

LA CORTE DETERMINÓ QUE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO PARA ADECUAR CENTROS DE TRANSITORIOS DE DETENCIÓN SUPERAN LOS JUICIOS DE FINALIDAD, CONEXIDAD MATERIAL Y MOTIVACIÓN SUFICIENTE, ASÍ COMO DE AUSENCIA DE ARBITRARIEDAD, INTANGIBILIDAD Y NO CONTRADICCIÓN ESPECÍFICA.

III. EXPEDIENTE RE-331 - SENTENCIA C-395/20 (septiembre 9)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO LEGISLATIVO
(junio 4)

Por el cual se establecen medidas para la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención a cargo de los entes territoriales y se adoptan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial la que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", y

CONSIDERANDO

[...]

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Autorización transitoria para garantizar las condiciones de las personas privadas de la libertad a cargo de los entes territoriales. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria generada por la enfermedad coronavirus COVID-19, las entidades territoriales podrán adelantar la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención. Para adelantar tales obras, solo se requerirá la autorización de la autoridad municipal o distrital competente en materia de seguridad y convivencia.

En relación con la prestación de los servicios de estos centros, se requerirá la autorización de la autoridad municipal o distrital competente en materia de seguridad y convivencia ciudadana y el concepto sobre las condiciones de sismorresistencia y de seguridad humana, emitido por la autoridad municipal o distrital encargada de la gestión del riesgo.

La entidad encargada del desarrollo de la adecuación, ampliación y/o modificación de una edificación existente, deberá garantizar que las mismas cumplan con lo establecido en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10) y resista otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, asegurando la vida e integridad de sus ocupantes.

PARÁGRAFO 1. La adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención, deberá, en todo caso, sujetarse a las reglas del Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

La ubicación de los inmuebles destinados a centros transitorios de detención de que trata el presente Decreto Legislativo, en todo caso, debe ajustarse a las reglas del Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

PARÁGRAFO 2. Si una vez superada la emergencia, se pretende que la edificación adecuada, ampliada o modificada continúe prestando estos servicios, se deberán tramitar las licencias y permisos correspondientes ante las autoridades competentes, según las normas específicas para este tipo de actividades. En el evento de que no se obtenga la licencia o permiso correspondientes se deberá desmontar el inmueble destinado a centro transitorio de reclusión.

PARÁGRAFO 3. Los inmuebles destinados a centros transitorios de detención que se adecúen, amplíen o modifiquen, en virtud del presente Decreto Legislativo, deben cumplir con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana para las personas privadas de la libertad.

ARTÍCULO 2. Empleos de carácter temporal. Los inmuebles destinados a centros transitorios de detención que se adecúen, amplíen o modifiquen en virtud del presente Decreto Legislativo, podrán funcionar con empleos de carácter temporal en los términos del artículo 21 de la Ley 909 de 2004. Para su creación solo se requerirá de una justificación técnica y de la viabilidad presupuestal.

La provisión de estos empleos se efectuará de manera discrecional, previo cumplimiento por parte del aspirante de los requisitos y competencias señalados en el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales.

El tiempo de vinculación de los servidores en los empleos de carácter temporal se determinará en función de la necesidad de superar la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Si una vez superada la Emergencia Sanitaria, se pretende que la edificación adecuada, ampliada o modificada en virtud del presente Decreto Legislativo, continúe prestando estos servicios, la entidad territorial deberá adelantar los estudios técnicos para la creación de los empleos de carácter permanente y su provisión se efectuará en los términos establecidos en la Ley 909 de 2004.

ARTÍCULO 3. Vigencia y modificaciones. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Síntesis de la providencia

En desarrollo del Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República y todos los Ministros expedieron el Decreto Legislativo 804 del 4 de junio de 2020 *“por el cual se establecen medidas para la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención a cargo de los entes territoriales y se adoptan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, cuya copia auténtica fue remitida a esta Corporación el 5 de junio siguiente por parte de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, obedeciendo a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 36 del Decreto 2067 de 1991.

Mediante Auto del 19 de junio de 2020, la Magistrada Sustanciadora resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, adoptó la práctica de pruebas y dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor. En la misma providencia ordenó además comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y a todos los ministros que suscribieron el texto contentivo del mencionado decreto, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran con el propósito de impugnar o defender su constitucionalidad.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, caracterizados los fundamentos y alcances del control judicial de los decretos expedidos al amparo de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y reiterada la jurisprudencia sobre los criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de este tipo de instrumentos normativos, la Corte procedió a decidir sobre la exequibilidad del decreto legislativo sometido a revisión.

En primer lugar, revisado el texto contentivo del Decreto Legislativo 804 del 4 de junio de 2020, la Sala Plena constató que aquel cumple a cabalidad con los requisitos de forma, toda vez que: (i) se firmó por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho; (ii) se dictó en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 637 de 2020, el cual fue a su vez declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-307 de 2020, y se expidió dentro del término de vigencia del estado de excepción; (iii) se encuentra brevemente motivado con las razones y causas que justificaron su expedición y, finalmente, (iv) establece el ámbito territorial de aplicación de las medidas adoptadas.

En segundo lugar, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que el Decreto Legislativo 804 de 2020 supera todos y cada uno de los juicios materiales exigidos por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994. Al respecto, se constató que las medidas adoptadas cuentan con finalidades que pretenden, tanto conjurar las causas de la perturbación, como impedir la extensión de los efectos de la crisis sanitaria generada por el coronavirus COVID-19. Según la Sala, las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo bajo revisión pretenden proteger a un sector de la población vulnerable que merece atención especial de parte del Estado.

Respecto del artículo 1º, la Sala determinó que cumple con todos los juicios de fondo, y por tanto, es constitucional. La Sala encontró que la autorización transitoria de adecuar, ampliar o modificar los inmuebles destinados a centros de detención transitoria con tan solo el permiso de la autoridad municipal o distrital competente en materia de seguridad y convivencia, sin tener que solicitar las licencias urbanísticas respectivas, es una medida que cumple con los juicios de finalidad, conexidad material y motivación suficiente, toda vez que tiene relación con los hechos que dieron origen a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y el Decreto Legislativo en su parte motiva desarrolla los argumentos necesarios para adoptar la medida del artículo 1º. Específicamente, establece que para prevenir la propagación del coronavirus Covid-19 y garantizar condiciones mínimas de salud a favor de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, es indispensable tener más y mejores espacios en los que se puede generar un distanciamiento social mínimo. Con base en eso, explica que la normativa vigente relacionada con los trámites y permisos de licencias urbanísticas para la adecuación, modificación ampliación de centros de detención transitoria, contempla términos muy extensos que pueden ser un agravante en esta coyuntura.

Los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica también fueron superados en el análisis realizado por la Sala Plena, en razón a que la medida (a) no regula nada relacionado con la investigación o el juzgamiento de civiles por la justicia penal militar, (b) no suspende derechos fundamentales ni afecta su núcleo esencial. En realidad, lo dispuesto en el Decreto Legislativo tiene por objeto proteger a la población privada de la libertad y (c) no es una medida que interrumpa el funcionamiento de los poderes públicos del Estado ni las demás instituciones. Del mismo modo, no vulnera derechos fundamentales intangibles en el marco de los estados de excepción y no representa ninguna contradicción expresa con las disposiciones de la Carta Política. Su contenido tampoco desconoce la prohibición del artículo 50 de la LEEE, pues no vulnera derechos y garantías esenciales de los trabajadores.

En este punto la Sala Plena resaltó que las estaciones o subestaciones de policía y las unidades de reacción inmediata no pueden ser lugares en los que permanezcan personas más de las 36 horas establecidas en la Ley. Estos “centros de detención transitoria”, deben cumplir con su naturaleza meramente “transitoria” y no ser lugares de reclusión ordinaria. De ese modo, las medidas adoptadas en el Decreto 804 de 2020 son excepcionales y su procedencia se sustenta en (i) la crisis sanitaria generada por la pandemia del Covid, (ii) las condiciones de hacinamiento que tienen estos lugares como consecuencia de la crisis del sistema penitenciario y carcelario, (iii) la incapacidad de las autoridades para tomar medidas urgentes y (iv) la obligación del Estado de garantizar unas condiciones mínimas de dignidad e integridad a las personas que tiene bajo su custodia por la especial relación de sujeción.

Los anteriores factores permiten concluir que las medidas dispuestas en el artículo 1° del Decreto Legislativo son constitucionales en tiempos extraordinarios y excepcionales. No obstante, es importante que estos espacios transitorios de detención no pierdan su naturaleza temporal y que las personas con medida de aseguramiento intramural sean puestas a disposición de la autoridad competente para ser llevadas a un establecimiento carcelario o penitenciario. Así, la Corte afirmó que una vez superada la emergencia sanitaria, si se pretende mantener que la edificación adecuada, ampliada o modificada continúe prestando estos servicios y se conceden los permisos y licencias respectivas, las entidades territoriales deberán tener en cuenta que (i) las adecuaciones no cambian la naturaleza de los centros de detención transitoria y (ii) deben adelantar otras acciones dentro de sus competencias ordinarias para disminuir el hacinamiento y garantizar condiciones mínimas de dignidad y sanidad.

Finalmente, concluyó que la medida dispuesta en el artículo 1° cumple con los juicios de motivación de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación, toda vez que las normas ordinarias que regulan el trámite de licencia de adecuación, modificación y/o ampliación de inmuebles, establecen términos muy amplios, que en la coyuntura actual de la pandemia y para el objeto del Decreto, pueden generar retardos que generan un riesgo del derecho a la salud de la población privada de la libertad en centros de detención transitoria. Además, la medida es proporcional, pues a pesar de que se dejan de adelantar trámites urbanísticos que protegen derechos colectivos, la medida es transitoria y busca proteger el derecho a la salud e integridad física de una población de especial protección constitucional. La medida dispuesta tiene la potencialidad para mejorar las condiciones de los centros de detención transitoria, y con ello, garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y es indispensable para prevenir la propagación del coronavirus y la protección de la salud de esta población.

En lo relativo al artículo 2° del Decreto Legislativo 804 de 2020 la Sala Plena encontró que la medida es constitucional al cumplir con todos los juicios materiales. Específicamente, concluyó que la discrecionalidad del nominador para la provisión de los empleos de carácter temporal para la custodia y gestión de los centros de detención transitoria que se intervengan en los términos del Decreto Legislativo 804 de 2020, es una medida razonable y proporcional que no afecta los derechos de los trabajadores ni el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos, en razón a que obedece a una coyuntura excepcional y transitoria que pretende asegurar el funcionamiento adecuado de estos lugares y la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad. Resaltó que la discrecionalidad no implica arbitrariedad, pues las autoridades deben adelantar un proceso de selección acorde con los requisitos y competencias señalados por el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales. Además, se encontró demostrado que mantener el procedimiento ordinario para la provisión de estos empleos, puede generar la

inoperancia de los centros de detención transitoria y un riesgo inminente a la salud de las personas detenidas.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró constitucional el Decreto Legislativo 804 de 2020.

3. Decisión

Con fundamento las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional resolvió declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 804 de 2020 *“por el cual se establecen medidas para la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención a cargo de los entes territoriales y se adoptan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

4. Aclaración y salvamentos de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó su voto, pues, en esencia, consideró que el decreto legislativo analizado no supera los juicios de conexidad externa ni necesidad jurídica y, en su lugar, contiene medidas que apuntan a controlar un problema de infraestructura, pero al tiempo perpetúan un estado de cosas irregular e inconstitucional. Además, en concepto de la magistrada Fajardo, la mayoría de la Sala Plena sustentó innecesariamente la decisión en conclusiones sobre las competencias ordinarias de las entidades territoriales en relación con los centros de detención transitoria, que no están adecuadamente fundamentadas; no le corresponde a la Corte Constitucional proponer en un proceso de control automático de constitucionalidad de un decreto legislativo; y, por esas razones, no dejan de ser, en todo caso, dichos de paso u *obiter dicta*.

Con respecto al juicio de conexidad externa, la Magistrada señaló que el Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante Decreto 637 de 2020, en el marco del cual se expidió el Decreto Legislativo 804 de 2020, estuvo motivado, especialmente, por los efectos económicos y sociales que la pandemia de COVID-19 ha generado en el país. Por eso, entre los hechos que motivaron la expedición del decreto declaratorio se destacan, como encontró la Sala Plena en la Sentencia C-307 de 2020 que lo declaró exequible, circunstancias como la caída del crecimiento económico, la disminución de las actividades productivas, los efectos en el empleo y la disminución de los ingresos del Estado. Por consiguiente, la magistrada Fajardo estimó que las consideraciones de la mayoría de la Corte sobre este punto fueron insuficientes, pues el hecho de que el decreto legislativo examinado mencione en sus consideraciones que el Decreto 637 de 2020 hace referencia a la necesidad de *“generar eficiencia administrativa en el sector público”* no permite concluir que las medidas previstas en el decreto legislativo estén vinculadas con las causas y hechos que llevaron al Presidente de la República a declarar el estado de excepción.

En relación con el juicio de necesidad jurídica, la argumentación mayoritaria también estudió superficialmente objeciones al decreto que resultaban relevantes. En particular, la Magistrada anotó que la mayoría de la Sala no descartó adecuadamente los argumentos presentados por los intervinientes relativos a que el decreto resulta innecesario en la medida que el Artículo 33 del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) establece que las adecuaciones o ampliaciones de infraestructura penitenciaria y carcelaria no requieren *“licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades”*.

Si bien es cierto que los centros de detención transitoria no son cárceles ni penitenciarías, la Ley 1709 de 2014 adicionó al Código Penitenciario y Carcelario el Artículo 28A, que regula *“la detención en Unidad de Reacción Inmediata o unidad similar”*. La Corte ha debido estudiar el Artículo 33 mencionado a la luz de este último y del Artículo 20 del mismo código que, al enunciar los tipos de establecimientos de

reclusión, incluye una categoría amplia que abarca los “[d]emás centros de reclusión que se creen en el sistema penitenciario y carcelario”. Los centros de detención transitoria son lugares destinados a privar de la libertad a las personas que son detenidas en ellos y, así se trate de detenciones cortas, de no más de 36 horas, las personas quedan reclusas, “encerradas”, durante ese periodo de tiempo. Por consiguiente, en opinión de la magistrada Fajardo, para determinar si el decreto legislativo era necesario jurídicamente, la Sala Plena ha debido interpretar de manera sistemática las normas mencionadas, pues lo cierto es que en la actualidad el Código que regula el sistema penitenciario y carcelario se refiere en una de sus normas, por lo menos, a las URI. Así las cosas, la conclusión a la que llegó la mayoría, en el sentido de que estas unidades no son infraestructura penitenciaria y carcelaria, fue apresurada, pues el Legislador las incorporó expresamente en el instrumento legal destinado, precisamente, al sistema del que hace parte dicha infraestructura.

En línea con este punto, la decisión de la Corte resulta contradictoria, pues, en últimas, el efecto del Decreto Legislativo 804 de 2020 es, en principio, resolver una carencia de infraestructura, pero, a la vez, contribuye a perpetuar un estado de cosas que resulta abiertamente irregular e inconstitucional. Los centros de detención transitoria, como lo ha establecido esta Corporación reiteradamente, no están diseñados y, en consecuencia, no ofrecen las condiciones para albergar a las personas privadas de la libertad, tanto procesadas como condenadas, por largos periodos de tiempo, como ocurre en la práctica en tiempos de normalidad y de excepcionalidad. Por lo tanto, el decreto legislativo contribuye a generar condiciones para que, de hecho, los centros de detención transitoria operen como “infraestructura penitenciaria y carcelaria” de manera permanente, a pesar de que, en general, no está previstos para tales efectos.

Finalmente, la magistrada Fajardo planteó su desacuerdo con que la sentencia aprobada por la mayoría incorpore consideraciones amplias sobre la interpretación de normas ordinarias referidas a las competencias de las entidades territoriales en el Sistema Penitenciario y Carcelario. Por un lado, la competencia de la Corte en este caso está limitada a la revisión de constitucionalidad de una norma específica, expedida en el marco de un estado de excepción. Por eso, la Magistrada encontró innecesario, para adoptar la decisión sobre la constitucionalidad del decreto legislativo, realizar interpretaciones de la normativa ordinaria penitenciaria y carcelaria para, además, leer con base en las categorías de las normas ordinarias y regulares una situación que es irregular tanto en tiempos normales como excepcionales. Por otro lado, como lo ha planteado la Corte, una problemática compleja y sistemática como esta hace necesaria la intervención coordinada y colaborativa de diversas entidades estatales. Estas particularidades llevan, en cualquier caso, a que las consideraciones aprobadas por la mayoría en relación con la interpretación de las normas ordinarias que establecen competencias en el Sistema Penitenciario y Carcelario no sean, en un proceso como el presente, más que dichos de paso.

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se separó de la decisión de exequibilidad del Decreto 804 de 2020, tanto en cuanto tiene que ver con la autorización temporal para que las entidades territoriales adelanten la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención (art. 1º), sin otro trámite que el de la autorización de la autoridad municipal o distrital de seguridad y convivencia, lo que en su concepto desconoce los principios de autonomía y descentralización territorial, al imponerles a los entes locales dichas obras, sin tener en cuenta los planes de ordenamiento y planeación de los municipios. De igual modo, considera que la provisión de empleos en dichos centros (art. 2º), debe hacerse de las personas inscritas en listas de elegibles, ya que, como lo ha sostenido de manera invariable la jurisprudencia constitucional, el principio del mérito impone que aún en caso de nombramientos en empleos temporales en entidades del Estado debe hacerse siempre de quienes forman parte de esas listas. A su juicio, ambas disposiciones han debido ser declaradas exequibles de manera condicionada

respetando la autonomía territorial (art. 287 y 288 C.P.) y el principio de carrera administrativa (art. 125).

Por su parte, el magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** aunque comparte la declaración de exequibilidad del Decreto 804 de 2002, aclaró su voto respecto de algunos de los fundamentos expuestos en esta sentencia.