

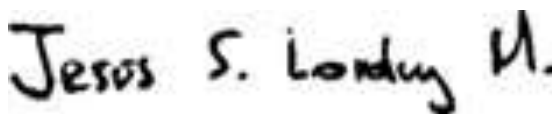
ARTÍCULO 7º. Las autoridades administrativas competentes en articulación con el Gobierno Nacional, propenderán porque en todo establecimiento carcelario y penitenciario, se mitigue materialmente la sobrepoblación carcelaria, con la finalidad de garantizar la dignidad humana, y se proveerán los insumos necesarios a efectos de garantizar los servicios sanitarios básicos, la asistencia en salud, y demás que propendan por la vida digna del prisionero.

CAPÍTULO IV

VIGENCIAS Y DEROGATORIAS

ARTÍCULO 8º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático



PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 CÁMARA

“Por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY^{1:2}

El presente proyecto de ley tiene como finalidad, dictar medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren reclusas en centros carcelarios y penitenciarios en todo el territorio nacional.

Asimismo, la iniciativa busca desarrollar y enfatizar de forma específica o concreta, la figura jurídica de la caución dentro del procedimiento penal colombiano, como medida que coadyuve a la problemática que hoy nos concita.

Las disposiciones propuestas, buscan contribuir a la labor del gobierno central, para enfrentar y contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad. Lo anterior, con observancia a las garantías constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes.

2. MARCO JURÍDICO:

Establece el artículo primero de la Constitución Política de Colombia (principio fundamental), que:

*“ARTÍCULO 1o. **Colombia es un Estado social de derecho**, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, **fundada en el respeto de la dignidad humana**, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la **prevalencia del interés general**”.* (Subraya y negrilla fuera de texto).

¹ Téngase en cuenta, que los antecedentes próximos a la presente iniciativa fueron los proyectos de ley Nos. 312 de 2019 Cámara y 161 de 2020 Cámara, autoría de ENRIQUE CABRALES BAQUERO.

² Se considera pertinente insistir en la presente iniciativa, atendiendo sendas ordenes jurisdiccionales de la Corte Constitucional que evidencian la necesidad de superar el Estado de Cosas Inconstitucional en las que se encuentran actualmente los diferentes centros carcelarios y penitenciarios del país.

La dignidad humana a la cual se hace referencia, ha sido interpretada por la Corte Constitucional de diversas maneras, sin embargo, sí ha hecho hincapié en lo siguiente (Sentencia T-291 de 2016; M.P. Alberto Rojas Ríos):

*“La Corporación ha identificado tres lineamientos claros y diferenciables: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y **(iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura.** Frente a la funcionalidad de la norma, este Tribunal ha puntualizado tres expresiones de la dignidad humana entendida como: (i) principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) principio constitucional; y (iii) derecho fundamental autónomo”.*

*“[...] Entendido como derecho fundamental autónomo, la Corte ha determinado que la dignidad humana equivale: (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. **Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado**”.* (Subraya y negrilla fuera de texto).

2.1 Estado de cosas inconstitucionales:

Pese a ello, en el tema que nos atañe, esto es, el sistema carcelario y penitenciario, el asunto se contrapone al postulado constitucional. Recordemos que la **sentencia T- 153 de 1998** de la Corte Constitucional (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), estableció que:

“Las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgüeño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario. Con todo, la Corte quiere concentrar su atención en una consecuencia que considera de mucha gravedad, cual es la de que la sobrepoblación carcelaria impide la separación de los internos por categorías. En efecto, la ley

ordena que los sindicatos estén separados de los condenados; que los reincidentes de los primarios, los miembros de la Fuerza Pública, los funcionarios públicos y los indígenas de los demás reclusos, etc. [...]”.

“La labor de resocialización no consiste en imponer determinados valores a los reclusos, sino en brindarles los medios para que, haciendo uso de su autodeterminación, establezca cada interno el camino de su reinserción al conglomerado social. Precisamente desde la perspectiva de la dignidad de los reclusos y de la obligación del Estado de brindarles los medios necesarios para su resocialización se deben interpretar distintos artículos del Código Penitenciario que regulan las condiciones de albergue de los internos, y sus derechos al trabajo, a la educación y enseñanza, al servicio de sanidad, a la comunicación con el exterior y la recepción de visitas, a la atención social, etc”.

“[...] La remisión al recurso de nulidad no toma en cuenta las condiciones extremas de violación del derecho a la dignidad de los reclusos, y las inminentes amenazas contra su vida e integridad personal. El recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa no es eficaz en este caso. Las obras de remodelación terminarían mucho antes de que finalizara el proceso, y están en capacidad de generar un mayor ambiente de violencia en la cárcel, poniendo en grave riesgo la vida e integridad personal de los reclusos. Por otra parte, se argumenta que, dado que muchas de las situaciones descritas constituyen una clara violación de la ley, se ha debido recurrir a la acción de cumplimiento. Al respecto debe recordarse que esta Corporación ha señalado que en los casos extremos de omisión de sus obligaciones por parte de las autoridades - situación que se expresa también cuando se presenta un craso, grave, reiterado y prolongado incumplimiento de la ley -, los afectados pueden también recurrir a la tutela, siempre y cuando la actitud negligente de la administración vulnere o amenace en forma inminente sus derechos fundamentales. En efecto, la inacción de las autoridades ha significado la violación sistemática de los derechos de los reclusos, durante décadas, y a pesar de las muchas solicitudes y críticas elevadas con respecto al sistema penitenciario no se percibe ninguna política oficial para modificar de raíz la gravísima situación carcelaria del país”. (Subraya fuera de texto).

Seguidamente, aborda el estado de cosas inconstitucional, así:

“Esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieron a la tutela

podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional”.

“Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc. Durante muchos años, la sociedad y el Estado se han cruzado de brazos frente a esta situación, observando con indiferencia la tragedia diaria de las cárceles, a pesar de que ella representaba día a día la transgresión de la Constitución y de las leyes. Las circunstancias en las que transcurre la vida en las cárceles exigen una pronta solución. En realidad, el problema carcelario representa no sólo un delicado asunto de orden público, como se percibe actualmente, sino una situación de extrema gravedad social que no puede dejarse desatendida. Pero el remedio de los males que azotan al sistema penitenciario no está únicamente en las manos del INPEC o del Ministerio de Justicia. Por eso, la Corte tiene que pasar a requerir a distintas ramas y órganos del Poder Público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

Como se observa, se establece por parte del tribunal constitucional, **que en Colombia no se garantizan los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, y tampoco se cumple con la función de resocialización.**

Posteriormente, con la **sentencia T-256 de 2000** (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), se reitera y matiza el diagnóstico frente a establecimientos específicos, consolidando la línea previa a la reformulación que se haría en 2013.

En **sentencia T-388 de 2013** (M.P. María Victoria Calle Correa), la Corte Constitucional consideró que las violaciones sistemáticas de derechos humanos persistían, y que no podían ser superadas únicamente con la construcción de nuevos cupos carcelarios.

Dicha providencia, se encuentra estructuralmente vigente y en ella se hace una reformulación del ECI (la Corte reconoce que las órdenes de 1998 no fueron suficientemente cumplidas, redefine el diagnóstico (enfaticando el hacinamiento como problema transversal) y diseña un modelo de seguimiento más robusto,

incorporando la política criminal como objeto de escrutinio constitucional y ordenando la creación de un sistema de información unificado sobre criminalidad y cupos carcelarios.

Seguidamente, el tribunal constitucional en **sentencia T-762 de 2015** (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), **reiteró la existencia de un estado de cosas contrarias a la Constitución Política de 1991**, ordenó el fortalecimiento del Consejo Superior de Política Criminal, e igualmente, ordenó la creación del comité interparlamentario para la estructuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad.

Con dicha decisión, el alto tribunal constitucional hizo una consolidación y metodología de superación. Precisó los "*mínimos constitucionalmente asegurables*" que deben garantizarse a la población privada de la libertad (salud, alimentación, agua, contacto con el exterior, resocialización, etc.), fijó indicadores de goce efectivo de derechos y **creó la Sala Especial de Seguimiento como órgano permanente encargado de verificar el cumplimiento de las órdenes**.

Posteriormente, con la **sentencia SU-122 de 2022** (extensión a centros de detención transitoria), la Corte extendió expresamente la declaratoria del ECI a los Centros de Detención Transitoria (CDT) —estaciones y subestaciones de Policía, URI y similares—, al constatar que los mismos problemas endémicos del sistema penitenciario se trasladaron a estos espacios, usados para mantener detenidos por más de las 36 horas constitucionalmente permitidas. Definió un plan de acción en dos fases (transitoria y definitiva) orientado a erradicar el uso prolongado de estos centros.

Finalmente, la Corte Constitucional con la **sentencia SU-512 de 2024**, identificó un déficit estructural adicional y específico: la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad con discapacidad psicosocial, por ausencia de política pública, infraestructura adecuada y atención integral en salud mental dentro del sistema.

Como se observa entonces, el Estado de Cosas Inconstitucional – ECI-, es una técnica de intervención judicial estructural mediante la cual la Corte Constitucional constata que existe una vulneración masiva, sistemática y generalizada de derechos fundamentales de un grupo poblacional, originada en fallas estructurales de política pública que no pueden remediarse mediante una orden de tutela individual, sino que exigen órdenes complejas dirigidas a múltiples entidades y un seguimiento judicial prolongado. En materia carcelaria, la figura se activó desde 1998 y ha sido reiterada y ampliada en varias sentencias hito, hoy complementadas por una intensa actividad de seguimiento mediante autos.

2.2 Línea jurisprudencial:

Así entonces, la Sala Especial de Seguimiento al ECI Penitenciario, Carcelario y en Centros de Detención Transitoria), opera mediante autos de seguimiento con fuerza vinculante, de los cuales se exaltan como relevantes, los siguientes:

- **Auto 121 de 2018**, donde la Corte Constitucional estableció cuatro bastiones de seguimiento: 1) Base de datos y el sistema de información sobre política criminal; 2) Normas Técnicas sobre privación de la libertad; 3) Línea base; y 4) Definición de los indicadores de goce efectivo de derechos.
Así mismo, fija las funciones generales de la Sala (orientar el seguimiento, desbloquear inercias administrativas, normativas, presupuestales, y verificar el impacto de la política pública en el goce efectivo de derechos).
- **Auto 486 de 2020** (durante la pandemia por COVID-19), se reafirma la competencia de la Corte Constitucional sobre problemáticas estructurales carcelarias y refuerza la obligación del INPEC de permitir el ingreso de órganos de control y de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, señalando que la política criminal no puede subordinarse a la política de seguridad.
- **Auto 896 de 2022**, donde se desarrolla el alcance del derecho de acceso a la información penitenciaria como elemento central del modelo de seguimiento.
- **Auto 310 de 2024**: aunque dictado en el marco del ECI del pueblo Wayuu, fija criterios de "niveles de cumplimiento" que se extienden analógicamente al seguimiento penitenciario y de desplazamiento forzado.
- **Autos de 2025-2026** (Auto de diciembre 3 de 2025, Autos 526 y 528 de 2026): dan cuenta de que el ECI persiste. Las citadas decisiones advierten que subsiste una política criminal insuficiente con uso excesivo de la privación de la libertad, ausencia de articulación interinstitucional, y obstáculos (incluso por parte de autoridades policiales y fiscales) al ingreso de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a los Centros de Detención Transitoria pese a la extensión del Estado de Cosas Inconstitucional decretada en sentencia SU-122 de 2022. Requieren informes al Ministerio de Justicia, al INPEC y a la Rama Judicial sobre dificultades para superar el ECI, impacto de medidas de descongestión y quejas recurrentes de la población reclusa.

2.3 De la vulneración de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC- y del derecho a la vida de las personas detenidas³:

Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados. En consecuencia, su garantía no puede entenderse de manera aislada ni establecerse una jerarquía entre unos y otros. Cuando la Constitución y la jurisprudencia constitucional disponen que el Estado debe garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad —con la excepción de aquellos que se restringen legítimamente como consecuencia de la pena, principalmente la libertad personal—, no establecen una diferenciación entre categorías de derechos, sino un mandato para asegurar su protección integral y complementaria, de modo que el goce efectivo de unos contribuya al ejercicio de los demás.

Esta interdependencia adquiere especial relevancia en el contexto penitenciario y carcelario, donde la restricción de la libertad personal no supone la suspensión de la dignidad humana ni del derecho a vivir en condiciones dignas. Por el contrario, la relación de especial sujeción entre el Estado y las personas privadas de la libertad impone a las autoridades un deber reforzado de garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales y de los derechos económicos, sociales y culturales.

En este escenario, derechos como la alimentación, la salud, el acceso al agua potable, el saneamiento básico, la educación, el trabajo, la recreación y el contacto con la familia constituyen condiciones indispensables para asegurar una existencia compatible con la dignidad humana. Su garantía no representa un beneficio adicional para la población privada de la libertad, sino una obligación constitucional del Estado.

La tesis que sustenta este proyecto de ley es que el hacinamiento carcelario constituye una de las principales causas de la vulneración sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas privadas de la libertad. Como consecuencia de este fenómeno, el Estado se ve imposibilitado para garantizar condiciones mínimas de habitabilidad, salubridad, alimentación, atención en salud y acceso a servicios básicos, lo que repercute directamente en el derecho a una vida digna.

³ UMAÑA HERNANDEZ, Camilo Eduardo. *El Estado Constitucional Colombiano en la Periferia. Tomo II. Capítulo VII: Violaciones de los DESC frente a la garantía del derecho a la vida de personas detenidas. Un problema de vida o muerte*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2019. Págs. 235-276. Memorias de las XX Jornadas de Derecho Constitucional “Colombia fragmentada. Balance de la protección de los DESC en el territorio”, llevado a cabo en la Universidad Externado de Colombia, los días 2, 3 y 4 de octubre de 2019.

En efecto, el hacinamiento carcelario constituye un problema estructural que trasciende la mera insuficiencia de cupos en los establecimientos penitenciarios. Sus consecuencias se manifiestan en la vulneración sistemática de los derechos fundamentales y de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas privadas de la libertad, comprometiendo de manera directa su dignidad humana. En estas condiciones, la imposibilidad de garantizar el acceso efectivo a servicios básicos, condiciones adecuadas de salubridad, alimentación, atención en salud, agua potable, espacios de recreación y contacto familiar impide que la población reclusa desarrolle una vida en condiciones dignas. Por ello, el hacinamiento no solo supone el desconocimiento de estas garantías, sino que también afecta el derecho a la vida digna, en la medida en que priva a las personas de las condiciones mínimas indispensables para preservar su integridad física y moral. En un Estado Social de Derecho, el cumplimiento de una pena privativa de la libertad no habilita al Estado para desconocer los demás derechos inherentes a la persona, pues la sanción recae exclusivamente sobre la libertad personal y no sobre la dignidad humana ni sobre los derechos que de ella se derivan.

3. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY:

A lo largo de toda la línea jurisprudencial antedicha, la Corte Constitucional identificó como causas estructurales recurrentes: (i) hacinamiento crónico (cifras recientes: hacinamiento del 27,1% a marzo de 2026, con reducción de cupos disponibles frente al año anterior); (ii) política criminal expansiva y populismo punitivo, con uso excesivo de la privación de la libertad; (iii) déficit presupuestal y de infraestructura; (iv) fallas graves en salud, incluida salud mental (sentencia SU-512 de 2024); (v) ausencia de un sistema de información confiable y unificado; (vi) desgobierno interno de los centros de reclusión y violencia asociada a economías ilegales; y (vii) descoordinación interinstitucional entre Gobierno Nacional, entes territoriales, INPEC, USPEC, Rama Judicial y Fiscalía.

Teniendo en cuenta los postulados precedentes, consideramos pertinente la formulación de instrumentos legales que coadyuven en la superación de la problemática declarada como “*estado de cosas inconstitucional*” por parte de la Corte Constitucional. Es así, como se pone a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de Ley: “*Por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones*”, con miras a contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren reclusas en centros penitenciarios y carcelarios en todo el territorio

nacional. Ello, con observancia a las garantías constitucionales, legales y jurisprudenciales.

Como fundamento de lo anterior, se considera pertinente tener en cuenta los siguientes acápites:

3.1 De la población carcelaria en Colombia:

Dentro del sistema normativo colombiano, el ordenamiento jurídico de procedimiento penal establece como causa para que un individuo sea recluido en un establecimiento carcelario y penitenciario, una de dos situaciones: por un lado, la aplicación de una caución personal (física) denominada medida de aseguramiento, la cual implica que el sujeto contra quien se adelanta la investigación penal y posterior juicio, enfrente el proceso desde un establecimiento carcelario y se presenta por una de tres causales taxativas. El artículo 308 del Código de Procedimiento Penal establece que la procedencia de la medida de aseguramiento se sustenta en: a) Que la medida de aseguramiento se muestre como necesaria para evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia; b) Que el imputado constituya un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima; y c) Que resulte probable que el imputado no comparecerá al proceso o que no cumplirá la sentencia.

Entonces, de presentarse suficientemente argumentada por la Fiscalía General de la Nación una de estas tres causales, el juez decretará la aplicación de la medida de aseguramiento y dispondrá de la libertad del procesado remitiéndose, entre otras, a un establecimiento carcelario y penitenciario.

Por el otro, un individuo llega a un centro carcelario o penitencio, por resultar condenado mediante sentencia judicial, lo que implica determinarlo como responsable penalmente por la comisión de un delito, sentencia que es el resultado de todo un proceso de investigación y juicio, adelantado por la Fiscalía General de la Nación ante un juez de la República.

Con fundamento en lo anterior, es apenas lógico y razonable concluir que, la principal causa de la llegada de un sujeto a un establecimiento carcelario y/o penitenciario, es ser condenado penalmente.

3.2 De la caución real, pecuniaria o garantía:

Como se explicó en el acápite precedente, la medida de aseguramiento opera si se prueba por parte del ente investigador que el imputado (contra quien se adelanta la

investigación formalmente), incurre en una de tres situaciones: que éste obstruya el ejercicio de la justicia, que se constituya como un peligro para la sociedad o la víctima del supuesto delito, o finalmente, que haya riesgo fundado de que no comparecerá al proceso o no cumplirá la sentencia con que termina aquél.

Con el ánimo de explicar el punto real del proyecto, se clasificarán las causales referidas en el párrafo anterior. La primera y la segunda constituyen en su naturaleza, una esencia material, es decir que contienen como supuesto de hecho, situaciones de fondo, afectar u obstruir el proceso (lo que implica un delito) o continuar constituyéndose como peligro socialmente o para la víctima (lo que implica de primera mano que el procesado puede resultar condenado). Sin embargo, la tercera causal, la que hace referencia a la no comparecencia al proceso o el incumplimiento de la sentencia, naturalmente es en su esencia una situación de forma. Se entiende entonces que las causales primera y segunda por su carácter material o de fondo, son fundamentales y necesarias en su operatividad e imposición, sin embargo, la causal tercera por presentarse como una causal de carácter formal, se estima, puede ser utilizada para la propuesta que contiene este proyecto de ley.

Lo que se busca con este proyecto de ley es evitar que, por la invocación de la causal tercera referida abundantemente en apartes anteriores, que contiene como supuesto de hecho, la no comparecencia al proceso o incumplimiento de la sentencia por parte del procesado, el juez, a discreción propia, cuando decida si procede la medida de aseguramiento, deba establecer una caución en dinero que será depositada por el imputado para asegurar su comparecencia y el cumplimiento de la sentencia de ser condenado. Ello, en busca de coadyuvar instrumentalmente, el hacinamiento carcelario.

En el Derecho Penal Continental o Romano-Germánico, la figura de la caución pecuniaria o fianza (como es conocida en los sistemas jurídicos anglosajones o de Common Law), no existe, o por lo menos en los sistemas jurídicos latinoamericanos que tienen como base el derecho francés y este a su vez, el Romano-Germánico, no está contenida en las legislaciones procesales penales. La fianza en su naturaleza tiene existencia en el Derecho Privado continental mas no en el Penal como ya se dijo.

Sin embargo, en el sistema penal procesal norteamericano, en lo que concierne al federal, los individuos generalmente son capturados una vez que un jurado de acusación les ha imputado formalmente un delito, no obstante, un juez puede dictar orden de captura antes de la acusación formal si se presenta una denuncia que exponga pruebas suficientes para establecer causa probable.

Generalmente, el ente acusador (Fiscalía) solicita al tribunal que dicte orden de captura contra la persona nombrada en la acusación formal (en Colombia imputación). Dependiendo de varios factores, después de la captura, el imputado puede ser puesto en libertad bajo fianza (libertad provisional o condicional) en tanto se da el juicio, o puede permanecer encarcelado. Estos factores incluyen la gravedad del delito, los antecedentes delictivos del imputado y las probabilidades de que se fugue.

Un juez determina si un imputado debe permanecer encarcelado o ser liberado y, en ese caso, bajo qué condiciones. Estas condiciones pueden incluir el requisito de que el imputado, o alguna persona que actúe en su nombre, entreguen como garantía dinero o bienes que perderá si el imputado no se presenta al juicio.

Existen distintos géneros de fianzas en el mundo del Derecho, como se expuso anteriormente, en nuestro sistema jurídico, solo existen en el mundo del Derecho Privado, sin embargo, haciendo un análisis de cómo opera la fianza en temas penales en los sistemas anglosajones, principalmente el norteamericano, esta figura opera de la siguiente manera:

La fianza o caución real garantiza el cumplimiento de las obligaciones que establece el Juez a una persona física que se encuentra sujeta a un proceso penal por la comisión de algún delito para obtener su libertad, los tipos de fianza más comunes son⁴:

“a) Libertad Provisional. Es aquella que se otorga cuando el fiado se encuentra dentro del proceso inicial (presunto responsable) y aún no se ha dictado sentencia definitiva, estando a disposición del juzgado siempre que éste lo requiera”.

“b) Libertad Condicional. Se da cuando el procesado fue sentenciado pero el delito cometido. Se considera menor, pudiendo obtener su libertad a condición de cumplir las obligaciones que le establezca el juez y presentarse a disposición cuando éste lo requiera”.

“c) Libertad Preparatoria. Se otorga para aquella persona que fue sentenciada y que ha cumplido una parte de su pena o sentencia dentro del presidio pudiendo obtener su libertad anticipadamente por la buena conducta y rehabilitación manifestada”.

Con fundamento en la anterior categorización, lo que el proyecto requiere incorporar en el sistema judicial colombiano es, un desarrollo más profundo de la caución real

⁴ Véase en: <https://www.asecam.com.mx/index.php/productos/fianzas-judiciales>.

o garantía que se constituye, y que en consecuencia, implica la libertad provisional a esperas de un juicio y una sentencia que puede encontrar respecto del procesado la absolución de los cargos o la condena por los mismos. Y la operatividad de tal propuesta se articula de manera armoniosa al criterio del autor del proyecto, de la mano del numeral 3° del artículo 308 del Código de Procedimiento Penal.

3.3 La problemática del hacinamiento carcelario en Colombia (Cifras):

Ahora, en lo que respecta al hacinamiento carcelario, según el Informe Estadístico oficial del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) correspondiente al primer trimestre de 2026⁵, el índice de hacinamiento nacional pasó del 28,3% en diciembre de 2025 al 27,1% en marzo de 2026, lo que representa una reducción de 1,2 puntos porcentuales. Sin embargo, ese mismo informe advierte una tendencia estructural preocupante: mientras en marzo de 2025 existían 81.387 cupos disponibles, para marzo de 2026 esa cifra se redujo en 362 cupos, es decir, la oferta de infraestructura decrece justo cuando debería expandirse.

Una medición casi coincidente, reportada por el diario El Tiempo con base en cifras del propio INPEC (marzo de 2026)⁶, ofrece el detalle crudo del fenómeno: en Colombia permanecían 103.543 personas privadas de la libertad frente a una capacidad de solo 81.139 cupos, lo que arroja una sobrepoblación del 27,6%, equivalente a 22.404 internos por encima de la capacidad instalada.

Respecto de la población femenina, el boletín del INPEC precisa que a marzo de 2026 la población de mujeres privadas de la libertad asciende a 5.885 personas, distribuidas en establecimientos exclusivos o en pabellones femeninos.

Ahora, al parecer hay una distorsión estadística, porque la propia Defensoría del Pueblo ha cuestionado la metodología con la que el INPEC reporta mejoras. En un pronunciamiento oficial⁷, la entidad señaló que la reducción de hacinamiento reportada por el INPEC no refleja adecuadamente la realidad, pues existen

⁵Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Boletín Estadístico Primer Trimestre de 2026, Oficina Asesora de Planeación, Bogotá D.C., 2026. Disponible en: <https://www.inpec.gov.co/documents/d/guest/boletin-primer-trimestre-2026>

⁶EL TIEMPO, "Los detalles de la nueva cárcel que estrenará Colombia en 2026: cupo para 1.722 internos, costo de 307 mil millones y más", 16 de marzo de 2026. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/los-detalles-de-la-nueva-carcel-que-estrenara-colombia-en-2026>

⁷DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA, "Defensoría no cree en disminución de hacinamiento carcelario reportado por Inpec", comunicado oficial. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-no-cree-en-disminuci%C3%B3n-de-hacinamiento-carcelario-reportado-por-inpec>

situaciones coyunturales (como una prolongada “operación reglamento” adelantada por la guardia en al menos 23 establecimientos que albergan a un tercio de la población reclusa (entre 50.000 y 60.000 personas)) que inciden en las cifras y son ajenas a las medidas judiciales que el Instituto invoca. El INPEC atribuyó su reducción reportada a que la reforma al Código Penitenciario y Carcelario permitió otorgar beneficios de libertad condicional, prisión domiciliaria y suspensión de la pena a 18.732 internos, liberando apenas 489 cupos adicionales. La Defensoría concluyó que, de contabilizarse la población alojada en centros de detención transitoria, el índice real de hacinamiento se ubicaría muy por encima del reportado oficialmente.

Este punto es jurídicamente decisivo: la Corte Constitucional, desde la Sentencia T-388 de 2013⁸, ordenó precisamente la creación de un sistema de información confiable e interoperable como condición para superar el estado de cosas inconstitucional (ECI). La persistencia de controversias sobre la fiabilidad del dato oficial (hoy, en 2026) es en sí misma evidencia de que esa orden estructural sigue incumplida.

Las cifras nacionales, siendo graves, no reflejan los picos extremos que la propia Sala Especial de Seguimiento ha constatado en terreno. En una ruta de inspecciones judiciales practicada en mayo de 2026 en los departamentos de La Guajira, Santander y Cesar⁹, la Sala Especial de Seguimiento documentó que personas privadas de la libertad llevan hasta cinco años reclusas en celdas concebidas para detenciones de 36 horas, duermen en hamacas improvisadas en lo que antes fue un parqueadero, almacenan agua en recipientes plásticos por falta de suministro continuo, y ocupan patios diseñados para 15 internos que hoy albergan más de 50 personas.

En el caso puntual de la Cárcel y Penitenciaría de Mediana Seguridad de Riohacha, la Sala constató que el establecimiento albergaba 366 personas privadas de la libertad con capacidad para apenas 100 cupos, una sobrepoblación cercana al 266%, con internos durmiendo en colchonetas y hamacas improvisadas, limitaciones de ventilación, humedad, presencia de hongos e instalaciones eléctricas expuestas, y sin suministro continuo de agua potable. El diario El Tiempo confirmó esa cifra y añade el dato más alarmante de todo el panorama nacional: la

⁸CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁹COLPRENSA / VANGUARDIA, "Hacinamientos del 500 % y reclusiones de cinco años en celdas de paso: el crudo panorama de las cárceles en Colombia", 17 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.vanguardia.com/colombia/2026/05/17/hacinamientos-del-500-y-reclusiones-de-cinco-anos-en-celdas-de-paso-el-crudo-panorama-de-las-carceles-en-colombia>

Policía Nacional ha reportado una sobrepoblación del 3.700% en el centro de reclusión transitoria de la capital guajira; es decir, el fenómeno de traslado de la crisis penitenciaria hacia los Centros de Detención Transitoria (CDT), declarado por la Corte en la Sentencia SU-122 de 2022¹⁰, no solo persiste sino que se ha agravado exponencialmente en algunas jurisdicciones.

Es pertinente subrayar, para efectos de coherencia con litigios que involucren el enfoque étnico diferencial, que la respuesta estructural en curso (el nuevo Establecimiento de Riohacha, de cuarta generación) contempla un pabellón de 218 cupos destinado específicamente a población indígena Wayúu, con entrada en funcionamiento prevista en dos fases durante el año 2026.

El Estado ha reconocido normativamente el vínculo entre estas cifras y las órdenes judiciales. El director (e) de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) explicó que la construcción de nueva infraestructura, incluida la cárcel de Riohacha, se enmarca en el documento CONPES estratégico 4082 de 2022¹¹ y en el cumplimiento de las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015¹², cuyo objetivo conjunto es la creación de condiciones dignas y de seguridad que permitan procesos efectivos de resocialización. Sin embargo, la nueva cárcel de Riohacha (con capacidad para 1.722 personas y una inversión cercana a 361 mil millones de pesos, con un avance del 99% en obra civil) añadirá apenas una fracción marginal frente al déficit nacional de más de 22.000 cupos, lo que evidencia la desproporción entre la respuesta estatal y la magnitud del problema.

3.4 Argumentos que conducen a la necesidad del Proyecto de Ley:

El argumento jurídico se construye sobre los elementos constitutivos del estado de cosas inconstitucional fijados por la propia Corte desde la Sentencia T-025 de 2004¹³ y reiterados en la línea jurisprudencial carcelaria:

- a. **Vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales:** Una sobrepoblación nacional del 27,6% (22.404 personas), con picos regionales

¹⁰CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU-122 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento CONPES 4082 de 2022, "Política de infraestructura penitenciaria y carcelaria", Bogotá D.C., 2022.

¹²CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (doctrina general del estado de cosas inconstitucional).

del 266% en establecimientos formales y del 3.700% en centros de detención transitoria, satisface sin duda el estándar de masividad exigido desde la Sentencia T-153 de 1998 y reiterado en T-388 de 2013. No se trata de casos aislados sino de un patrón sistemático que afecta a decenas de miles de personas simultáneamente, con impacto directo sobre los mínimos constitucionalmente asegurables fijados en la Sentencia T-762 de 2015 (salud, agua, alimentación, dignidad, resocialización).

- b. **Causa estructural, no coyuntural:** El hecho de que los cupos disponibles hayan disminuido en el último año (marzo de 2025 a marzo de 2026), pese al aumento sostenido de la población reclusa y a los compromisos derivados del CONPES 4082 de 2022, demuestra que la causa no es un episodio transitorio sino una falla persistente de política pública en los términos exigidos por la jurisprudencia para mantener vigente la declaratoria.
- c. **Extensión confirmada a los Centros de Detención Transitoria:** La cifra de sobrepoblación del 3.700% en el centro de detención transitoria de Riohacha no es un dato aislado: es la comprobación empírica, cuatro años después de la Sentencia SU-122 de 2022, de que el fenómeno que la Corte buscó contener mediante la extensión del Estado de Cosas Inconstitucional a los Centros de Detención Transitoria no solo continúa sino que en ciertos territorios se ha intensificado a niveles que superan ampliamente los índices de las cárceles formales.
- d. **Persistencia institucional confirmada por la propia Sala Especial:** Las inspecciones judiciales de mayo de 2026 y los Autos 526¹⁴ y 528 de 2026¹⁵ (que documentan reclusiones de hasta cinco años en celdas de 36 horas y obstáculos al monitoreo independiente de la sociedad civil), constituyen prueba judicial directa, no periodística, de que el estado de cosas inconstitucional no ha sido superado y de que la Sala Especial mantiene activo el proceso de seguimiento.

Los indicadores hasta aquí soslayados, pueden sintetizarse así:

¹⁴CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sala Especial de Seguimiento, Auto 526 de 2026. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2026/A526-26.htm>

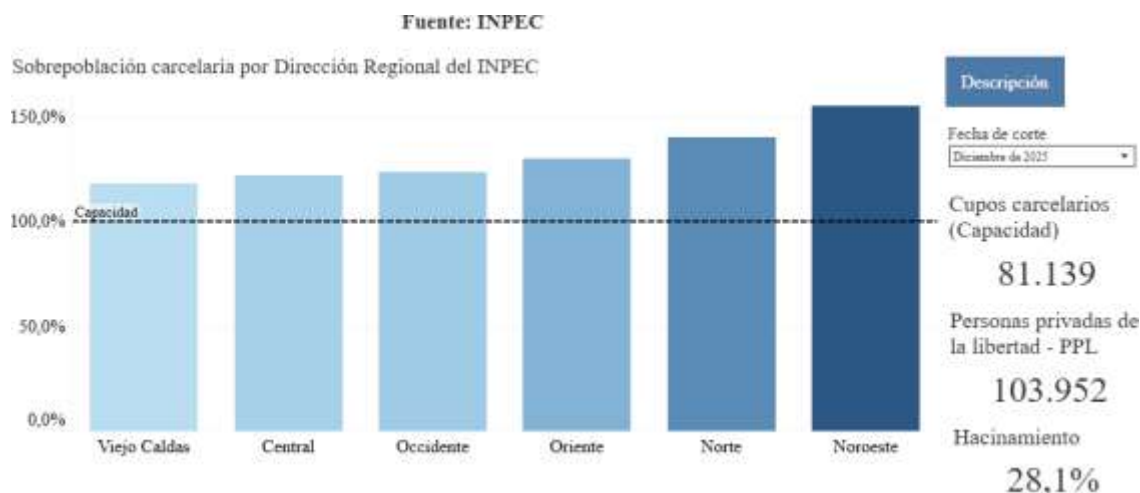
¹⁵CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario y en los Centros de Detención Transitoria, Auto 528 de 2026, Bogotá D.C., 24 de abril de 2026. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2026/A528-26.htm>



Indicador	Cifra	Fuente	Norte jurisprudencial vulnerable
Hacinamiento nacional	27,1% – 27,6%	INPEC / El Tiempo	T-153/1998; T-388/2013
Déficit de cupos	22.404 personas	El Tiempo (INPEC)	T-762/2015 (mínimos asegurables)
Reducción interanual de cupos	-362 cupos	INPEC (boletín 1T-2026)	CONPES 4082/2022
Hacinamiento ERON Riohacha	≈266% – 267%	Sala Especial / Vanguardia	T-762/2015
Sobrepoblación CDT Riohacha	3.700%	Policía Nacional (El Tiempo)	SU-122/2022
Reclusión en CDT más allá de 36h	Hasta 5 años	Sala Especial (inspección 05/2026)	Art. 28-29 C.P.; SU-122/2022
Población femenina intramural	5.885	INPEC	T-388/2013 (enfoque de género)

En conjunto, estas cifras (oficiales, verificables y contrastadas con el escepticismo técnico de la Defensoría del Pueblo) no solo describen una crisis humanitaria persistente: constituyen la prueba empírica contemporánea que sostiene jurídicamente la vigencia del estado de cosas inconstitucional declarado desde 1998 y ampliado en 2022 y 2024. El dato estadístico y la calificación jurídica no son, en este campo, dos ejercicios paralelos, sino una sola línea argumentativa: la cifra es el hecho que activa y mantiene viva la competencia excepcional de la Sala Especial de Seguimiento.

3.5 Panorama del Hacinamiento Carcelario.



Según los tableros estadísticos del INPEC, el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios del país se mantuvo en niveles elevados durante 2025. Al 23 de septiembre, el indicador nacional alcanzó el 28,6%, con 104.395 personas privadas de la libertad frente a una capacidad de 81.139 cupos. Para diciembre, la cifra se redujo ligeramente a 28,1%, con 103.952 personas privadas de la libertad, aunque la problemática estructural persiste.

Al analizar la información por Direcciones Regionales, con corte a diciembre de 2025, se observa que todas operan por encima de su capacidad. La regional Viejo Caldas registra el menor nivel de sobreocupación, con una ocupación cercana al 118%, seguida por las regionales Central y Occidente, cuyos niveles se sitúan entre el 122% y el 124%. Por su parte, las regionales Oriente y Norte presentan porcentajes de ocupación más elevados, cercanos al 130% y 140%, respectivamente. La situación más compleja se evidencia en la regional Noroeste, donde la ocupación supera el 150% de la capacidad instalada, consolidándose como la zona con mayor presión sobre la infraestructura penitenciaria del país.

3.6 Justificación:

El Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones”*, encuentra su justificación en el Estado de Cosas Inconstitucionales -ECI- del sistema penitenciario y carcelario de Colombia, declarado por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-388 de 2013. La persistencia de la crisis, compromete de manera directa el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y deja en evidencia la carencia de respuestas estatales para la erradicación del problema.

En este contexto, el hacinamiento no solo agrava la situación material de reclusión, sino que desvirtúa de manera absoluta los fines constitucionales del tratamiento penitenciario y frustra la función resocializadora de la pena, ya que imposibilita las condiciones mínimas de dignidad humana, como la salud, la alimentación, el acceso al agua, los servicios sanitarios y las visitas familiares en condiciones óptimas.

Es por ello, que es válido afirmar, que no se está frente a una deficiencia administrativa, sino frente al fallo sistemático del procedimiento penitenciario, en donde se compromete la validez de las garantías frente al marco constitucional. De ahí que la figura del Estado de Cosas Inconstitucionales, resulte pertinente para comprender la magnitud del problema. La Corte Constitucional ha reconocido que la falta de acción estatal ha permitido la consolidación de una situación incompatible con la Constitución, durante varios años se han pasado por alto las diferentes

vulneraciones a los derechos fundamentales por parte de la población carcelaria, no existe una política integral capaz de modificar la realidad penitenciaria del país.

En ese sentido, la necesidad del proyecto de ley se sustenta en que la crisis no ha sido superada y, por el contrario, se mantiene vigente. El problema identificado, tiene dos vertientes, por una parte, existe una carencia material del sistema penitenciario, reflejada en la falta de cupos, infraestructura, servicios y condiciones básicas de existencia. Por otra parte, persiste una falla estructural de política pública y coordinación institucional, que ha permitido la reproducción del hacinamiento como fenómeno permanente.

Frente a ese panorama, el proyecto propone una solución normativa orientada a reducir la entrada innecesaria de personas al sistema carcelario y a obligar al Estado a adoptar medidas estructurales de mitigación. La ampliación y precisión de la caución real o garantía, busca ofrecer una alternativa procesal que permita asegurar la comparecencia del imputado sin recurrir de manera automática a la privación de la libertad, especialmente en aquellos eventos en que la finalidad cautelar pueda alcanzarse por medios menos lesivos. De esta forma, el proyecto introduce un mecanismo que coadyuva a disminuir la presión sobre los establecimientos penitenciarios y a racionalizar el uso de la medida de aseguramiento, en consonancia con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención penal.

No basta con reconocer la crisis ni con afirmar su gravedad; se requiere una respuesta jurídica que obligue a transformar las condiciones materiales y estructurales que la perpetúan. Por ello, esta iniciativa se presenta como una herramienta legislativa necesaria para materializar el mandato constitucional de dignidad humana y para contribuir al cumplimiento efectivo de las órdenes jurisprudenciales que han reconocido, de manera reiterada, que el sistema penitenciario colombiano continúa inmerso en un estado de cosas inconstitucional.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY:

El presente proyecto de ley está integrado por cuatro capítulos y ocho artículos:

Capítulo I. Objeto. Artículo 1º. Consistente en dictar medidas orientadas a contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren reclusas en centros penitenciarios y carcelarios del territorio nacional. Se da respuesta a la

necesidad de precisar desde el inicio el alcance material de la ley y el bien jurídico que se pretende proteger.

Capítulo II. Caución real o garantía. Artículos 2º, 3º y 4º. A través de los cuales se modifica y adiciona la Ley 906 de 2004 para desarrollar con mayor precisión esta figura dentro del proceso penal. En este capítulo se regula su procedencia, forma de constitución, efectos jurídicos, destinación de los recursos y límites materiales de aplicación, con el propósito de incorporar como un mecanismo procesal idóneo para asegurar la comparecencia del imputado sin recurrir de manera innecesaria a la privación de la libertad.

Capítulo III. Medidas contra el hacinamiento carcelario y penitenciario. Artículos 5º, 6º y 7º. En él se dispone la adopción de políticas públicas y apropiaciones presupuestales a cargo del Gobierno Nacional, se establecen fases de implementación, se crea un Comité Técnico interinstitucional, se modifica el régimen de colonias agrícolas previsto en la Ley 65 de 1993 y se imponen deberes concretos a las autoridades competentes para garantizar condiciones materiales mínimas de reclusión, tales como servicios sanitarios básicos, asistencia en salud e insumos necesarios para una vida digna en reclusión.

Capítulo IV. Vigencias y derogaciones. Artículo 8º, en el cual se establece la entrada en vigencia de la ley a partir de su promulgación y la derogatoria de las disposiciones que le sean contrarias.

5. IMPACTO FISCAL:

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, que dispone que "*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*", se observa que es una exigencia que se traduce en la obligación de incluir, tanto en la exposición de motivos como en las ponencias de trámite, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional prevista para su financiación.

Y que además, la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar, entre otras, en las sentencias C-502 de 2007, C-866 de 2010 y C-425 de 2023, que dicha exigencia opera como un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa, y que la carga técnica de precisar el costo fiscal detallado de cada iniciativa recae, principalmente, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por ser la entidad que cuenta con la información, los equipos técnicos y la experticia necesarios para suministrar, de

manera confiable y oportuna, el análisis correspondiente a los proyectos de ley que cursan en este caso y principalmente en el Congreso de la República.

a) Fuentes de financiación e ingresos previstos por el proyecto:

En el artículo 3°, párrafo 3°, del proyecto se contempla una fuente parcial y adicional de financiación: cuando el dinero o especie resultante de una caución real quede definitivamente a disposición de la autoridad judicial (por incumplimiento del procesado o por sentencia condenatoria), hasta el 50% se destinará a la víctima del delito, si la hubiere, y el remanente ingresará al Presupuesto General de la Nación con destinación específica a proyectos tendientes a mitigar el hacinamiento carcelario y penitenciario. Se trata, en consecuencia, de un mecanismo parcial de autofinanciación de la política pública que el proyecto ordena, cuya cuantía exacta no puede determinarse *ex ante*, en la medida en que depende del número de cauciones que efectivamente lleguen a producirse y del monto individual de cada una; no obstante, en la proporción en que dicho ingreso se materialice, contribuirá a aliviar la presión sobre las apropiaciones ordinarias del Presupuesto General de la Nación.

b) Principales consideraciones:

Es importante aclarar que el proyecto de ley no fija una cifra de apropiación específica ni ordena la construcción de una determinada infraestructura, por lo que no es posible ni jurídicamente exigible cuantificar de manera puntual el costo fiscal de largo plazo en esta etapa del trámite.

No obstante, con fines ilustrativos para dar una idea de la magnitud del costo fiscal anual que podría suponer la política pública decenal del artículo 5°, puede tomarse como referencia el costo de construcción de la Cárcel y Penitenciaría de Riohacha: cerca de 361.000 millones de pesos para 1.722 cupos, es decir, aproximadamente 210 millones de pesos por cupo. Si se aplicara ese mismo costo unitario para cerrar la totalidad del déficit nacional (22.404 cupos) exclusivamente con nueva infraestructura, se necesitarían recursos del orden de 4,7 billones de pesos, que repartidos en los diez años que fija la norma serían un promedio cercano a los 470.000 millones de pesos anuales.

Se trata, de una cifra referencial, pues asume que todo el déficit se resuelve por la vía constructiva; esa cifra debería disminuir por el efecto de las medidas no constructivas que trae el proyecto (arts. 2° a 4°, 6° y 7°) y por el ingreso adicional del remanente de las cauciones decomisadas (art. 3°, párrafo 3°), y aumentar apenas de forma marginal (unos pocos cientos de millones de pesos al año) por los

gastos de funcionamiento del Comité Técnico y de la reglamentación de la caución ante el Banco Agrario.

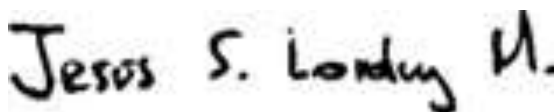
Aclarando adicionalmente que no es una cifra vinculante: el propio artículo 5°, parágrafo 2°, deja la determinación definitiva de las apropiaciones en manos de la programación presupuestal anual que formulen conjuntamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación.

6. CONFLICTO DE INTERESES:

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,



JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático