



**Función Pública**

## Concepto Sala de Consulta C.E. 2232 de 2015 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMAN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015).-

Rad. No. 11001-03-06-000-2014-00247-00

Número interno: 2232

Actor: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

El Ministro de Defensa Nacional consulta sobre la normativa aplicable al Registro de Personas Capturadas y Detenidas como herramienta para evitar la desaparición forzada.

### 1. ANTECEDENTES

El señor Ministro de Defensa Nacional anota que la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas -de la cual el ministerio a su cargo hace parte- trabaja en una propuesta de decreto reglamentario del Registro de Personas Detenidas y Capturadas previsto en el artículo 12 de la Ley 589 de 2000.

Explica que el registro es una herramienta preventiva de la desaparición forzada con fundamento en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994.

Sin embargo advierte que los artículos 305 de la Ley 906 de 2004 y 43 de la Ley 1709 de 2014 también ordenan crear registros o sistemas de información en los que se consignan datos de personas detenidas y capturadas por el Estado Colombiano.

Así las cosas, formula las siguientes PREGUNTAS:

del Registro de Personas Capturadas establecido en el artículo 305 de la Ley 906 de 2004 y del Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) normado en el artículo 43 de la Ley 1709 de 2014.

2. Si el Registro de Personas Capturadas y Detenidas que crea el artículo 12 de la Ley 589 de 2000 tiene una misma naturaleza o naturaleza diferente del Registro de Personas Capturadas establecido en el artículo 305 de la Ley 906 de 2004 y del Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) normado en el artículo 43 de la Ley 1709 de 2014.

3. Si las mismas personas que pueden tener acceso al Registro de Personas Capturadas y Detenidas que crea el artículo 12 de la Ley 589 de 2000, son las mismas que podrían acceder al Registro de Personas Capturadas establecido en el artículo 305 de la Ley 906 de 2004 y al Sistema de Información Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) normado en el artículo 43 de la Ley 1709 de 2014.

4. Qué entidad o entidades públicas deberían ejercer la vigilancia, control y administración del Registro de Personas Capturadas y Detenidas que crea el artículo 12 de la Ley 589 de 2000.”

## 2. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a los interrogantes formulados por el Ministro, la Sala analizará los siguientes puntos: i) el Registro de Personas Capturadas establecido en el artículo 12 de la Ley 589 de 2000, ii) el registro previsto en el artículo 305 de la Ley 906 de 2004, iii) el registro de la Ley 1709 de 2014, iv) el principio de colaboración armónica y v) conclusión.

El Registro de Personas Capturadas y Detenidas establecido en el artículo 12 de la Ley 589 de 2000

El artículo 12 de la Ley 589 de 2000 “[p]or medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones” prevé:

“ARTICULO 12. REGISTRO DE PERSONAS CAPTURADAS Y DETENIDAS. Las personas privadas de la libertad sólo podrán permanecer reclusas en los establecimientos e instituciones autorizadas para el efecto en los términos consagrados en la Constitución Nacional y la ley.

Los organismos de Seguridad del Estado y de Policía Judicial y las instituciones carcelarias llevarán registros oficiales debidamente sistematizados y comunicados por red a nivel nacional de las personas capturadas o detenidas con indicación de la fecha y hora de ingreso, motivo de la aprehensión o detención, trámite dado a su situación y autoridad ante la cual fue puesto o se encuentra a disposición. Este registro estará a disposición inmediata de cualquier persona.

Aquellas entidades dispondrán, además, de una línea telefónica gratuita permanente a disposición de la ciudadanía para suministrar la información a la que se refiere el inciso anterior.”

En la exposición de motivos la Ministra de Justicia y del Derecho afirma que el Gobierno se ha empeñado en lograr la plena vigencia de los derechos humanos y que es necesario adecuar la normativa interna a los postulados internacionales de los derechos humanos y tipificar conductas proscritas por la humanidad entera.

Aduce que el proyecto se centra en la tipificación de la desaparición forzada de personas, el genocidio y de manera ampliada la tortura, agrupándolos como delitos de lesa humanidad.

pena para el opositor por el hecho de disentir del sistema.

Sin embargo, la realidad colombiana enseña que los actores del conflicto indistintamente cometen tales actos, por lo que agentes particulares también pueden estar comprometidos.

Para hacer frente a la situación, además de la tipificación mencionada, se propone una serie de medidas de política criminal, entre las que se destaca el mecanismo de búsqueda urgente.

Es así como entre otros, sometió a consideración del Congreso de la República la creación de un nuevo artículo en el Código de Procedimiento Penal con el siguiente texto:

*“ARTÍCULO 10°. El Código de Procedimiento Penal tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:*

*ARTÍCULO 384A. Registro de personas capturadas y detenidas. Las personas privadas de la libertad sólo podrán permanecer recluidas en los establecimientos e instituciones autorizadas para el efecto en los términos consagrados en la Constitución Política y en la Ley.*

*Los Organismos de Seguridad del Estado y de Policía Judicial y las Instituciones Carcelarias llevarán un registro oficial debidamente foliado de personas capturadas o detenidas, con indicación de la fecha y hora de ingreso, motivo de la aprehensión o detención, trámite dado a su situación y autoridad ante la cual fue puesto o se encuentra a disposición. Este registro estará a disposición inmediata de cualquier persona.*

*Aquellas entidades dispondrán de una línea telefónica gratuita permanente a disposición de la ciudadanía para suministrar la información a la que se refiere el inciso anterior.”<sup>1</sup>*

Durante el trámite legislativo del artículo se observa que en el informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República se manifiesta que:

*“Los artículos 5, 6, 7, 8, 9 y 10 adicionan nuevos artículos al Código de Procedimiento Penal, crea la Comisión de búsqueda de personas desaparecidas, establece las obligaciones del Estado en la búsqueda de tales personas e impone un mecanismo de búsqueda urgente a través de un registro nacional de desaparecidos y de personas capturadas y detenidas.”<sup>2</sup>*

Precisa la Sala que en el primer debate en la Cámara de Representantes se aprobó el artículo concerniente al registro de personas capturadas y detenidas, ya no como una reforma al Código de Procedimiento Penal, sino como una norma autónoma.<sup>3</sup>

Así las cosas, la Sala concluye que el Registro de Personas Capturadas y Detenidas de la Ley 589 de 2000 debe llevarse no solo por los organismos de policía judicial e instituciones carcelarias, sino también por los organismos de seguridad del Estado.

Además se trata de un registro especial, puesto que fue concebido como una herramienta del mecanismo de búsqueda urgente de personas desaparecidas, diseñado por fuera de las previsiones del Código de Procedimiento Penal y con la ciudadanía como usuaria específica, para lo cual deberá estar disponible de manera inmediata en red para cualquier persona, aun por vía telefónica.

Es menester resaltar la importancia de este registro dado que protege la libertad personal, valor superior del ordenamiento jurídico en cuanto que la filosofía de la Constitución es libertaria y democrática y proscribe de hecho todo tipo de autoritarismo o totalitarismo.<sup>4</sup>

No en vano la jurisprudencia constitucional enfatiza que *“la libertad constituye un presupuesto fundamental para la eficacia de los demás derechos y el instrumento “primario” del ser humano para vivir en sociedad.”*<sup>5</sup>

Es así que la libertad *“se configura como un contenido axiológico rector del sistema normativo y de la actuación de los servidores públicos, del cual, en todo caso, también se desprenden consecuencias normativas en la interpretación y aplicación, no sólo del texto constitucional, sino del conjunto de preceptos que conforman el ordenamiento jurídico colombiano, que deben ser leídos siempre en clave libertaria.”*<sup>6</sup>

Por lo tanto es un registro que debe garantizar que no exista secreto alguno en relación con las personas privadas de la libertad lo que solamente se logrará con el uso de todas las diversas fuentes de información, sea que provengan de los organismos de seguridad del Estado, de la Policía Judicial o del Sistema Penitenciario y Carcelario.

B. El registro previsto en el artículo 305 de la Ley 906 de 2004.

El artículo 305 de la Ley 906 de 2004 “[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Penal” reza:

*“ARTÍCULO 305. REGISTRO DE PERSONAS CAPTURADAS Y DETENIDAS. Los organismos con atribuciones de policía judicial, llevarán un registro actualizado de las capturas de todo tipo que realicen, con los siguientes datos: identificación del capturado, lugar, fecha y hora en la que se llevó a cabo su captura, razones que la motivaron, funcionario que realizó o formalizó la captura y la autoridad ante la cual fue puesto a disposición.*

*Para tal efecto, cada entidad deberá remitir el registro previsto en el inciso anterior a la Fiscalía General de la Nación, para que la dependencia a su cargo consolide y actualice dicho registro con la información sobre las capturas realizadas por cada organismo.”*

A diferencia del artículo 12 de la Ley 589 de 2000 que se ocupa de un registro de capturas y detenciones a cargo de los organismos de Seguridad del Estado, de Policía Judicial y de las Instituciones carcelarias, el Código de Procedimiento Penal se limita al registro de personas capturadas y detenidas bajo la responsabilidad exclusiva de los organismos con atribuciones de Policía Judicial.

Es menester recordar que de acuerdo con nuestra normativa constitucional y penal, no todas las capturas son efectuadas por servidores que ejercen funciones de Policía Judicial, puesto que en eventos como la flagrancia las autoridades desprovistas de tal atribución e inclusive cualquier persona pueden llevarlas a cabo (C.P. artículo 32 y C.P.P. artículo 302).

Ahora bien, excepcionalmente la autoridad de policía podrá efectuar retenciones transitorias, conforme al Código Nacional de Policía, y la sentencia C-720 de 2007 proferida por la Corte Constitucional.

Finalmente, el artículo 305 del C.P.P. no establece que el registro sea de acceso público ni que sea comunicado por red a nivel nacional, como sí lo hace el artículo 12 de la Ley 589.

Empero, el registro previsto por el artículo bajo análisis no puede entenderse como que puede existir aisladamente, y debe servir al mecanismo concebido por la Ley 589 de 2000 para evitar la desaparición forzada y para fortalecer los medios para la búsqueda urgente de personas, en aras de garantizar el muy preciado valor y derecho a la libertad personal.

En tal medida, debe afirmarse que la información sobre identificación del capturado, lugar, fecha y hora en la que se llevó a cabo su captura, razones que la motivaron, funcionario que realizó o formalizó la captura y la autoridad ante la cual fue puesto a disposición es pública y debe utilizarse para consolidar la base de datos prevista en el artículo 12 de la Ley 589 de 2000.

C. El registro de la Ley 1709 de 2014

La Ley 1709 “[p]or medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993<sup>7</sup>, de la Ley 599 de 2000<sup>8</sup>, de la Ley 55 de 1985<sup>9</sup> y se dictan otras disposiciones” crea en su artículo 43 un sistema de información de sistematización integral del sistema penitenciario y carcelario en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 43. Modifícase el artículo 56 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 56. *Sistemas de información. El Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipepec) será la fuente principal de información de las autoridades penitenciarias, carcelarias y judiciales en lo relativo a las condiciones de reclusión de cada una de las personas privadas de la libertad que se encuentren bajo custodia del Sistema Penitenciario y Carcelario. En caso de que existan personas cuya identidad no ha sido determinada o se encuentran indocumentadas, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) llevará a cabo las gestiones ante la Registraduría Nacional del Estado Civil con el fin de lograr su plena identificación.*

*El Sisipepec deberá tener cifras y estadísticas actualizadas con los partes diarios de cada establecimiento sobre la situación de cada una de las personas privadas de la libertad y sus cartillas biográficas respectivas.*

*El Sisipepec será el instrumento principal en el cual se basarán las autoridades penitenciarias encargadas de declarar los estados de emergencia penitenciaria y carcelaria de acuerdo con la causal que corresponda.*

*Los Directores de los establecimientos penitenciarios deberán reportar y actualizar diariamente el Sisipepec so pena de incurrir en una falta disciplinaria gravísima.*

*La información del Sisipepec que no esté sometida a reserva legal por razones de seguridad o con el fin de proteger la intimidad de las personas privadas de la libertad será pública y de libre acceso vía internet para la ciudadanía y para todas las instituciones del Estado. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) en coordinación con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) deberá garantizar a los funcionarios judiciales, en especial a los jueces de control de garantías, penales y de ejecución de penas y medidas de seguridad, el acceso permanente, fluido y actualizado a la información del Sisipepec sobre los casos de su competencia. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá acceso a esta base de datos para el cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias.”*

En la exposición de motivos del proyecto<sup>10</sup>, la Ministra de Justicia y del Derecho aduce que la salida a la crisis carcelaria requiere del diseño de una estrategia que conjugue elementos de política pública y medidas legislativas.

Dice la Ministra que entre las principales falencias del Código Penitenciario y Carcelario se encuentra la ausencia de sistemas de información ágiles y eficientes.

En efecto, en la exposición de motivos se lee:

“c) Ausencia de sistemas de información que garanticen agilidad y eficiencia en el sistema penitenciario. El proyecto propone la implementación del sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario, Sisipepec, con el fin de que sea la fuente principal de información de todas las autoridades penitenciarias, carcelarias y judiciales. Para ello establece a lo largo del texto la obligación de la constante actualización de la información sobre las personas privadas de la libertad y su acceso para las diferentes autoridades. Será el instrumento para posibilitar la toma de medidas en torno a circunstancia de sobrepoblación.”

Penitenciario y Carcelario y no aplica a quienes se encuentren privados de la libertad por otras autoridades como organismos de Seguridad del Estado o de Policía Judicial.

Como sustento de lo dicho, es necesario remitirse al artículo 304 del C.P.P. según el cual los capturados se entregan en custodia al INPEC o la autoridad del establecimiento de reclusión que corresponda, una vez se imponga la privación de la libertad como medida de aseguramiento o en sentencia condenatoria; entre tanto, las personas capturadas están bajo la responsabilidad del organismo que efectúe la aprehensión.

Para los efectos de la consulta, precisa la Sala que la regulación sobre el Sisipec reconoce expresamente que la información que no está sometida a reserva legal por razones de seguridad o para proteger la intimidad de las personas es pública y en tal virtud dable es sostener que datos sobre la identificación de la persona privada de la libertad, lugar, fecha y hora de ingreso al Sistema Carcelario y Penitenciario, razones que motivaron el ingreso y la autoridad ante la cual se encuentra a disposición son públicos y deben utilizarse para consolidar la base prevista en el artículo 12 de la Ley 589 de 2000.

#### D. El principio de colaboración armónica

Según el artículo 113 de la *Constitución* “[l]os diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

La Corte Constitucional ha señalado que la labor de coordinación entre los órganos a cuyo cargo está el ejercicio de las distintas funciones implica que unos órganos participan en el ámbito funcional de otros, bien sea como un complemento, que, según el caso, puede ser necesario o contingente, o como una excepción a la regla general de distribución funcional.<sup>11</sup>

Para el Consejo de Estado el artículo 113 en comento comporta el ejercicio de funciones separadas por parte de los órganos del Estado pero cohesionadas por un mismo propósito, como es la realización de los fines estatales, en especial aquellos que han sido catalogados de esenciales, previstos en el artículo 2 Superior como “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”<sup>12</sup>

Y en la misma textura “el mandato de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado asegura la concurrencia de diferentes perspectivas y medios de acción para optimizar los fines que justifican y orientan las actividades del Estado.”<sup>13</sup>

Pues bien, como se dijo en acápites anteriores es una finalidad del Estado proteger la libertad personal concebida como valor superior del ordenamiento jurídico y presupuesto fundamental para la eficacia de los demás derechos, y en tal medida es necesario aplicar el principio de colaboración armónica para garantizar el óptimo funcionamiento del registro del artículo 12 de la Ley 589 de 2000 que debe tener fuentes diversas de información pertinente, sea que provengan de los organismos de seguridad del Estado, de la Policía Judicial o del Sistema Penitenciario y Carcelario.

#### E. Conclusión

El Registro de Personas Capturadas y Detenidas previsto en el artículo 12 de la Ley 589 de 2000 es especial por cuanto hace parte de los mecanismos de búsqueda urgente de personas desaparecidas y comprende los datos tanto de los organismos de Seguridad del Estado como de los organismos de Policía Judicial y las instituciones carcelarias; además es esencialmente de acceso público y a disposición inmediata de la ciudadanía.

Los registros establecidos por el artículo 305 de la Ley 906 de 2004 y el artículo 43 de la Ley 1709 de 2014 solamente se refieren a información

de los entes con funciones de Policía Judicial y del Sistema Penitenciario y Carcelario, respectivamente.

Sin embargo, por ser omnicompreensivo, el registro del artículo 12 de la Ley 589 de 2000 puede tener como fuente de información tanto los registros de Policía Judicial como los del Sistema Penitenciario y Carcelario para lo cual las diferentes entidades deberán colaborar armónicamente.

Corresponderá entonces a la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en cumplimiento de su función de diseñar y evaluar la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas consagrada por el artículo 8 de la Ley 589 de 2000, disponer la entidad o entidades a cargo de ejercer la vigilancia, control y administración del sistema de información.

### 3. La Sala RESPONDE:

*1. Si el Registro de Personas Capturadas y Detenidas que crea el artículo 12 de la Ley 589 de 2000 persigue una finalidad o finalidades distintas del Registro de Personas Capturadas establecido en el artículo 305 de la Ley 906 de 2004 y del Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) normado en el artículo 43 de la Ley 1709 de 2014.*

*2. Si el Registro de Personas Capturadas y Detenidas que crea el artículo 12 de la Ley 589 de 2000 tiene una misma naturaleza o naturaleza diferente del Registro de Personas Capturadas establecido en el artículo 305 de la Ley 906 de 2004 y del Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) normado en el artículo 43 de la Ley 1709 de 2014.*

Por su conexidad se responden las preguntas 1 y 2.

Los registros exhiben diferencias en cuanto al origen y a la naturaleza de su información; sin embargo, el registro creado por el artículo 12 de la Ley 589 de 2000 es concebido como una herramienta del mecanismo de búsqueda urgente, y por ser omnicompreensivo puede y debe utilizar toda la información pertinente a su objeto procedente de los registros del artículo 305 de la Ley 906 de 2004 y del artículo 43 de la Ley 1709 de 2014.

*3. Si las mismas personas que pueden tener acceso al Registro de Personas Capturadas y Detenidas que crea el artículo 12 de la Ley 589 de 2000, son las mismas que podrían acceder al Registro de Personas Capturadas establecido en el artículo 305 de la Ley 906 de 2004 y al Sistema de Información Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) normado en el artículo 43 de la Ley 1709 de 2014.*

El Registro de Personas Capturadas y Detenidas previsto en el artículo 12 de la Ley 589 de 2000 es público y a él tendrá acceso cualquier persona.

Los registros regulados por los artículos 305 de la Ley 906 y 43 de la Ley 1709 de 2014 también son de acceso público, en particular en lo que se refiere a la identificación de la persona privada de la libertad, lugar, fecha y hora de la detención, razones que motivaron la detención, captura o el ingreso al Sistema Penitenciario y Carcelario, y la autoridad ante la cual se encuentra a disposición.

*4. Qué entidad o entidades públicas deberían ejercer la vigilancia, control y administración del Registro de Personas Capturadas y Detenidas que crea el artículo 12 de la Ley 589 de 2000.*

La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en cumplimiento de su función de diseñar los planes de búsqueda de personas desaparecidas debe establecer la entidad o entidades a cargo de ejercer la vigilancia, control y administración del sistema de información.

Remítase al Ministro de Defensa Nacional y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

PRESIDENTE DE LA SALA

GERMÁN BULA ESCOBAR

CONSEJERO DE ESTADO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

CONSEJERO DE ESTADO

LUCÍA MAZUERA ROMERO

SECRETARIA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

<sup>1</sup> Congreso de la República. Gaceta 126 de 1998.

<sup>2</sup> Congreso de la República. Gaceta 185 de 1998.

<sup>3</sup> Congreso de la República. Gaceta 405 de 1999.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-879 de 2011.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-176 de 2007.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-237 de 2004.

<sup>7</sup> Ley 65 de 1993 “[p]or la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”.

<sup>8</sup> Ley 599 de 2000 “[p]or la cual se expide el Código Penal”.

<sup>10</sup> Congreso de la República. Gaceta 117 de 2013.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-971 de 2004.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 17 de julio de 2008. Radicación 2008-00009.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 2013.

---

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:37:42