



INSUMO PARA LA RELATORÍA ESPECIAL SOBRE TORTURA

Medidas prácticas para reducir y prevenir el hacinamiento en las cárceles

Elementa¹ es una organización colombo-mexicana que trabaja desde un enfoque sociojurídico y político para contribuir a la construcción y el fortalecimiento regional de los derechos humanos, incluida la transformación de las políticas sobre drogas con el fin de avanzar hacia el diseño y la implementación de legislación y políticas públicas sobre la producción y el consumo de sustancias psicoactivas desde una perspectiva de derechos humanos y justicia social.

Desde nuestro campo de investigación e incidencia para la reforma de la política de drogas envío insumos para el informe de la Relatoría Especial sobre la Tortura dedicado a las medidas para reducir y prevenir el hacinamiento carcelario, en concreto pongo a disposición de la relatoría información específica sobre los grupos de preguntas: 5) construcción y ampliación de centros penitenciarios, y 8) Costes y asignación de recursos.

Contacto

Paula Aguirre-Ospina, paulaaguirre@elementaddhh.org

¹ www.elementaddhh.org

I. Construcción y ampliación de centros penitenciarios

Para Elementa es claro que las políticas para reducir el hacinamiento no se deben centrar en la construcción de cárceles y habilitación de cupos penitenciarios, pues consideramos que estas apuestas generan soluciones temporales que no afectan las causas estructurales de la violación a los derechos humanos en el sistema penitenciario. Por el contrario, la reducción de la sobrepoblación debe sostenerse en una reforma de la política criminal que permita racionalizar el uso de la prisión, reducir las conductas punibles, las penas asignadas o eliminar las restricciones a las medidas alternativas al encarcelamiento. Ampliar la infraestructura trata el síntoma físico sin modificar el problema de fondo.

A continuación presentamos información que consideramos relevante sobre los modelos de construcción de cárceles en Colombia, Estados Unidos y Reino Unido con el propósito de mostrar a la Relatoría que la construcción de centros penitenciarios y provisión de cupos no ha significado una solución sostenible a los retos de la sobrepoblación.

Estados Unidos

A pesar de la construcción de cárceles y el aumento de cupos penitenciarios, este país no ha logrado dar respuesta ni a mediano ni largo plazo al hacinamiento crónico². La política criminal desproporcionada relacionada con los delitos de tráfico de estupefacientes llevó a que la población privada de la libertad que cometía estos delitos representara la tercera parte de la población privada de la libertad. Ante la crisis penitenciario se optó por un modelo de privatización de las cárceles, en la que hay empresas dedicadas a administrar centros de reclusión contruidos por ellas mismas.

Se encontró una relación directamente proporcional entra la inauguración de prisiones y la probabilidad de que los acusados en determinados condados sean sentenciados a prisión en lugar de recibir penas no privativas de la libertad. Este fenómeno según Gregmar se fundamenta en el conocimiento por parte de los jueces y fiscales de una gran cantidad de cupos en las cárceles en estos condados generando un menor reparo en dictar penas intramurales por delitos menores, reapareciendo el hacinamiento en el mediano plazo³.

Tal incremento de la población privada de la libertad se puede apreciar en dos casos. El primero, en Caso Brown VS Plata⁴, la Corte Suprema documentó que ante la sobrepoblación carcelaria el departamento de correcciones y rehabilitación de California (CDCR) construyó 21 prisiones estatales nuevas entre 1984 y 1998. En los primeros años de funcionamiento, los indicadores estatales de sobrepoblación demostraron un descenso de 20% de la

² BOP (2012). *Growing Inmate Crowding Negatively Affects Inmates, Staff, and Infrastructure*. <https://www.gao.gov/products/gao-12-743>

³ Galinato, G. I., & Rohla, R. (2020). Do privatized prisons increase incarceration rates? *Labour Economics*, 67, Article 101908. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101908>

⁴ Brown v. Plata, 563 U.S. 493 (2011) <https://www.law.cornell.edu/supct/html/09-1233.ZO.html>

sobrepoblación. Sin embargo, a razón de la construcción de estos nuevos centros carcelarios el poder legislativo y judicial intensificaron el uso de medidas intramurales mediante leyes punitivas. A mediados de los 2000 la población carcelaria en California superó cifras históricas, alcanzando un hacinamiento cercano al 200%.

El segundo caso fue la creación del Federal Bureau of Prisons (BOP) como consecuencia del incremento de los delitos por drogas a nivel nacional en los 90. El BOP construyó decenas de centros carcelarios por todo USA. Para el año 2012, a pesar de décadas de construcción ininterrumpida, el sistema federal registraba un hacinamiento del 36% a nivel global y de más del 50% en los penales de alta seguridad, demostrando que la tasa de ingreso superó de forma constante el ritmo de la obra pública⁵.

El modelo privado genera incentivos perversos para llenar los cupos al interior de las prisiones, ya que el Estado ha garantizado el pago de cada cupo a las empresas, sin importar si hay o no personas que los llene. Lo que hace que los fiscales y jueces tengan mucho interés en privar a las personas de la libertad para “no desperdiciar dinero público”. A pesar de que la privatización del sistema carcelario en Estados Unidos se generó bajo el argumento de la “reducción de costos estatales”, lo cierto es que desde la creación estas prisiones se ha presentado un incremento promedio de 178 prisioneros adicionales por cada millón de habitantes al año.

Colombia

En Colombia la construcción de cárceles no ha solucionado la crisis de hacinamiento y violación de derechos en el sistema penitenciario, que tienen como causa el populismo punitivo en cabeza del legislativo. Es importante recordar que es el Congreso de la República el principal responsable del desorden y desproporcionalidad de la política criminal, ya que aprueba constantemente leyes que crean nuevos delitos y aumentan las penas mínimas o eliminan beneficios penales. También se abusa de medidas de detención preventiva intramurales. Más de un tercio de las personas en las cárceles de Colombia no han sido condenadas, pero permanecen reclusas de manera provisional debido a la ineficiencia judicial⁶. Desde la Sentencia T-153 de 1998 el gobierno colombiano creó planes masivos de construcción de cárceles aumentando su capacidad en un tercio a lo largo de tres años. Pese a que la oferta de cupos carcelarios creció entre 1998 y 2013 un 129%, pasando de 33.119

⁵ BOP (2012). *Growing Inmate Crowding Negatively Affects Inmates, Staff, and Infrastructure*. <https://www.gao.gov/products/gao-12-743>

⁶ Iturralde, M. Colombian prisons as a core institution of authoritarian liberalism. *Crime Law Soc Change* 65, 137–162 (2016). <https://doi.org/10.1007/s10611-015-9581-7>

cupos a 76.066, la población reclusa en las cárceles del país aumentó a 120.032, pasando el hacinamiento de un 31% en 1998, al 55%⁷.

La cárcel El Pedregal se reinauguró en el año 2010 lo que permitió trasladar a miles de internos de la hacinada cárcel Bellavista, bajando momentáneamente la presión en la subregión del Valle de Aburrá, sin embargo, en 2021 se encontró una sobrepoblación del 140%⁸ y 2024 El Pedregal alcanza niveles de sobreocupación superiores al 41%, solo en el pabellón de hombres⁹.

Reino Unido

Durante la última década los gobiernos de Reino Unido han prometido expansión de la estructura carcelaria como solución a la sobrepoblación. Sin embargo, la construcción de nuevas prisiones ha sido incapaz de mitigar el hacinamiento y ha causado medidas adversas a corto y mediano plazo. Entre el 2024 y 2025 el 72% de las prisiones han operado bajo condiciones de hacinamiento crítico¹⁰. Las auditorías realizadas por el Committee of Public Accounts¹¹ demostraron que los planes estatales de construir más plazas carcelarias son irreales puesto que la incapacidad de habilitar más cupos al ritmo de las condenas de los tribunales provocó que el sistema operara a un límite de ocupación del 99.7% de su capacidad máxima.

¿Qué factores determinan si la capacidad adicional proporciona únicamente un alivio temporal o contribuye a una reducción sostenible del hacinamiento?

La evidencia de los organismos internacionales y de la jurisprudencia comparada converge en que la capacidad adicional solo contribuye a una reducción sostenible del hacinamiento cuando se acompaña de cambios en la política criminal. La UNODC sostiene que construir nuevas cárceles puede reducir el hacinamiento de forma temporal, pero no ofrece una solución sostenible¹².

⁷ Hernández, J. (2019, abril 24). Las cárceles colombianas: El fracaso de las políticas del garrote. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/las-carceles-colombianas-el-fracaso-de-las-politicas-del-garrote/>

⁸ Personería Distrital de Medellín. (2023, noviembre 7). Hacinamiento, fallas estructurales y problemas de alimentación, los hallazgos de la Personería de Medellín en la cárcel El Pedregal. *Personería Distrital de Medellín*. <https://www.personeriamedellin.gov.co/hacinamiento-fallas-estructurales-y-problemas-de-alimentacion-los-hallazgos-de-la-personeria-de-medellin-en-la-carcel-el-pedregal/>

⁹ Atención de salud a personas privadas de la libertad en el Coped El Pedregal. *Personería Distrital de Medellín*. <https://www.personeriamedellin.gov.co/alerta-por-deficiencias-en-la-atencion-de-salud-a-personas-privadas-de-la-libertad-en-el-coped-el-pedregal/>

¹⁰ Hewson, A. (2026, febrero 5). Report underlines “urgent need to reduce demand on our critically overburdened prisons”. *Prison Reform Trust*. <https://prisonreformtrust.org.uk/report-underlines-urgent-need-to-reduce-demand-on-our-critically-overburdened-prisons/>

¹¹ Committee of Public Accounts. (2025). *Prison estate capacity* [Report of Session 2024–25]. Committee of Public Accounts. <https://committees.parliament.uk/publications/46985/documents/242927/default/>

¹² United Nations Office on Drugs and Crime (2013). Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf

Los sistemas regionales de derechos humanos abordan esta idea con distinta intensidad. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos es el más explícito: en *Varga y otros v. Hungría* (2015) reiteró que, cuando un Estado no puede garantizar condiciones compatibles con el artículo 3, la solución más adecuada es reducir el número de reclusos mediante un mayor uso de medidas no privativas de libertad y una menor recurrencia a la prisión preventiva, aunque ello no le da mandato para intervenir libremente en la política penitenciaria. En el SIDH, la CIDH¹³ ha señalado que el uso de la prisión preventiva sigue siendo general y excesivo, con un promedio regional del 36,3 % de la población penitenciaria y más del 60 % en algunos países, y ha lamentado la falta generalizada de voluntad política para aplicar medidas ya conocidas, bajo la misma preocupación en África las directrices de Luanda se adoptaron ante el hacinamiento y las consecuencias del arresto arbitrario y la prisión preventiva prolongada¹⁴.

La construcción de centros penitenciarios, ¿ha desviado recursos de medidas capaces de reducir la dependencia del encarcelamiento?

En Colombia, la construcción fue durante años la estrategia casi única, y la población creció más rápido que los cupos. La inversión continúa, pues el CONPES 4082 de 2022 prevé 9.805 cupos con una inversión de 851.522 millones de pesos hasta 2026. Al mismo tiempo, la vigilancia electrónica opera con restricciones presupuestales y contratos de urgencia. Mostrando una prioridad desbalanceada, no un traslado de fondos comprobado¹⁵. Mientras que un estudio en Estado Unidos señala que California, en tres décadas, pasó de gastar cinco dólares en educación superior por cada dólar en prisiones a un gasto casi equivalente¹⁶.

¿Qué conclusiones pueden extraerse respecto a la dependencia de la capacidad penitenciaria adicional como respuesta al hacinamiento?

1. La capacidad adicional funciona como un alivio de emergencia, pero no como una estrategia sostenible.
2. Dependiendo de la construcción de cárceles crea un gran costo de oportunidad.
3. El problema verdadero del hacinamiento se encuentra en el flujo de ingreso y su desproporcionalidad con su flujo de salida.
4. Sin una reforma clara y la eliminación definitiva del populismo punitivo el problema se desplazará, pero nunca se resolverá.
5. Las reformas llegan post facto y bajo mandatos judiciales.

¹³ CIDH (2017). *CIDH presenta Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva*. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/136.asp>

¹⁴ <https://www.justiceinitiative.org/voices/raising-profile-pretrial-detention-africa>

¹⁵ Auto A-1745 de 2024, Corte Constitucional.

¹⁶ Gottschalk, M. (2011). Prison Overcrowding and *Brown v. Plata*. *The New Republic*. <https://newrepublic.com/article/89575/prison-overcrowding-brown-plata-supreme-court-california>

II. Costes y asignación de recursos

Para Elementa, el punto de partida de cualquier análisis presupuestario es que el tamaño de la población privada de la libertad no depende de la cantidad de cupos disponibles, sino de decisiones de política criminal.¹⁷ Por eso, la forma en que los Estados asignan sus recursos no es neutral e invertir de manera prioritaria en infraestructura penitenciaria trata el síntoma y, al mismo tiempo, resta financiamiento a las medidas capaces de reducir el ingreso a prisión.

Comparación de costes entre el encarcelamiento y las medidas no privativas de la libertad

Según información del INPEC de 2020, el costo anual de mantener a una persona privada de la libertad ronda los 22 millones de pesos¹⁸. En contraste, en el proceso de contratación de dispositivos de vigilancia electrónica el costo diario de mantenimiento de cada brazalete se estimó en 25.000 pesos, lo que equivale a cerca de 9,1 millones de pesos al año¹⁹, es decir, alrededor del 41 % del costo de la reclusión intramural.

La diferencia es aún mayor si se considera la inversión de capital. El Ministerio de Justicia llegó a estimar que cerrar el déficit de cupos mediante la construcción de nuevos establecimientos costaría alrededor de 12 billones de pesos²⁰. Por su parte, el CONPES 4082 de 2022 prevé la creación de 9.805 cupos con una inversión de 851.522 millones de pesos hasta 2026²¹, lo que representa aproximadamente 86,8 millones de pesos por cupo. Solo el costo de construir un cupo equivale a casi cuatro años de reclusión de una persona, o a más de nueve años de vigilancia electrónica, antes de sumar un solo peso de operación, personal o mantenimiento.

Estas cifras deben leerse con cautela, pues el costo del brazalete no incluye todos los gastos asociados a la supervisión, y ninguna de ellas incorpora los costos sociales del encarcelamiento, como la ruptura de vínculos familiares, la pérdida de ingresos del hogar o los efectos sobre la salud. Aun así, UNODC ha señalado que, aunque las medidas alternativas

¹⁷United Nations Office on Drugs and Crime (2013). Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf

¹⁸ El Tiempo, “¿Cuánto cuesta un preso en Colombia? Informe del INPEC”. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/cuanto-cuesta-un-presos-en-colombia-informe-del-inpec-535567>

¹⁹ El Tiempo, “Adjudicarán contrato de brazaletes electrónicos para el INPEC”. <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/adjudicaran-contrato-de-brazaletes-electronicos-para-el-inpec-433240>.

Cálculo propio: 25.000 pesos × 365 días

²⁰ Portafolio, “Acabar con el hacinamiento carcelario cuesta 12 billones”. <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/acabar-con-el-hacinamiento-carcelario-cuesta-12-billones-530041>

²¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4082 de 2022; Corte Constitucional, Auto A-1745 de 2024. **Cálculo propio del costo por cupo.**

no eliminan de inmediato el gasto público, a mediano y largo plazo su costo es significativamente menor que el de operar establecimientos penitenciarios²².

Decisiones presupuestarias que han dificultado o facilitado la reducción de la población reclusa

Desde la sentencia T-153 de 1998, la respuesta estatal al estado de cosas inconstitucional se ha concentrado en ampliar la infraestructura. Entre 1998 y 2013 la oferta de cupos creció un 129%, al pasar de 33.119 a 76.066; sin embargo, la población privada de la libertad llegó a 120.032 personas y el hacinamiento pasó del 31% al 55%²³. La capacidad adicional fue absorbida por un flujo de ingreso que las reformas penales siguieron alimentando.

Las medidas de alivio adoptadas y que no tocan ese flujo tienden a desplazar el problema. La regla de *equilibrio decreciente* fijada por la Corte Constitucional redujo la presión en algunos establecimientos, pero trasladó la sobreocupación a estaciones de policía y Unidades de Reacción Inmediata, con niveles superiores al 500%, al punto de que la sentencia SU-122 de 2022 extendió el estado de cosas inconstitucional a estos espacios²⁴.

La asignación presupuestal sigue reflejando esta prioridad, mientras el CONPES 4082 compromete cerca de 851.000 millones de pesos en nuevos cupos, la Corte Constitucional ha constatado que la vigilancia electrónica opera con restricciones presupuestales y mediante contratos de urgencia²⁵. Si bien no existe evidencia de un traslado directo de fondos, sí se observa una priorización desbalanceada que limita la aplicación efectiva de las alternativas ya previstas en la ley.

Experiencias de reasignación en otros países

En Texas, en 2007, la legislatura rechazó una propuesta de 523 millones de dólares para construir prisiones y destinó 241 millones a una iniciativa de reinversión en justicia, que financió 4.500 plazas en medidas no privativas de la libertad y 5.200 cupos en programas de tratamiento; el resultado reportado fue un ahorro neto de 443,9 millones de dólares en el presupuesto 2008-2009²⁶. Por su parte, Connecticut canceló en 2004 un contrato de construcción carcelaria de unos 30 millones de dólares e invirtió 14 millones en salud mental,

²² United Nations Office on Drugs and Crime (2007). Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment.
https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_of_Basic_Principles_and_Promising_Practices_on_Alternatives_to_Imprisonment.pdf

²³ INPEC (2020), cifras de capacidad y población reclusa 1998-2013.

²⁴ Corte Constitucional, sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022.

²⁵ Corte Constitucional, Auto A-1745 de 2024.

²⁶ Prison Legal News (2009), “Justice Reinvestment Initiative Eliminates Texas Prison Overcrowding”.
<https://www.prisonlegalnews.org/news/2009/nov/15/justice-reinvestment-initiative-eliminates-texas-prison-overcrowding/>



atención a las adicciones y programas comunitarios²⁷. Entre 2010 y el año fiscal 2017, más de la mitad de los estados participó en la *Justice Reinvestment Initiative*, con 557 millones de dólares reinvertidos, de los cuales el 57% se destinó a supervisión comunitaria, tratamiento y servicios²⁸. En California, la Proposición 47, al reclasificar delitos menores, generó ahorros estatales de 816 millones de dólares entre 2016-2017 y 2024-2025, reinvertidos en educación, servicios para víctimas, vivienda, empleo, salud mental y tratamiento de las adicciones²⁹.

III. Consideraciones finales para el informe

Elementa considera relevante que el informe del Relator Especial recomiende a los Estados, en primer lugar, que las comparaciones de costos incluyan el ciclo de vida completo de un cupo carcelario —construcción, operación y mantenimiento— y no solo el gasto corriente, así como los costos sociales del encarcelamiento. En segundo lugar, que toda inversión en nueva infraestructura se condicione a reformas de política criminal que reduzcan el flujo de ingreso, en especial por delitos de drogas de menor escala y por el uso excesivo de la detención preventiva. En tercer lugar, que se establezcan mecanismos de reinversión explícitos, de modo que los ahorros derivados de la reducción de la población reclusa se destinen a alternativas al encarcelamiento, defensa pública, salud mental, tratamiento de las adicciones, reducción de riesgos y daños, y reintegración. Por último, que se garantice financiamiento estable y suficiente a las medidas alternativas al encarcelamiento, cuya subfinanciación termina por reforzar la dependencia de la prisión.

²⁷ Evidence-Based Professionals Society, “Justice Reinvestment: Importance”.

<https://www.ebpsociety.org/blog/education/188-justice-reinvestment-importance>

²⁸ Urban Institute. Justice Reinvestment Initiative Data Snapshot. <https://www.urban.org/research/publication/justice-reinvestment-initiative-data-snapshot>

²⁹ Center on Juvenile and Criminal Justice. Proposition 47 Delivers Nearly \$1 Billion to California Communities. <https://www.cjcj.org/media/Proposition-47-Delivers-Nearly-1-Billion-to-California-Communities.pdf>