REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario, y en Centros de detención transitoria

AUTO 1460 DE 2026

Asunto: Medidas estructurales para superar las barreras de infraestructura penitenciaria y carcelaria: conformación de una mesa técnica interinstitucional, evaluación comparada de las modalidades de ejecución y de financiación disponibles y adopción de una hoja de ruta verificable, en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional.

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., 26 de octubre de dos mil veintiséis (2026)

La Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, y en los Centros de detención transitoria, declarado, reiterado y extendido en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022, y cuyo seguimiento reiteró la Sentencia SU-512 de 2024 (en adelante, "Sala" o "Sala Especial"), integrada por las Magistradas Paola Andrea Meneses Mosquera, Lina Marcela Escobar Martínez, y por el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, profiere el presente

AUTO

A. ANTECEDENTES

1. La Corte Constitucional declaró por primera vez el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario mediante la Sentencia T-153 de 1998.[1] Las medidas de construcción y refacción carcelaria adoptadas en los años siguientes lograron una reducción transitoria del hacinamiento. Con todo, la crisis recrudeció bajo nuevas manifestaciones y con causas estructurales distintas a las identificadas en 1998: el hacinamiento crítico, la infraestructura carcelaria inadecuada, el uso excesivo de las medidas de aseguramiento

[1] Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998.

privativas de la libertad, la institucionalización de prácticas inconstitucionales y la ausencia de una política criminal coherente. Ante ese panorama, la Corte declaró un nuevo Estado de Cosas Inconstitucional mediante la Sentencia T-388 de 2013.[2] La Sentencia T-762 de 2015 reiteró y profundizó ese Estado de Cosas Inconstitucional[3] y ordenó la adopción de medidas estructurales para garantizar condiciones mínimas de dignidad, reformar la política criminal y reducir el uso desproporcionado de la detención preventiva.

2. En la Sentencia T-388 de 2013, la Corte ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho y al INPEC adoptar las medidas legislativas, administrativas y presupuestales necesarias para superar el Estado de Cosas Inconstitucional, entre ellas la formulación de planes para la adecuación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria.[4]

3. La Sentencia T-762 de 2015 reiteró esas órdenes -haciéndolas extensivas a la USPEC- y exigió planes articulados, sostenibles y técnicamente viables para construir, ampliar, adecuar y mantener los establecimientos de reclusión, con el fin de garantizar espacios dignos, suficientes y funcionales para las personas privadas de la libertad.[5]

4. En la Sentencia SU-122 de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional extendió el Estado de Cosas Inconstitucional a los denominados centros de detención transitoria. La Sala constató dos problemas centrales: primero, que la detención en esos espacios superaba con creces los límites temporales que la Constitución y la ley les asignan; segundo, que las condiciones materiales de hacinamiento constituían, por sí solas, tratos crueles, inhumanos o degradantes. En esa misma providencia, la Sala Plena impartió órdenes estructurales de mediano y largo plazo para ampliar los cupos carcelarios y asegurar la financiación de la infraestructura.[6]

5. En el mismo fallo, la Sala Plena identificó diversas fuentes alternativas de financiación para la construcción y adecuación de infraestructura carcelaria, en el marco de las obligaciones de las entidades territoriales respecto de la población bajo detención preventiva. Entre esas fuentes, la sentencia señaló expresamente los mecanismos de asociación público-privada previstos en la Ley 1508 de 2012 como instrumentos constitucionalmente admisibles y normativamente disponibles para conjurar el déficit estructural de cupos.[7]

---

[2] Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013.
[3] Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015.
[4] Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013.
[5] Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015.
[6] Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022.
[7] Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022.

6. Finalmente, frente a este desarrollo, la Sentencia SU-512 de 2024 adoptó medidas estructurales adicionales en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario. Esas medidas apuntan a superar el déficit estructural en la garantía del derecho a la salud mental de las personas privadas de la libertad que se encuentran en situación de discapacidad psicosocial. En esa providencia, la Sala Plena reiteró la doctrina sobre la relación de especial sujeción entre las personas recluidas y el Estado, y reafirmó que la garantía del derecho a la salud es uno de los ejes del seguimiento estructural al Estado de Cosas Inconstitucional. La Sala Plena dispuso, además, que la verificación del cumplimiento de las órdenes estructurales allí impartidas corresponde a esta Sala Especial de Seguimiento.[8]

7. Ahora bien, mediante auto del 12 de agosto de 2025, la Sala Especial requirió a la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– para que remitiera un informe detallado sobre cuatro aspectos: (i) el portafolio actual y proyectado de iniciativas de infraestructura penitenciaria y carcelaria lideradas o acompañadas por la ANI; (ii) los esquemas de financiamiento aplicables; (iii) las barreras normativas, técnicas, administrativas o financieras existentes; y (iv) los mecanismos de coordinación con otras entidades del sector justicia y con las entidades territoriales.[9]

8. Mediante comunicación electrónica del 7 de noviembre de 2025, la Sala Especial reiteró el requerimiento formulado en el Auto del 12 de agosto de 2025 y advirtió a la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– sobre las consecuencias de su incumplimiento. En ese mensaje la Sala enfatizó que la información solicitada constituía una orden judicial dictada en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional y no una simple gestión administrativa, y señaló que la ausencia del informe impedía adoptar decisiones estructurales informadas en materia de infraestructura penitenciaria y carcelaria. Para evitar que la omisión informativa siguiera obstaculizando la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, la Sala fijó un nuevo plazo perentorio e improrrogable de cinco (5) días calendario, reiteró de manera expresa los cuatro aspectos sobre los que debía pronunciarse la ANI -portafolio de proyectos, esquemas de financiamiento, barreras para su estructuración y mecanismos de coordinación interinstitucional- y advirtió que el incumplimiento de este segundo requerimiento podría configurar desacato a una orden de la Corte Constitucional.

[8] Corte Constitucional, Sentencia SU-512 de 2024.
[9] Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, y en Centros de Detención Transitoria, Auto de 12 de agosto de 2025, expediente T-3.526.653 AC.

9. El 12 de noviembre de 2025, la ANI remitió al magistrado sustanciador el oficio con radicado 20252000418421, en el que se pronunció sobre los cuatro aspectos señalados en el auto de requerimiento.[10]

10. En cuanto al portafolio actual y proyectado de infraestructura penitenciaria y carcelaria, la ANI informó, en respuesta al punto (i) del requerimiento, que desarrolla un portafolio de infraestructura social bajo esquemas APP en los sectores de salud, educación y agua y saneamiento básico, pero que no adelanta estructuraciones de proyectos en materia penitenciaria y carcelaria. Señaló como razón que el Ministerio de Justicia y del Derecho -ministerio cabeza del sector- no ha formulado una solicitud expresa en ese sentido.[11]

11. Respecto del esquema de financiamiento, la ANI indicó que, a la fecha, no lideraba ni acompañaba proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria bajo el esquema de APP y que, por ello, no contaba con experiencias concretas en ese sector. Añadió que las condiciones técnicas, legales y financieras bajo las cuales se ejecutan los proyectos de Asociación Público Privada -incluidos los mecanismos de financiación- hacen parte de los análisis y estudios desarrollados durante el proceso de estructuración de dichos proyectos.[12]

12. En relación con las barreras normativas, la ANI indicó que, en términos generales, no existen normas que impidan el desarrollo de proyectos de Asociación Público-Privada para la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura penitenciaria y carcelaria. Señaló, no obstante, que el marco legal excluye del objeto de los contratos APP los servicios de tratamiento penitenciario y la prestación de servicios de seguridad y vigilancia de la población carcelaria, tanto en los establecimientos del orden nacional -artículo 163 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 90 de la Ley 1709 de 2014- como en los establecimientos del orden territorial -artículo 34A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022-.[13]

13. La ANI también advirtió que los compromisos financieros derivados de los contratos APP -principalmente los pagos por disponibilidad y nivel de servicio- se ejecutan en el largo plazo y demandan un volumen significativo de recursos públicos, que están limitados por los techos presupuestales

[10] ANI, oficio con radicado 20252000418421, 12 de noviembre de 2025, dirigido al M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, en respuesta al auto de 12 de agosto de 2025. Obra en el expediente T-3.526.653 AC.
[11] *Id.*, respuesta al punto (i).
[12] *Id.*, pp. 2–3, respuesta al punto (ii).
[13] *Id.*, p. 2, respuesta al punto (iii). Véase también Ley 65 de 1993, artículo 163, modificado por el artículo 90 de la Ley 1709 de 2014 –establecimientos del orden nacional–; Ley 65 de 1993, artículo 34A, adicionado por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022 –establecimientos del orden territorial–.

establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP– y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo –MGMP–, circunstancia que, según la ANI, incide en la viabilidad fiscal de proyectos de infraestructura de gran escala.[14]

14. Sobre los mecanismos de coordinación, la ANI informó que, a la fecha, el Ministerio de Justicia y del Derecho no le ha remitido ninguna comunicación en la que solicite expresamente su acompañamiento técnico para la estructuración de proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria bajo esquemas APP. No obstante, señaló su interés en participar, bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho, en la definición de una ruta de acompañamiento y apoyo para identificar proyectos susceptibles de desarrollarse mediante APP.[15]

15. En el plano de la política pública, el expediente T-3.526.653 AC contiene los Documentos CONPES 4082 de 2022 y 4157 de 2025, incorporados por decisión de la Sala Especial como elementos de análisis de la política pública penitenciaria. *El Documento CONPES 4157* -denominado Política para la Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia-[16] fue aprobado el 3 de septiembre de 2025. El expediente T-3.526.653 AC corresponde al proceso que la Corte resolvió en la Sentencia T-388 de 2013. Estos documentos integran la política pública de infraestructura cuya ejecución esta Sala vigila. Por esa razón, la providencia los examina en el módulo (iii) de las consideraciones.

16. El Distrito de Medellín suscribió el 27 de octubre de 2023 el Contrato de Concesión bajo esquema APP de Iniciativa Pública n.° CCO-2023-199 con la sociedad Carmet Medellín S.A.S. La parte concedente fue la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas -Agencia APP- del Distrito, entidad descentralizada adscrita a la Alcaldía, en el marco del Convenio de Cooperación Interadministrativa n.° 4600098625 de 2023 suscrito con la Secretaría de Seguridad y Convivencia, cuya competencia para crear y administrar cárceles para sindicados se funda en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993. El objeto del contrato comprende los estudios y diseños definitivos, la financiación, la gestión ambiental y social, la construcción, la operación, el

[14] *Id.*, pp. 3–4, respuesta al punto (iii). Véase también Ley 819 de 2003, *por la cual se establece la norma orgánica en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, artículo 1 (Marco Fiscal de Mediano Plazo); Ley 1473 de 2011, *por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*, artículos 4 y 5 (Marco de Gasto de Mediano Plazo).
[15] *Id.*, p. 4, respuesta al punto (iv).
[16] Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– y Departamento Nacional de Planeación –DNP–, Documento CONPES 4157 de 2025, *Política para la Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia*, aprobado el 3 de septiembre de 2025; y Documento CONPES 4082 de 2022, *Declaración de Importancia Estratégica del Proyecto de Inversión: Construcción y Ampliación de Infraestructura para Generación de Cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional*. Ambos documentos obran en el expediente T-3.526.653 AC.

mantenimiento y la reversión de la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín –CMS–.[17] La Sala reseña este contrato por dos razones. De una parte, el Distrito solicitó la intervención de la Sala para remover una barrera reglamentaria. De otra, el contrato constituye la primera aplicación documentada del artículo 34A de la Ley 65 de 1993. Esta reseña no comporta juicio alguno sobre la legalidad, la conveniencia o la estructuración del negocio jurídico.

17. El proyecto tiene una capacidad proyectada de 1.339 cupos para personas privadas de la libertad en calidad de sindicadas. A la fecha de este auto, el avance de ejecución era del 15%, con proyección de inicio de la etapa de operación en marzo de 2027.[18] La estructuración y celebración del contrato se fundaron en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993,[19] que radicó en cabeza de los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y distritos la competencia para crear, dirigir, administrar, sostener y vigilar las cárceles destinadas a personas en detención preventiva, y en el artículo 34A adicionado a la Ley 65 de 1993 por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022,[20] que autoriza expresamente a las entidades territoriales del artículo 17 a desarrollar infraestructura carcelaria bajo esquemas APP, con exclusión expresa de los servicios de tratamiento penitenciario y de seguridad y vigilancia de la población privada de la libertad.

18. Para garantizar la operación integral del establecimiento, el Distrito estructuró el Sistema Integral de Atención al Sindicado –SIAS–, concebido como modelo de gestión integral que rige la organización, dirección y operación del establecimiento, articulando los componentes de seguridad, atención psicosocial, salud, educación, administración e infraestructura. El SIAS partió del reconocimiento de que la persona privada de la libertad es sujeto de derechos fundamentales no suspendidos por la medida de aseguramiento, aun en el marco de la relación de especial sujeción que la vincula con el Estado.[21] El modelo contempló una planta proyectada de cuarenta y nueve (49) empleos

---

[17] Distrito de Medellín, Secretaría de Seguridad y Convivencia, oficio con radicado 202630169896, 14 de abril de 2026 (radicado en el sistema Mercurio el 15 de abril de 2026), p. 2. Proceso de selección en SECOP II, número de constancia 23-19-13468568. El Convenio de Cooperación Interadministrativa n.° 4600098625 de 2023 tiene por objeto la ejecución del proyecto Cárcel Metropolitana para Sindicados bajo el esquema de asociación público-privada. Obra en el expediente T-3.526.653 AC.

[18] Distrito de Medellín, Secretaría de Seguridad y Convivencia, oficio con radicado 202630169896, 14 de abril de 2026, p. 3. Obra en el expediente T-3.526.653 AC.

[19] Ley 65 de 1993, *Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*, artículo 17. La competencia de Medellín como entidad territorial del artículo 17 se funda en el Acto Legislativo 02 de 2020 y la Ley 2094 de 2021, que le reconocen la naturaleza de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.

[20] Ley 2197 de 2022, *Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones*, artículo 63, que adicionó el artículo 34A a la Ley 65 de 1993.

[21] Corte Constitucional, Sentencia T-596 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón (primera formulación de la relación de especial sujeción en el sistema penitenciario); reiterada en Sentencias T-705 de 1996; T-1190 de 2003; T-388 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa; SU-122 de 2022. M. P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.

administrativos del orden distrital -incluido el responsable del Cuerpo de Vigilancia y Custodia- para la dirección y administración integral del establecimiento, con el apoyo de personal adscrito a Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada –EVSP– para las labores de vigilancia, seguridad y protección del establecimiento y de las personas allí recluidas, conforme al artículo 62 de la Ley 2197 de 2022.[22]

19. El Contrato n.° CCO-2023-199 adoptó un modelo dual de gestión del establecimiento. El contrato de concesión APP cubre el diseño, la construcción, la dotación, la operación de servicios no esenciales y el mantenimiento de la infraestructura, con fundamento en el artículo 34A de la Ley 65 de 1993 -adicionado por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022- y en la Ley 1508 de 2012.[23] Esas disposiciones autorizan a las entidades territoriales del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 a desarrollar infraestructura carcelaria bajo esquemas APP, pero excluyen de manera categórica los servicios de seguridad y vigilancia de la población privada de la libertad y el tratamiento penitenciario del objeto de esos contratos; exclusión que no impide contratar dichos servicios de manera independiente bajo el artículo 62 de la Ley 2197 de 2022.

20. De otro lado, la operación integral del establecimiento contempló un contrato independiente con una Empresa de Vigilancia y Seguridad Privada –EVSP– legalmente constituida, para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad en los términos del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022, bajo los lineamientos, supervisión y control permanentes de la dirección del establecimiento y del Distrito.[24] En este modelo, el Distrito conservó la titularidad y el ejercicio de las funciones que implican el poder estatal directo sobre las personas privadas de la libertad: la dirección y administración del establecimiento; la expedición y aplicación del Reglamento de Régimen Interno; las decisiones de ingreso, alta y baja de la población privada de la libertad; la asignación de pabellones y celdas; los conteos de la población privada de la libertad; los procedimientos disciplinarios; los traslados judiciales y médicos; el manejo de situaciones de alteración del orden interno; y la

[22] Distrito de Medellín, Secretaría de Seguridad y Convivencia, oficio con radicado 202630169896, 14 de abril de 2026, pp. 3-4. La cifra de 49 empleos es proyectada y está sujeta a los lineamientos que expida la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en desarrollo del parágrafo del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022. Obra en el expediente T-3.526.653 AC.

[23] Ley 2197 de 2022, *por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones*, artículo 63, que adicionó el artículo 34A a la Ley 65 de 1993, *por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario*. Ley 1508 de 2012, *por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*, artículos 11 a 15.

[24] Distrito de Medellín, Secretaría de Seguridad y Convivencia, oficio con radicado 202630169896, 14 de abril de 2026, pp. 11-13. Ley 2197 de 2022, *Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones*, artículo 62. Obra en el expediente T-3.526.653 AC.

coordinación con las autoridades judiciales, el INPEC y demás entidades del sistema.

21. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada debía expedir el protocolo de operación previsto en el parágrafo del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022. Esa entidad lo adoptó mediante la Resolución n.° 20261300049247CS del 23 de julio de 2026. El protocolo circunscribe las funciones del personal privado al apoyo perimetral. Ese instrumento excluye la custodia intramuros de la población privada de la libertad. El Distrito de Medellín conserva, por tanto, una brecha operativa: requiere conformar un Cuerpo de Vigilancia y Custodia con funciones que el protocolo no habilita. El fundamento jurídico 130 de esta providencia examina esa situación.[25]

22. Mediante oficio con radicado 202630085612 del 26 de febrero de 2026, el secretario de seguridad y convivencia del Distrito de Medellín solicitó la intervención de la Sala Especial para desbloquear la barrera reglamentaria descrita en el numeral anterior, lo que motivó el auto del 20 de marzo de 2026 sobre el seguimiento al cumplimiento del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022.[26] En respuesta a ese auto, el Distrito remitió el 14 de abril de 2026 el oficio con radicado 202630169896, suscrito por Manuel Villa Mejía, secretario de seguridad y convivencia, en el que aportó los siguientes elementos probatorios:[27] (i) copia íntegra del Contrato de Concesión n.° CCO-2023-199, sus apéndices y anexos contractuales esenciales; (ii) el Modelo de Operación, Vigilancia y Custodia Carcelaria -versión 2.0, febrero de 2026-; (iii) el borrador del Reglamento de Régimen Interno de la CMS; (iv) el informe cronológico consolidado de gestiones ante la Superintendencia desde diciembre de 2022 hasta diciembre de 2025; y (v) los fundamentos técnicos y jurídicos del esquema dual de operación proyectado, en respuesta a el resolutivo QUINTO del auto del 20 de marzo de 2026.

---

[25] Ley 2197 de 2022, *Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones*, artículo 62, parágrafo: *"La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada expedirá el protocolo de operación bajo el cual los servicios de vigilancia y seguridad privada prestarán sus actividades en los establecimientos carcelarios.*

[26] Distrito de Medellín, Secretaría de Seguridad y Convivencia, oficio con radicado 202630085612, 26 de febrero de 2026. Obra en el expediente T-3.526.653 AC. En respuesta a esa solicitud, la Sala Especial profirió el Auto de 20 de marzo de 2026, cuyo asunto es el seguimiento al cumplimiento del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022 –sobre la habilitación de las entidades territoriales para contratar servicios de vigilancia y seguridad privada en establecimientos carcelarios–, expediente T-3.526.653 AC.

[27] Distrito de Medellín, Secretaría de Seguridad y Convivencia, oficio con radicado 202630169896, 14 de abril de 2026 (radicado en el sistema Mercurio el 15 de abril de 2026), suscrito por Manuel Villa Mejía, Secretario de Despacho. Obra en el expediente T-3.526.653 AC.

23. El oficio con radicado 202630169896 del 14 de abril de 2026, con sus anexos, obra en el expediente T-3.526.653 AC y es objeto de análisis en la parte considerativa de esta providencia.[28]

24. El magistrado sustanciador, mediante auto del 20 de marzo de 2026, requirió información a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, al Distrito de Medellín y al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla sobre la aplicación del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022. En esa misma providencia anunció la convocatoria de una mesa de trabajo técnica. Mediante auto del 28 de julio de 2026 convocó esa mesa. Mediante auto del 28 de agosto de 2026 fijó su sesión para el 5 de octubre de 2026, en reemplazo de la inicialmente prevista para el 4 de septiembre de 2026. El presente auto no reabre ese trámite. La Sala articula sus resultados con el componente de infraestructura. Además, la Sala evita toda duplicidad de órdenes sobre el mismo objeto.[29]

B. CONSIDERACIONES

Competencia

25. La Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, así como de los centros de detención transitoria, es competente para verificar el cumplimiento de las órdenes estructurales de la Corte Constitucional y para adoptar las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento material.[30]

26. La crisis humanitaria y constitucional que afecta al sistema penitenciario y carcelario persiste. La situación de vulneración masiva, generalizada y sistemática de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, declarada en la Sentencia T-388 de 2013 y reiterada en las sentencias

[28] La incorporación se funda en las funciones amplias de recaudo probatorio de la Sala Especial previstas en el ordinal trigésimo primero de la Sentencia SU-122 de 2022 y en el Auto 121 de 2018. Estas funciones autorizan a la Sala a recaudar y valorar cualquier elemento de juicio relevante para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Expediente T-3.526.653 AC.

[29] Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario, y en Centros de Detención Transitoria, Auto del 20 de marzo de 2026, exp. T-3.526.653 AC, "Seguimiento al cumplimiento del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022 para delimitar la custodia penitenciaria y la vigilancia privada de apoyo", M.S. Jorge Enrique Ibáñez Najar, resolutivo PRIMERO (requerimiento a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada) y resolutivo SÉPTIMO (anuncio de la convocatoria de la Mesa de Trabajo Técnica); Auto del 28 de julio de 2026, exp. T-3.526.653 AC (convocatoria formal de la Mesa de Trabajo Técnica para el 4 de septiembre de 2026); Auto del 28 de agosto de 2026, exp. T-3.526.653 AC, resolutivo PRIMERO (reprogramación de la sesión presencial, del 4 de septiembre al 5 de octubre de 2026).

[30] Constitución Política, artículos 86 y 241, numeral 9; Decreto Ley 2591 de 1991, *Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*, artículo 27; Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022.

T-762 de 2015 y SU-122 de 2022, no ha mejorado sustancialmente pese a los planes que los sucesivos gobiernos han formulado y a las órdenes estructurales que esta Corte ha impartido desde entonces. Por el contrario, la crisis se ha agravado y se ha extendido a los centros de detención transitoria, lo que motivó la ampliación de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional mediante la Sentencia SU-122 de 2022.[31]

27. La Sala Especial ha constatado que, al menos desde 2013, los gobiernos nacionales no han implementado medidas estructurales eficaces para conjurar esta crisis: la vigencia del Estado de Cosas Inconstitucional supera los trece años.

28. Para responder a esa situación, la Corte ha impulsado un modelo de seguimiento de carácter dialógico e interactivo que constituye un espacio institucional de retroalimentación técnica y jurídica y que fomenta la coordinación efectiva entre las ramas del poder público y las entidades competentes. La Sala desarrolla ese modelo en coherencia con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que impone al juez de tutela el deber de asegurar el cumplimiento material de los fallos y de las órdenes estructurales que la Corte imparte en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional.[32]

29. En este contexto normativo y jurisprudencial, la Sala Especial es competente para: (i) orientar el seguimiento e impartir pautas a las entidades responsables de su ejecución; (ii) adoptar, cuando los bloqueos persistan pese a la intervención de los organismos de control, las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de los derechos fundamentales; y (iii) verificar el impacto de la política pública en el goce efectivo de los derechos fundamentales, para evaluar la superación definitiva del Estado de Cosas Inconstitucional. Así lo precisó el Auto 121 de 2018, al señalar que estas son funciones generales e ineludibles de esta Sala Especial.[33]

30. El Auto 486 de 2020 reiteró que la Sala Especial de Seguimiento es *«competente para pronunciarse acerca de la situación de vulneración de derechos fundamentales y de las medidas que las autoridades competentes deben adoptar para superar, de manera estructural, tal vulneración en todos los centros de reclusión del país»*.[34] La Sentencia SU-122 de 2022 reafirmó, a su vez, que esta Sala Especial está *«encargada de la verificación del*

[31] Corte Constitucional, Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022; Auto 1746 de 2024.
[32] Corte Constitucional, Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022; Autos 121 de 2018, 1629 de 2022 y 1745 de 2024; Decreto Ley 2591 de 1991, art. 27.
[33] Corte Constitucional, Auto 121 de 2018, fundamento jurídico 16; Auto 1629 de 2022; Sentencia SU-122 de 2022.
[34] Corte Constitucional, Auto 486 de 2020, fundamento jurídico 1; Auto 110 de 2019.

cumplimiento de las órdenes [allí] impartidas, lo cual la faculta para tomar las medidas que resulten pertinentes en relación con la situación del Sistema Penitenciario y Carcelario, la política criminal y los llamados centros de detención transitoria, como manifestaciones del Estado de Cosas Inconstitucional que supervisará»,[35] y precisó que el mecanismo de seguimiento *«podrá ser sometido a los ajustes que la Corte Constitucional disponga en el futuro, si existiesen»*.[36] Esa competencia comprende la facultad de impartir órdenes concretas y verificables cuando la Sala advierta que persisten inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y obstaculizan el cumplimiento material de las órdenes estructurales de esta Corte. Esos fundamentos armonizan con los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y con el artículo 27 del Decreto Ley 2591 de 1991.[37]

31. La competencia de la Sala en el caso concreto no deriva de la conveniencia de un instrumento contractual determinado. Deriva del incumplimiento de órdenes estructurales vigentes en materia de infraestructura penitenciaria y carcelaria. Ese incumplimiento habilita a la Sala para identificar los bloqueos que lo perpetúan. También la habilita para ordenar su remoción. Tres elementos concurrentes delimitan el alcance de esa competencia.

32. El primero es el incumplimiento de órdenes estructurales concretas y vigentes. La Sentencia T-762 de 2015 ordenó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación –DNP– formular y ejecutar los planes de construcción y refacción de la infraestructura carcelaria. La Sentencia SU-122 de 2022 ordenó incluir en el Presupuesto General de la Nación un rubro específico y suficiente para ese propósito. La Sentencia SU-512 de 2024 reiteró esas obligaciones. El fundamento jurídico 58 de esta providencia documenta el incumplimiento reiterado de esas órdenes. La Sala conserva competencia para verificar ese cumplimiento. Conserva, además, competencia para adoptar las medidas que lo hagan efectivo.

33. El segundo es la insuficiencia acreditada del modelo de ejecución que las entidades han empleado hasta ahora. La Contraloría General de la República documentó rezagos críticos en la ejecución presupuestal de los proyectos de infraestructura. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– no ha concluido el establecimiento de reclusión del orden nacional de Sabanas

[35] Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022, fundamento jurídico 550.
[36] *Ibid.*, fundamento jurídico 552.
[37] Corte Constitucional, Auto 121 de 2018, fundamento jurídico 16; Auto 1629 de 2022; Sentencia SU-122 de 2022, fundamento jurídico 550.

de San Ángel, pese a haber ejecutado más del sesenta por ciento del presupuesto asignado. Los fundamentos jurídicos 47 y 48 de esta providencia recogen esos hallazgos. Esa insuficiencia obliga al Estado a evaluar instrumentos complementarios de financiación y de ejecución. La Sala no predetermina cuál de esos instrumentos deben adoptar las autoridades competentes.

34. El tercero es la falla de coordinación interinstitucional que el expediente acredita. La Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– informó que no adelanta estructuración alguna en materia penitenciaria porque el Ministerio de Justicia y del Derecho no le ha formulado ninguna solicitud. Ese dato no demuestra, por sí solo, que las asociaciones público-privadas constituyan el remedio idóneo. Sí demuestra que las entidades competentes no han examinado de manera conjunta las alternativas de ejecución disponibles. Esa omisión de coordinación configura el bloqueo institucional que corresponde a esta Sala remover.[38]

35. La Sala precisa desde ahora el límite de su intervención. La Corte fija las metas constitucionales. Exige, además, resultados verificables. Remueve, por último, los bloqueos administrativos que impiden alcanzarlos. La selección del instrumento contractual corresponde a las autoridades del Ejecutivo, que la adoptarán con arreglo a criterios técnicos, jurídicos, fiscales y presupuestales. En consecuencia, esta providencia no ordena acudir a las asociaciones público-privadas ni a ninguna otra modalidad determinada. Ordena que las entidades competentes evalúen y comparen todas las alternativas disponibles, incluida la ejecución pública directa. Ordena, además, que motiven la alternativa que seleccionen o descarten.

36. En ejercicio de esa competencia, la Sala actúa en tres direcciones: Primero, constata que una falla de coordinación interinstitucional impide activar los mecanismos de financiación y de ejecución que el ordenamiento jurídico ya habilita para la infraestructura penitenciaria y carcelaria. Segundo, examina la experiencia del Distrito de Medellín en la Cárcel Metropolitana para Sindicados, sin emitir juicio alguno sobre la legalidad, la conveniencia o la estructuración de ese contrato. Tercero, imparte órdenes estructurales con tres propósitos: conformar una instancia de coordinación interinstitucional, exigir un diagnóstico de las barreras y una evaluación comparativa de las modalidades de ejecución disponibles, y establecer una hoja de ruta con productos

[38] Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022, fundamentos jurídicos 425 y 432-435; Agencia Nacional de Infraestructura, oficio con radicado 20252000418421, 12 de noviembre de 2025, obra en el expediente T-3.526.653 AC; Auto 121 de 2018, fundamento jurídico 16.

verificables. Cada entidad destinataria cumplirá esas órdenes en el marco de sus competencias constitucionales y legales.[39]

Objeto de la decisión y estructura de la providencia

37. Esta providencia tiene por objeto activar los mecanismos institucionales de coordinación en materia de infraestructura penitenciaria y carcelaria. Esos mecanismos permitirán identificar y priorizar los proyectos correspondientes, evaluar de manera comparada las modalidades de ejecución y de financiación disponibles, y adoptar una hoja de ruta con resultados verificables. La Sala no selecciona la modalidad contractual. La autoridades competentes la seleccionarán conforme a sus atribuciones. Motivarán, además, su decisión.[40]

38. El eje argumentativo de la presente decisión no radica en la simple exposición abstracta de la viabilidad jurídica de esos instrumentos, ni en la simple descripción de experiencias comparadas o territoriales aisladamente consideradas, sino en la constatación de una brecha institucional específica entre, de un lado, el diagnóstico nacional de déficit de infraestructura y, de otro, la inexistencia de decisiones administrativas efectivas para activar las herramientas de estructuración ya disponibles en el ordenamiento jurídico colombiano. Esa brecha se verifica de manera directa en la información remitida por la Agencia Nacional de Infraestructura, la cual demuestra que las entidades competentes no han examinado de manera conjunta las alternativas de ejecución disponibles ni han adoptado una ruta de acción común. Esa falla de coordinación, y no la ausencia de una modalidad contractual determinada, constituye el bloqueo que corresponde a esta Sala remover.[41]

39. En consecuencia, la Sala estructura la parte considerativa de la siguiente manera: (i) el diagnóstico de la crisis de infraestructura penitenciaria y carcelaria; (ii) la infraestructura como presupuesto material mínimo para la garantía de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad; (iii) la trayectoria de la política pública en la materia; (iv) el marco jurídico de las asociaciones público-privadas penitenciarias; (v) los indicadores de

---

[39] Ley 1508 de 2012, artículos 1, 3 y 5; Ley 65 de 1993, artículo 163, modificado por el artículo 90 de la Ley 1709 de 2014, y artículo 34A, adicionado por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022; Ley 2294 de 2023, artículo 105; Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022, fundamento jurídico 550.

[40] Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022, fundamentos jurídicos 425 y 432-435; Agencia Nacional de Infraestructura, oficio con radicado 20252000418421, 12 de noviembre de 2025, obra en el expediente T-3.526.653 AC; Auto 121 de 2018, fundamento jurídico 16.

[41] Ley 1508 de 2012, *por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*, artículos 1, 3 y 5; Ley 65 de 1993, artículo 163, modificado por el artículo 90 de la Ley 1709 de 2014, y artículo 34A, adicionado por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022; Ley 2294 de 2023, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*, artículo 105; Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022, fundamento jurídico 550.

desempeño como marco técnico de referencia; (vi) las lecciones relevantes del derecho comparado; (vii) la experiencia del Distrito de Medellín en la Cárcel Metropolitana para Sindicados; (viii) las fuentes de financiación complementarias; (ix) el análisis de la información que aportó la Agencia Nacional de Infraestructura; (x) las conclusiones del caso concreto; y (xi) las órdenes a impartir.

Diagnóstico de la crisis de infraestructura penitenciaria y carcelaria

40. A corte del 6 de abril de 2026, el sistema penitenciario y carcelario colombiano registra 1.317 instalaciones de reclusión. Estas instalaciones comprenden centros de detención transitoria –estaciones y subestaciones de Policía y unidades de reacción inmediata (URI)–, cárceles de entidades territoriales y establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON), cuya desagregación se presenta en la Tabla 1. La capacidad instalada total es de 93.654 cupos; la población intramural asciende a 124.104 personas privadas de la libertad. La diferencia entre ambas cifras revela una sobrepoblación de 30.450 personas y un índice de hacinamiento global del 33%. El sistema cobija además 54.344 personas en prisión domiciliaria y 6.586 bajo vigilancia electrónica; el universo total de personas vinculadas asciende a 185.034.

Tabla 1. Capacidad, población, sobrepoblación e índice de hacinamiento por tipo de establecimiento – corte 06 de abril de 2026[42]

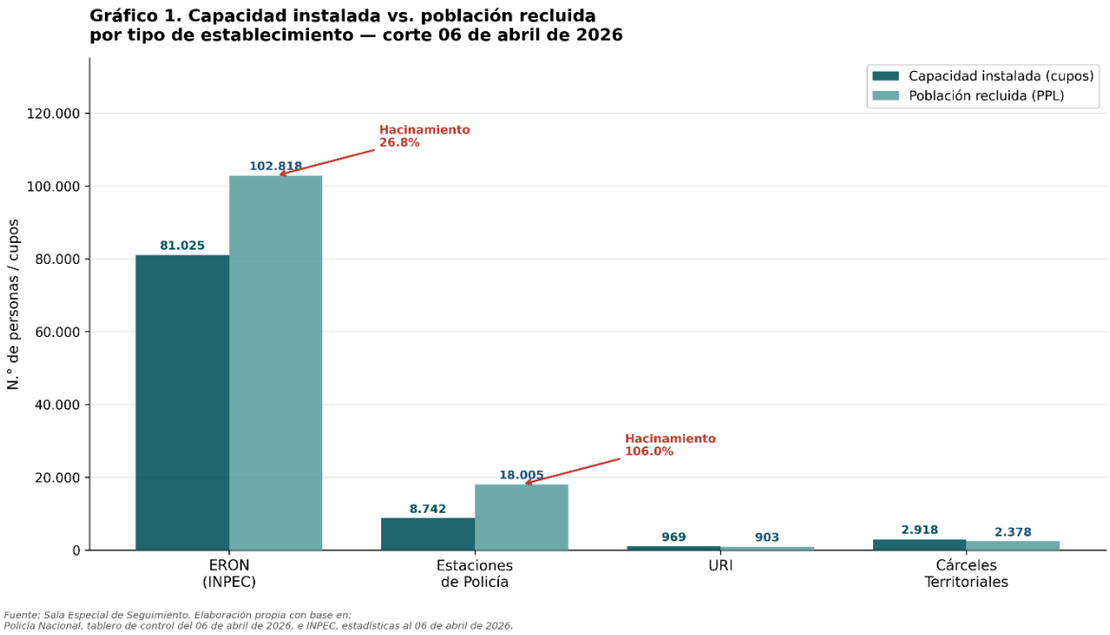
Tipo de establecimiento	N.° instalaciones	Capacidad (cupos)	Población PPL	Sobrepoblación	Hacinamiento
Estaciones y subestaciones de Policía	1.076	8.742	18.005	9.263	**106 %**
Unidades de Reacción Inmediata (URI)	79	969	903	0	0 %
Subtotal CDT	**1.155**	**9.711**	**18.908**	**9.197**	**95 %**
Cárceles de entidades territoriales	38	2.918	2.378	0	0 %

[42] *Nota metodológica:* Los índices de hacinamiento están redondeados al número entero más próximo. El subtotal CDT del 95% resulta del redondeo de 94,7%, calculado sobre 18.908 personas y 9.711 cupos. Las URI no registran hacinamiento porque su población (903) no supera su capacidad instalada (969).

Tipo de establecimiento	N.° instalaciones	Capacidad (cupos)	Población PPL	Sobrepoblación	Hacinamiento
ERON – INPEC	124	81.025	102.818	21.793	**26,8 %**
Total sistema	**1.317**	**93.654**	**124.104**	**30.450**	**33 %**

Fuente: *Elaboración propia con base en: Policía Nacional, tablero de control, 06 de abril de 2026 (expediente digital); INPEC, estadísticas al 06 de abril de 2026 (expediente digital).*

Gráfico 1 – Capacidad instalada vs. población recluida por tipo de establecimiento, abril 2026



41. La desagregación de la Tabla 1 evidencia cargas críticas diferenciadas entre los componentes del sistema, con dos focos de especial gravedad constitucional. El primero corresponde a los 1.155 centros de detención transitoria: las estaciones de Policía registran un índice de hacinamiento del 106%, en espacios que la Constitución reserva para detenciones de máximo 36 horas.[43] El segundo corresponde a los ERON administrados por el INPEC, que

[43] Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 28, inciso 2. °: *«La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley»*. El límite de 36 horas es el umbral constitucional máximo de permanencia admisible en los centros de detención transitoria –estaciones y subestaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata–. El dato de hacinamiento del 106% corresponde

presentan un hacinamiento del 26,8% sobre una capacidad de 81.025 cupos y cuya situación se agrava porque esa capacidad *retrocedió*: el Boletín Estadístico del cuarto trimestre del INPEC registra que pasó de 82.052 cupos en octubre de 2024 a 81.025 en diciembre de 2025, una reducción de 1.027 cupos en dirección opuesta al crecimiento sostenido de la población privada de la libertad.[44] Las 38 cárceles de entidades territoriales presentan una baja ocupación global que no refleja adecuación de las condiciones de reclusión, sino la desarticulación entre el nivel territorial y el nacional que, según la Procuraduría General de la Nación,[45] ha derivado en la subutilización de esos establecimientos y ha trasladado indebidamente la carga de custodia hacia la Policía Nacional: 2.247 uniformados cumplen de manera permanente funciones que corresponde a las entidades territoriales.[46]

42. El hacinamiento en los centros de detención transitoria no afecta por igual a todo el territorio. Según los datos de la Policía Nacional con corte al 6 de abril de 2026,[47] las regiones con mayor presión son la Región 4 -Pacífico y suroccidente, con un 211% de hacinamiento-, la Región 5 -Santanderes, 115%- y la Región 8 -Costa Caribe, 150%-. En el nivel de unidad individual, la concentración es aún más severa: trece estaciones superan dos veces su

al tablero de control de la Policía Nacional, corte del 6 de abril de 2026: 18.005 PPL frente a una capacidad de 8.742 cupos. El documento obra en el expediente del presente trámite de seguimiento.

[44] INPEC, *Boletín Estadístico Trimestral*, cuarto trimestre de 2025, cuadro de evolución de la capacidad instalada en los establecimientos de reclusión del orden nacional: 82.052 cupos en octubre de 2024 y 81.025 cupos en diciembre de 2025, para una reducción de 1.027 cupos en el período. El documento obra en el expediente del presente trámite de seguimiento.

[45] Procuraduría General de la Nación, *Informe de contraste al XIX Informe Semestral del Gobierno Nacional*, 20 de enero de 2026, sección sobre articulación territorial del sistema carcelario, en el que se documenta la desarticulación entre el nivel nacional –INPEC y USPEC– y el nivel territorial como causa principal de la subutilización de los establecimientos carcelarios de entidades territoriales, derivada de la ausencia de mecanismos formales de coordinación, de financiación suficiente y de claridad en la asignación de competencias. El informe obra en el expediente del presente trámite de seguimiento.

[46] Policía Nacional, *Tablero de control del sistema de detención transitoria*, corte del 6 de abril de 2026, cuadro de personal policial asignado a labores de custodia en estaciones y Unidades de Reacción Inmediata: 2.247 uniformados dedicados de manera permanente a funciones de custodia de personas privadas de la libertad, en desviación de las funciones propias de la fuerza pública. El documento obra en el expediente del presente trámite de seguimiento. Véase también: Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022, en la que se identifica esta desviación funcional como manifestación de la distorsión institucional derivada del incumplimiento de las obligaciones de custodia de los entes territoriales respecto de la población sindicada.

[47] Policía Nacional, *Tablero de control del sistema de detención transitoria*, corte del 6 de abril de 2026, cuadros de desagregación regional y por unidad policial: Región 8 (Costa Caribe), 150% de hacinamiento; Región 4 (Pacífico y suroccidente), 211%; Región 5 (Santanderes y norte), 115%. En los casos individuales: Policía Metropolitana de Bucaramanga, 632 detenidos / 107 cupos / 491% hacinamiento; Policía Metropolitana de Barranquilla, 915 / 155 / 490%; Policía Metropolitana de Ibagué, 236 / 51 / 363%; Policía Metropolitana de Santiago de Cali, 2.164 / 481 / 350%; Departamento de Policía de Magdalena, 392 / 98 / 300%; Policía Metropolitana de San Juan de Pasto, 484 / 130 / 272%; Departamento de Policía de La Guajira, 606 / 170 / 256%; Policía Metropolitana de Valledupar, 474 / 134 / 254%; Departamento de Policía de Valle del Cauca, 1.533 / 446 / 244%; Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, 1.506 / 475 / 217%; Policía Metropolitana de Villavicencio, 478 / 152 / 214%; Policía Metropolitana de Cúcuta, 387 / 135 / 187%; Policía Metropolitana de Soacha, 432 / 156 / 177%. Los índices de hacinamiento corresponden al cálculo de la Sala Especial conforme a la fórmula: *(Detenidos − Capacidad) / Capacidad × 100*. El documento obra en el expediente del presente trámite de seguimiento.

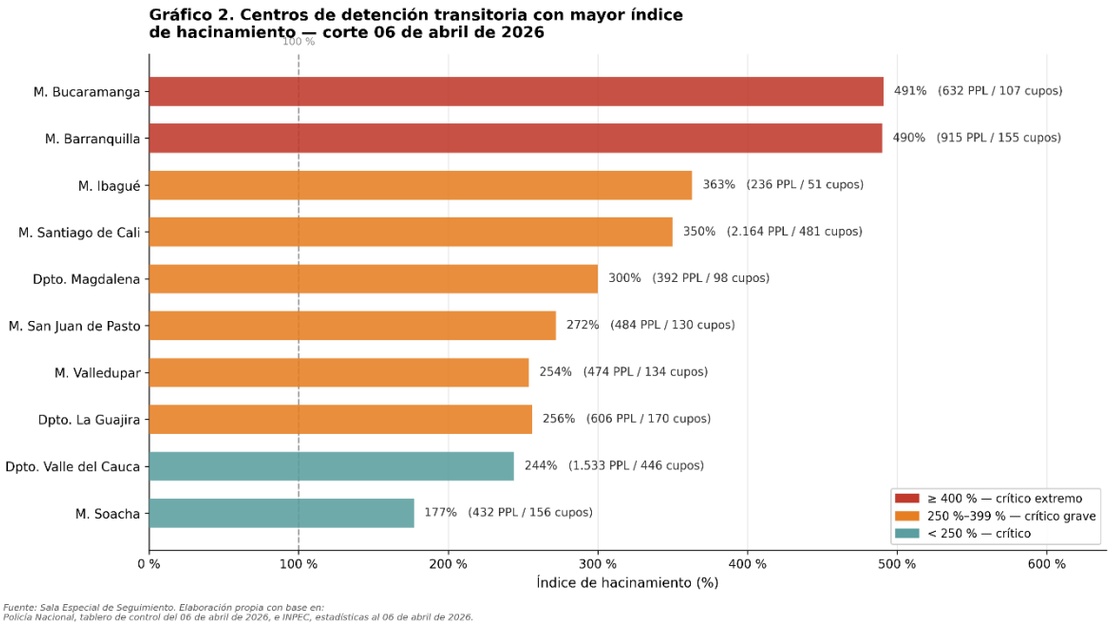
capacidad instalada, y varias de ellas la cuadriplican, como muestra la Tabla 2 y el Gráfico 2:

Tabla 2. Centros de detención transitoria con mayor índice de hacinamiento – corte 6 de abril de 2026

Unidad policial	**Detenidos**	**Capacidad**	**Hacinamiento (%)**
Policía Metropolitana de Bucaramanga	632	107	**491 %**
Policía Metropolitana de Barranquilla	915	155	**490 %**
Policía Metropolitana de Ibagué	236	51	**363 %**
Policía Metropolitana de Santiago de Cali	2.164	481	**350 %**
Departamento de Policía de Magdalena	392	98	**300 %**
Policía Metropolitana de San Juan de Pasto	484	130	**272 %**
Departamento de Policía de La Guajira	606	170	**256 %**
Policía Metropolitana de Valledupar	474	134	**254 %**
Departamento de Policía de Valle del Cauca	1.533	446	**244 %**
Policía Metropolitana del Valle de Aburrá	1.506	475	**217 %**
Policía Metropolitana de Villavicencio	478	152	**214 %**
Policía Metropolitana de Cúcuta	387	135	**187 %**
Policía Metropolitana de Soacha	432	156	**177 %**

Fuente: *Elaboración propia con base en: Policía Nacional, tablero de control, 06 de abril de 2026 (expediente digital)* [48]

Gráfico 2 — Top 10 centros de detención transitoria con mayor índice de hacinamiento, abril 2026



43. La permanencia prolongada de personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria agudiza la crisis y constituye, por sí sola, una vulneración autónoma de los artículos 28 y 29 de la Constitución. Estos espacios están jurídicamente habilitados únicamente para detenciones transitorias, con un límite constitucional de 36 horas. No obstante, la Defensoría del Pueblo reporta que el 15% de las personas allí recluidas supera el año de permanencia. Los datos de la Policía Nacional con corte al 6 de abril de 2026 registran 2.615 personas con más de doce meses de reclusión en estaciones de Policía. Esta Corte ha calificado esas condiciones como incompatibles con los estándares constitucionales mínimos.[49] La Tabla 3 y el Gráfico 3 detallan la distribución de estas permanencias por situación jurídica.

Tabla 3. Permanencias prolongadas en estaciones de Policía por situación jurídica – corte 06 de abril de 2026[50]

[48] Policía Nacional. Tablero de control del 06 de abril de 2026, citado en Sala Especial de Seguimiento, *Estado actual del Sistema Penitenciario, Carcelario y de Centros de Detención Transitoria*, Corte Constitucional, abril de 2026, párrs. 10 y ss. Los índices de hacinamiento corresponden al cálculo de la Sala Especial conforme a la fórmula: (Detenidos − Capacidad) / Capacidad × 100.

[49] Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022.

[50] Los datos corresponden a personas privadas de la libertad en estaciones de Policía clasificadas por rango de permanencia según el tablero de control de la Policía Nacional con corte al 6 de abril de 2026. Los rangos no

Rango de permanencia	Imputados	Condenados	Total
Hasta 3 meses	7.227	327	7.554
Más de 4 meses	2.455	44	2.499
Más de 6 meses	1.868	41	1.909
Hasta 10 meses	1.111	36	1.147
Hasta 1 año	876	15	891
Más de 12 meses	**2.567**	**48**	**2.615**

Fuente: *Elaboración propia con base en: Policía Nacional, tablero de control, 06 de abril de 2026 (expediente digital)*

44. La reclusión de 2.567 imputados y 48 condenados en estaciones de Policía durante más de un año -instalaciones que la ley reserva para detenciones transitorias-[51] constituye una vulneración grave, sistemática y continuada de los artículos 28 y 29 de la Constitución Política[52] y del artículo 28 de la Ley 65 de 1993, tal como esta Corte lo ha declarado en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022. La gravedad se intensifica en el caso de los sujetos de especial protección constitucional: las estaciones de Policía alojan 2 mujeres gestantes, 4 en periodo de lactancia, 57 mujeres con hijos menores de tres años, 1.410 personas extranjeras y 21 personas de los sectores LGBTIQ+,[53] cuya permanencia en esas condiciones es incompatible con la jurisprudencia constitucional sobre el deber reforzado de protección del Estado respecto de personas en situación de especial vulnerabilidad privadas de la libertad. La gravedad y la continuidad de esa vulneración exigen una medida de aplicación inmediata. La Sala la adopta en el resolutivo QUINTO de esta providencia, con independencia de las medidas de infraestructura de mediano y largo plazo.

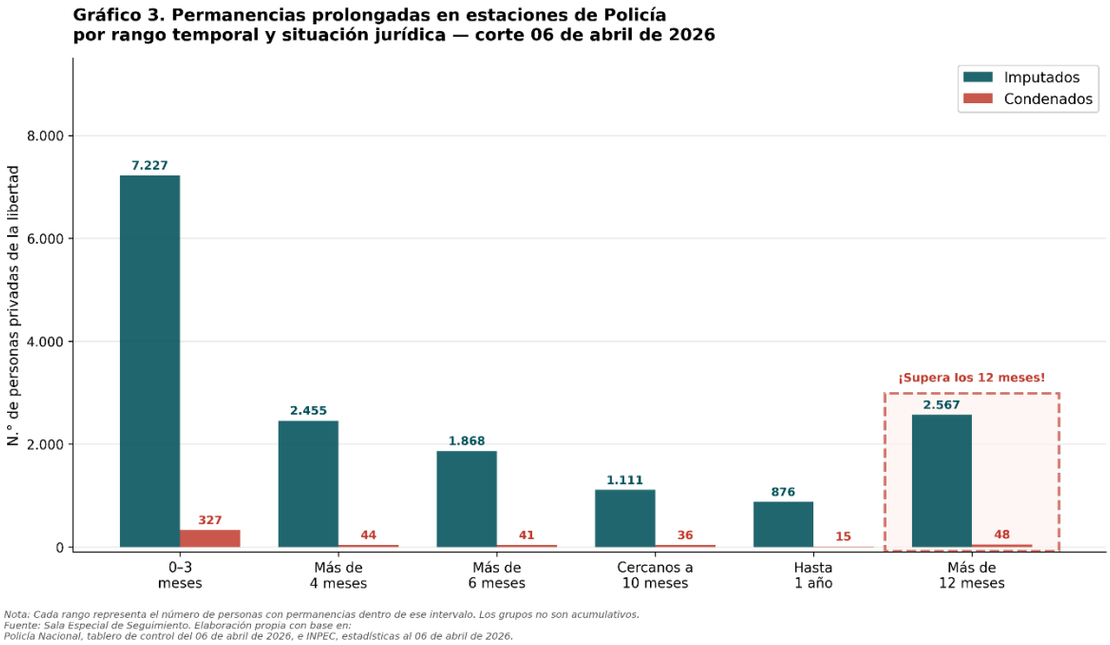
son mutuamente excluyentes: una persona con más de doce meses de reclusión está también contabilizada en los rangos intermedios, dado que el tablero reporta datos de stock acumulado por umbral de permanencia. La Sala reproduce los datos tal como fueron reportados por la Policía Nacional, sin alteración. El documento obra en el expediente del presente trámite de seguimiento.

[51] Policía Nacional. Tablero de control del 06 de abril de 2026, citado en Sala Especial de Seguimiento, *Estado actual del Sistema Penitenciario, Carcelario y de Centros de Detención Transitoria*, Corte Constitucional, abril de 2026, párr. 13.

[52] Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 28 y 29.

[53] Policía Nacional, tablero de control del sistema de detención transitoria, corte del 6 de abril de 2026, cuadro de población en situación de vulnerabilidad en estaciones de Policía: 2 mujeres gestantes, 4 en período de lactancia, 57 mujeres con hijos menores de tres años, 1.410 personas extranjeras y 21 personas de los sectores LGBTIQ+. El documento obra en el expediente del presente trámite de seguimiento.

Gráfico 3 – Permanencias prolongadas en estaciones de Policía por rango y situación jurídica, abril 2026



45. La infraestructura física de los establecimientos existentes presenta condiciones incompatibles con los estándares mínimos que el Documento CONPES 4157 de 2025[54] establece y con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos –Reglas Nelson Mandela–.[55] La Defensoría del Pueblo, en su informe de contraste del 18 de enero de 2026, constató condiciones críticas en los establecimientos del sistema. Solo el 58,6% de las personas privadas de la libertad en los ERON cuenta con un camastro; porcentaje que cae al 10,5% en el establecimiento de Sonsón. Únicamente el 20% de los establecimientos dispone de espacios para visitas íntimas en condiciones de salubridad y privacidad acordes con la dignidad humana. Los centros de detención transitoria disponen de un sanitario por cada 125 personas, y el 98% de las familias debe proveer los implementos básicos de aseo.[56] Esas condiciones no son déficits administrativos subsanables con ajustes operativos: son el resultado de una insuficiencia estructural de infraestructura que el Estado no ha podido superar mediante el modelo de financiación pública directa.

---

[54] Departamento Nacional de Planeación –DNP–. Documento CONPES 4157. *Política para la humanización del sistema penitenciario y carcelario en Colombia*. Aprobado el 3 de septiembre de 2025.
[55] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 70/175, de 17 de diciembre de 2015, *Reglas Nelson Mandela*, Reglas 12, 15, 16, 18 y 58.
[56] Defensoría del Pueblo. Informe de contraste en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario. 18 de enero de 2026, citado en Sala Especial de Seguimiento, *Estado actual del Sistema Penitenciario, Carcelario y de Centros de Detención Transitoria*, Corte Constitucional, abril de 2026, párrs. 52 y 53.

46. La Procuraduría General de la Nación, en su informe del 20 de enero de 2026, verificó y documentó condiciones críticas en los establecimientos de Girón, Cali, Pasto -reclusión de mujeres- y Pedregal: humedad, grietas, deficiencias en ventilación, deterioro estructural, fallas en servicios sanitarios y obras inconclusas por fallas en la planeación y financiación.[57] Esos hallazgos evidencian que el deterioro no es puntual ni coyuntural, sino la manifestación de un patrón sistémico de subejecución y abandono de la infraestructura existente.

47. En materia de ejecución presupuestal y gestión de proyectos, la Contraloría General de la República, en su informe del 13 de enero de 2026, identificó 122 hallazgos y emitió un concepto de incumplimiento material adverso: las inversiones ejecutadas no han generado cupos efectivos ni han puesto en funcionamiento espacios operativos.[58]

48. La USPEC no ha podido concluir el ERON de Sabanas de San Ángel, pese a haber ejecutado más del 60% del presupuesto asignado –más de 172.000 millones de pesos corrientes–. El avance físico es del 76%.[59] La Contraloría General de la República, en su informe del 13 de enero de 2026, identificó incrementos contractuales y problemas de desfinanciación que comprometen la culminación del proyecto.[60] En Mocoa, el Estado no ha adquirido el lote para construir el nuevo establecimiento. En Guaduas –La Esperanza– y El Barne –Cómbita–, los ranchos no operan pese a que los recursos para su adecuación ya fueron ejecutados.[61] Las causas documentadas incluyen fallas en la

---

[57] Procuraduría General de la Nación. Informe de contraste en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario. 20 de enero de 2026, citado en Sala Especial de Seguimiento, *Estado actual…*, párrs. 57 a 59.

[58] Contraloría General de la República, Informe de contraste en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, 13 de enero de 2026, sección "Seguimiento Proyecto Sabanas de San Ángel". A la fecha del informe se habían entregado recursos por valor de $172.249.316.555,88 (62,55% del total contratado), con un avance físico acumulado de apenas el 47,85%, después de más de cinco años desde el inicio de la obra (acta de inicio: 14 de febrero de 2020). La Contraloría identificó como causa principal de desfinanciación la eliminación del valor de líquido cero constituido en las vigencias 2021 y 2022 –por $118.946.077.793,70– ordenada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el CONFIS de diciembre de 2024, que afecta los proyectos de Sabanas de San Ángel y la segunda fase de Pilamó-Pereira. El documento obra en el expediente del presente trámite de seguimiento.

[59] Defensoría del Pueblo. *Informe de visitas de verificación y observaciones de la Defensoría del Pueblo al informe presentado por la USPEC* –Auto del 4 de diciembre de 2025, Bogotá D.C., 2025, secciones 3.2, 4.1 y 5.1 (ERON Sabanas de San Ángel y reporte DNP).

[60] Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para el Sector Justicia, *Informe de auditoría de cumplimiento CGR CDSJ 007 2025 sobre el Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario*, Bogotá, D. C., junio de 2025, conclusiones sobre el proyecto ERON Sabanas de San Ángel, recogidas en *Informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional* – ECI, CGR CDJ, enero de 2026, pp. 43 47.

[61] Acta de inspección judicial practicada el 27 de mayo de 2026 por la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario, Carcelario y en Centros de Detención Transitoria, en la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Mediana Seguridad El Barne (Cómbita), fundamento jurídico 12. Expediente digital, *Acta-inspeccion-judicial-El-Barne-Combita-1.docx.* Durante el recorrido se constató que el rancho había sido objeto de una renovación reciente con ampliación de los espacios destinados a la preparación y conservación

interventoría, ausencia de servicios públicos y suspensión de contratos.[62] Estos hallazgos coinciden con lo que la Defensoría del Pueblo documentó en su informe del 18 de enero de 2026: los proyectos estratégicos de Riohacha y Sabanas de San Ángel no alcanzaron los niveles de ejecución proyectados para 2025,[63] en incumplimiento de las metas del Documento CONPES 4082 de 2022.

49. La convergencia de los informes de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República -presentados entre el 13 y el 20 de enero de 2026-, permite a la Sala formular una conclusión unívoca: el modelo tradicional de financiación pública directa y ejecución estatal de los proyectos de infraestructura penitenciaria ha resultado estructuralmente insuficiente. Bajo ese modelo, el Estado no ha logrado superar el déficit de cupos, mejorar las condiciones físicas de los establecimientos ni garantizar de manera sostenida los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.[64] El Documento CONPES 4157 de 2025 reconoce con igual contundencia que "la construcción y ampliación de infraestructura penitenciaria mediante la generación de nuevos cupos […] no ha sido suficiente para solucionar las problemáticas del sistema."[65] Esa insuficiencia estructural es el fundamento del objeto de esta providencia: activar los mecanismos de financiación y gestión complementarios que el ordenamiento jurídico ya habilita y que las entidades competentes no han puesto en marcha.

La infraestructura como presupuesto material mínimo para la garantía de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad

50. Esta Corte ha reconocido que el derecho a una infraestructura penitenciaria adecuada es uno de los componentes del derecho constitucional a la reclusión en condiciones respetuosas de la dignidad humana, junto con el

---

de alimentos, y que los productos observados se encontraban en buen estado y porcionados. Sin embargo, los internos del pabellón 4 elevaron quejas en el sentido de que las raciones les eran suministradas incompletas y, en algunas ocasiones, en estado de descomposición. Manifestaron, además, que los problemas en el flujo de agua potable –también verificados durante la diligencia– les habían producido episodios de indigestión, diarrea y otros malestares gastrointestinales. Esas quejas son consistentes con los hallazgos previos de la Defensoría del Pueblo, que en su informe de contraste del 18 de enero de 2026 ya había documentado la no operación del rancho pese a la ejecución de los recursos asignados para su adecuación (nota 62 de este fundamento jurídico). El registro fotográfico del 27 de mayo de 2026 queda incorporado al expediente como anexo de la diligencia.

[62] *Ibid..*, párr.. 65 a 67. Véase también párr. 101 del mismo documento, en el que se precisa que la demora obedece a la falta de coordinación entre la USPEC y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, situación que ha postergado la obra por más de diecinueve (19) meses.

[63] Defensoría del Pueblo. *Informe de contraste*, 18 de enero de 2026, *ob. cit.*, párr. 51.

[64] Defensoría del Pueblo. *Informe de contraste*, 18 de enero de 2026, *ob. cit.*, párr. 54; Procuraduría General de la Nación. Informe de contraste, 20 de enero de 2026, ob. cit., párr. 63; Contraloría General de la República. Informe de contraste, 13 de enero de 2026, ob. cit., párr. 64 y 67.

[65] Departamento Nacional de Planeación –DNP–. Documento CONPES 4157 de 2025. Política para la humanización del sistema penitenciario y carcelario en Colombia. Aprobado el 3 de septiembre de 2025.

derecho a los servicios públicos; el derecho a la alimentación adecuada y suficiente; y el derecho a la salud y a la integridad física y mental.[66]

51. La infraestructura penitenciaria trasciende la noción de mera estructura física de alojamiento y se erige como condición material de realización de los fines constitucionales de la pena: el tratamiento penitenciario solo puede articularse de manera integral cuando el entorno físico garantiza el acceso real al trabajo, al estudio, a la formación laboral, a la práctica religiosa, al deporte, a la recreación y a la unidad familiar mediante visitas periódicas. Por ello, la ausencia de espacios físicos idóneos no constituye una simple falla logística o administrativa, sino que anula el componente resocializador de la sanción penal y degrada la privación de la libertad a un confinamiento de carácter retributivo, incompatible con la dignidad humana.[67]

52. Garantizar condiciones mínimas de espacio por persona, iluminación natural y artificial, ventilación adecuada e instalaciones sanitarias funcionales no es una mera aspiración programática de política criminal, sino un presupuesto constitucional mínimo, inmediatamente exigible y jurídicamente vinculante. Así lo precisó esta Corte en la Sentencia T-388 de 2013, con fundamento en la doctrina del Comité de Derechos Humanos y en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas: estas condiciones constituyen obligaciones de aplicación inmediata e impostergable cumplimiento que deben satisfacerse con independencia de las dificultades económicas o presupuestarias del Estado, y no corresponden a facetas prestacionales de aplicación progresiva sino a un contenido mínimo exigible con independencia del nivel de desarrollo socioeconómico del país.[68]

---

[66] Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa). El derecho a una infraestructura adecuada se reconoce en la consideración 7.8.2; el acceso a servicios públicos en la consideración 7.8.4; la alimentación adecuada y suficiente en la consideración 7.8.5; y el derecho a la salud y a la integridad física y mental en la consideración 7.9. Todas estas garantías se enmarcan dentro del "derecho a estar privado de la libertad en condiciones respetuosas de un mínimo vital en dignidad", cuyo contenido general se desarrolla en la consideración 7.8 de la misma providencia.

[67] Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa), consideraciones 7.8.2 y 7.10. En la consideración 7.8.2, la Corte estableció que la infraestructura adecuada constituye una condición material para el acceso real al trabajo, al estudio, a la recreación, a la práctica religiosa y a la unidad familiar, componentes esenciales del tratamiento penitenciario cuya privación convierte la ejecución de la pena en un trato cruel, inhumano o degradante y frustra su finalidad resocializadora. En la consideración 7.10, la misma providencia desarrolló el contenido constitucional del derecho a la resocialización y su dependencia directa de las condiciones físicas del entorno de reclusión. En el mismo sentido, Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas), consideraciones 550 y 552, en las que la Sala Plena reafirmó que el hacinamiento y las fallas estructurales de infraestructura transforman la sanción penal en una vulneración sistemática de la dignidad humana.

[68] Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa), consideración 7.8.2. En esa sección, con fundamento en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas (Reglas 10, 11 y 12 –hoy Reglas Nelson Mandela 12 a 17–) y en la doctrina del Comité de Derechos Humanos, la Corte precisó que las condiciones mínimas de espacio, ventilación, iluminación e instalaciones sanitarias constituyen obligaciones de imperativo e inmediato cumplimiento que no admiten postergación por razones presupuestales, y que no corresponden a facetas prestacionales de realización progresiva sino a contenidos mínimos exigibles con independencia del nivel de desarrollo socioeconómico del Estado.

53. En el plano internacional, las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok establecen los estándares mínimos de infraestructura que esta Corte ha incorporado como parámetros de interpretación constitucional. Según esos instrumentos, toda infraestructura penitenciaria debe: (i) ofrecer alojamiento individual o, en su defecto, selección cuidadosa de los reclusos en dormitorios colectivos, con arreglo a los parámetros mínimos de superficie operacionalizados por el Auto 121 de 2018; (ii) garantizar acceso a instalaciones sanitarias adecuadas y agua potable de manera permanente; (iii) proveer ventilación e iluminación natural suficientes para leer y trabajar; (iv) contar con instalaciones diferenciadas y suficientes para el desarrollo de programas estructurados de trabajo, educación, formación laboral, atención psicosocial y visitas familiares en condiciones dignas; y (v) incorporar previsiones específicas para las necesidades de higiene de las mujeres, incluidas las gestantes y las que se encuentren en período de lactancia.[69]

54. La Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 ha advertido que la construcción de cupos sin dotación adecuada, sin habilitación efectiva de servicios esenciales y sin espacios funcionales para programas resocializadores reproduce un "hacinamiento cualitativo" que perpetúa el Estado de Cosas Inconstitucional con independencia del número de cupos creados.[70]

55. La Corte Constitucional ha proferido órdenes estructurales vinculantes y reiteradas para asegurar la construcción, dotación y puesta en operación de

[69] Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), adoptadas por la Asamblea General mediante Resolución 70/175 de 2015, disponen: (i) Regla 12, que las celdas o cuartos individuales serán ocupados por un solo recluso y, cuando excepcionalmente se utilicen dormitorios colectivos, estos deberán ser ocupados por reclusos cuidadosamente seleccionados que sean aptos para relacionarse entre sí en tales condiciones; (ii) Reglas 15 a 16, que los establecimientos penitenciarios garantizarán acceso permanente a instalaciones sanitarias higiénicas y a agua potable suficiente para el consumo y el aseo personal; (iii) Regla 14, que en todo local donde vivan o trabajen reclusos las ventanas serán suficientemente grandes para que los reclusos puedan leer y trabajar con luz natural, y la ventilación será adecuada para mantener una circulación de aire fresco; y (iv) Regla 4 y Reglas 104 a 108, que los establecimientos dispondrán de instalaciones diferenciadas y suficientes para el trabajo, la educación, la formación profesional, la atención psicosocial y las visitas familiares en condiciones dignas. Las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), adoptadas mediante Resolución 65/229 de 2010, añaden: (v) Regla 5, que se tendrán en cuenta las necesidades de higiene específicas de las mujeres, con inclusión de artículos de higiene menstrual e instalaciones apropiadas para las reclusas embarazadas y lactantes. Ambos instrumentos han sido incorporados como parámetros de interpretación constitucional por esta Corporación: cfr. Sentencia T-388 de 2013, FFFJJ 7.5.2.1 y 7.5.2.2; Sentencia T-762 de 2015; y Auto 121 de 2018, FJ 76 y ss., donde se precisaron los parámetros mínimos de superficie operacionalizados en concordancia con los estándares del CICR.

[70] Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, *Décimo informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano* (Bogotá, 2022). En ese informe, la Comisión acuñó el concepto de "hacinamiento cualitativo" para describir la situación de establecimientos que, pese a registrar tasas de ocupación formalmente admisibles, reproducen las condiciones del ECI por carecer de dotación adecuada, servicios esenciales efectivamente habilitados y espacios funcionales para programas resocializadores.

cupos penitenciarios y carcelarios en condiciones materiales de dignidad. En la Sentencia T-388 de 2013, la Corte ordenó al Gobierno Nacional realizar un importante esfuerzo presupuestal adicional y garantizar recursos suficientes, oportunos y sostenibles destinados para ejecutar las medidas necesarias que permitan superar el Estado de Cosas Inconstitucional.[71]

56. En la Sentencia T-762 de 2015, la Corte ordenó al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al DNP ajustar los proyectos de infraestructura penitenciaria a los estándares mínimos de subsistencia digna, focalizando las inversiones no solo en la construcción física de cupos sino también en la satisfacción integral y simultánea de necesidades esenciales como el acceso a agua potable, los servicios de salud, la alimentación adecuada y suficiente, el saneamiento básico y el desarrollo de programas de resocialización.[72]

57. En la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte ordenó incluir en el Presupuesto General de la Nación un rubro específico y diferenciado destinado a la ampliación sostenible de cupos, y ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP formular un documento CONPES que garantizara la financiación coordinada y sostenible de las obligaciones en materia de infraestructura penitenciaria a cargo de las entidades del orden nacional y territorial.[73]

---

[71] Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa). En las consideraciones del capítulo 7, al identificar los factores constitutivos del Estado de Cosas Inconstitucional, la Corte señaló que superar la crisis del sistema penitenciario y carcelario "exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante". En la parte resolutiva, orden Tercera, se ordenó al Gobierno Nacional convocar al Consejo Superior de Política Criminal para adoptar las medidas adecuadas y necesarias para superar el ECI, con sujeción a los parámetros del capítulo 8 de las consideraciones. En el apartado 10.3.4.3 de la misma providencia, la Corte precisó que la política penitenciaria y carcelaria debe garantizar, de manera sostenible, los recursos necesarios para mantener a toda la población privada de la libertad en condiciones respetuosas de la dignidad humana.

[72] Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), parte resolutiva, orden Vigésima Segunda. En esa orden, la Corte dispuso que el INPEC, la USPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el DNP debían ajustar todos los proyectos de infraestructura penitenciaria en ejecución a las condiciones mínimas de subsistencia digna desarrolladas en las consideraciones de la providencia, de manera que las inversiones no se limitaran a la generación de cupos físicos sino que garantizaran, de forma integral y simultánea, el acceso a agua potable, servicios de salud, alimentación adecuada y suficiente, saneamiento básico y programas de resocialización.

[73] Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas), parte resolutiva, ordenes Decimoséptima y Decimoctava. La orden Decimoséptima dispuso que el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluyeran en el Presupuesto General de la Nación un rubro destinado específicamente a la ampliación de cupos penitenciarios y carcelarios y a la superación de las causas estructurales del hacinamiento. La orden Decimoctava ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación promover la aprobación de un documento CONPES para garantizar la financiación de las obligaciones de las entidades territoriales en materia de infraestructura carcelaria, con arreglo a los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993. En cumplimiento de esa orden, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el Documento CONPES 4082 el 18 de abril de 2022.

58. El incumplimiento reiterado de esas órdenes -documentado en el módulo (i) de esta providencia y en los informes de contraste de los organismos de control de enero de 2026- confirma que el modelo tradicional de financiación pública directa no ha sido suficiente para darles cumplimiento material. En consecuencia, cualquier proyecto de infraestructura penitenciaria que se estructure bajo esquemas APP u otros mecanismos de participación privada debe incorporar, como condición de validez constitucional, los estándares mínimos descritos en los fundamentos anteriores, garantizar su verificación permanente mediante indicadores de desempeño y mecanismos de supervisión independiente, en los términos de los fundamentos jurídicos 101 a 103, y hacerlo sin que la participación del sector privado exonere al Estado de su responsabilidad constitucional directa e indelegable por la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.[74]

La trayectoria de la política pública en la materia

59. Desde la expedición del Código Penitenciario y Carcelario -Ley 65 de 1993-, el Estado colombiano ha intentado responder a la crisis estructural del sistema penitenciario mediante una sucesión de instrumentos de política pública que, en el marco del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, han fijado las metas, los recursos y los modelos de intervención en materia de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

60. Esta trayectoria -que se extiende desde el primer diagnóstico integral de 1995 hasta la política de humanización del sistema adoptada en 2025- revela una pauta recurrente: (i) las inversiones en infraestructura han sido sistemáticamente insuficientes frente al crecimiento de la población privada de la libertad; (ii) los cronogramas de ejecución han sido reiteradamente incumplidos; y (iii) las reformulaciones sucesivas de los proyectos han ampliado horizontes y costos sin garantizar resultados verificables. La siguiente tabla condensa la trayectoria descrita:

[74] La responsabilidad constitucional directa e indelegable del Estado en la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, incluso bajo esquemas de participación privada en infraestructura, tiene fundamento en: (i) Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa), consideración 7.8, que establece la relación de especial sujeción como fuente de obligaciones constitucionales reforzadas e indelegables del Estado; (ii) Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), consideraciones sobre condiciones mínimas de subsistencia digna, conforme a las cuales las inversiones en infraestructura deben focalizarse en la satisfacción de las necesidades de los reclusos y no únicamente en la generación de cupos; (iii) Corte Constitucional, Sentencia SU-122 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas), órdenes Decimosexta y Vigésima, en las que la Sala Plena precisó que los esquemas de cofinanciación y los mecanismos contractuales complementarios no trasladan a los particulares la responsabilidad constitucional del Estado por las condiciones de reclusión. La exigencia de indicadores de desempeño vinculantes y mecanismos de supervisión independiente en los contratos APP se fundamenta en la Ley 1508 de 2012, artículos 3 y 17, que condicionan el derecho a la retribución del privado a la disponibilidad efectiva de la infraestructura y al cumplimiento de los niveles de servicio pactados.

Tabla 4. Trayectoria de los documentos CONPES en materia de infraestructura penitenciaria (1995-2025)

Período	Documentos CONPES	Problema central que motiva la intervención	Respuesta adoptada	Resultado verificado
1995 Diagnóstico fundacional	**2797** (DNP / MJD / INPEC)	54% de la infraestructura con más de 40 años; 37 establecimientos con más de 80 años; capacidad de 27.540 cupos frente a 30.304 reclusos	Programa escalonado en tres etapas: construcción de nuevos centros (Arauca, Pereira, Barrancabermeja, Yopal), reposición y mejoramiento	Primera planeación de largo plazo; establece la base diagnóstica para los CONPES subsiguientes
2000 Primera expansión	**3086** (DNP / MJD / FIC / INPEC)	Hacinamiento escala de 10% (1994) a 40% (1999); proyección de 24.591 cupos faltantes para 2002	Plan de Ampliación 2000-2002: 20.828 cupos en 11 centros regionales + 3.800 por adecuaciones; modelos arquitectónicos estandarizados del FIC	Cupos generados; el hacinamiento continuó escalando hasta 54,7% en 2016, evidenciando que la oferta no siguió la demanda
2004-2009 Expansión frustrada	**3277** (2004) → **3412** (2006) → **3575** (2009)	Persistencia del hacinamiento; necesidad de 24.291 cupos nuevos; debate sobre modelo de contratación	CONPES 3277: concesión privada (costo: 1,49 billones). CONPES 3412: abandona concesión; adopta obra pública (972.293 MM de 2006, recursos FRISCO y Ley 55/1985). CONPES 3575: ajuste de cronogramas y	Demoras precontractuales de hasta 14,2 meses; sobrecosto del 14,94% (997.998 MM a 2009); meta de hacinamiento ≤20% no alcanzada; **primer ciclo documentado de reprogramación**

Período	**Documentos CONPES**	**Problema central que motiva la intervención**	**Respuesta adoptada**	**Resultado verificado**
			costos tras rezagos	
2015 Política integral	**3828** (DNP / MJD / INPEC / USPEC)	91% de la inversión 2002-2014 concentrada en infraestructura; solo 1,96% en resocialización; el modelo de cupos demostró ser insuficiente	Política penitenciaria integral: Plan Maestro de Infraestructura (11.843 cupos por obra pública + 7.200 por APP); articulación con política criminal en 3 ejes	A dic. 2021: 7.805 cupos de los 11.843 proyectados (65,9% de la meta de cupos); avance del 85,07% en el conjunto de indicadores del plan de acción —incluidos resocialización e información—
2016-2022 Declaratoria y reformulación	**3871** (2016) → **4082** (2022)	Hacinamiento del 54,7%: 120.721 PPL frente a 78.055 cupos en 136 ERON	CONPES 3871: 7.256 cupos en 5 establecimientos (804.819 MM, 2016-2021). CONPES 4082: reformulación por avance de solo 19,33%; amplía a 9 ERON —3 que continúan (Pereira, Riohacha, Sabanas de San Ángel) + 6 nuevos—; meta de 9.805 cupos (851.523 MM, hasta 2026)	Metas de Riohacha y Sabanas de San Ángel no alcanzadas a 2025; Contraloría General: 122 hallazgos; **segundo ciclo documentado de reprogramación**
2022 Política criminal integrada	**4089** (DNP / MJD / Consejo Superior de	Ausencia de política criminal articulada que prevenga el	Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025 (art. 167, Ley 65/1993, mod.	Reconoce avance de 85,07% del CONPES 3828 en conjunto de

Período	Documentos CONPES	Problema central que motiva la intervención	Respuesta adoptada	Resultado verificado
	Política Criminal)	crecimiento de la PPL	art. 91, Ley 1709/2014); estrategia 5.3.4: infraestructura + resocialización + articulación territorial y privada (42.895 MM complementario)	indicadores; sitúa la infraestructura en un marco de política criminal comprehensivo
2025 Humanización del sistema	**4157** (DNP / MJD / USPEC / INPEC) — en cumplimiento de las órdenes 17.ª y 18.ª de la SU-122 de 2022	ECI vigente; incumplimiento de estándares mínimos (Reglas Nelson Mandela) en área, agua, saneamiento, ventilación e iluminación en la mayoría de ERON	6 ejes estratégicos; estándares mínimos por establecimiento; plan de acción de 109 acciones / 13 entidades; inversión indicativa de 4,45 billones (horizonte 2025-2033); hoja de ruta USPEC-INPEC-DNP en infraestructura, salud, resocialización y tecnología	En implementación; primer informe de seguimiento previsto en 2026

Fuente: *Elaboración propia con base en los Documentos CONPES 2797 de 1995, 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006, 3575 de 2009, 3828 de 2015, 3871 de 2016, 4082 de 2022, 4089 de 2022 y 4157 de 2025.*

61. El Documento CONPES 2797 de 1995,[75] presentó el primer diagnóstico integral del sistema penitenciario tras la expedición de la Ley 65 de 1993,[76] dando cuenta de la obsolescencia de la infraestructura -con aproximadamente el 54% de las construcciones con más de cuarenta años y 37 establecimientos con más de ochenta años de existencia- y un hacinamiento nacional derivado de

[75] Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Justicia y del Derecho e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Documento CONPES 2797, *Política penitenciaria y carcelaria*, Santa Fe de Bogotá, D.C., 14 de agosto de 1995, sección II, literal F, "Hacinamiento", pp. 5-6; sección III, literal A, política 9, pp. 9-10.
[76] Ley 65 de 1993, "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario."

una capacidad de 27.540 cupos frente a una población reclusa de 30.304 personas a junio de 1995. Sobre esa base, el Documento CONPES 2797 definió como política estatal un programa escalonado de construcción, reposición, adecuación, recuperación y mejoramiento de la infraestructura carcelaria, estructurado en tres etapas. La primera etapa incluía la construcción de nuevos centros en Arauca, Pereira, Barrancabermeja y Yopal, lo que introdujo por primera vez una planeación de largo plazo de la inversión en cupos penitenciarios.

62. El Documento CONPES 3086 de 2000,[77] constató el agravamiento de la crisis por hacinamiento: de un 10% en 1994 se pasó a un 40% en 1999, con una tasa de crecimiento anual de la población reclusa superior a la de los cupos disponibles. Proyectó que para 2002 se requerirían 24.591 cupos adicionales si se mantenía la tendencia y, como respuesta, adoptó un Plan de Ampliación 2000-2002 orientado a generar 20.828 nuevos cupos mediante la construcción de once centros penitenciarios regionales de mediana y alta seguridad, y 3.800 cupos adicionales por ampliaciones y adecuaciones. El documento precisó las categorías técnicas de mantenimiento, refacción, adecuación y obra nueva, y ordenó el uso de modelos arquitectónicos estandarizados del Fondo de Infraestructura Carcelaria[78] para racionalizar costos y tiempos de construcción.

63. Los Documentos CONPES 3277 de 2004,[79] 3412 de 2006[80] y 3575 de 2009[81] configuraron la estrategia para la expansión de la oferta nacional de

---

[77] Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Fondo de Infraestructura Carcelaria e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Documento CONPES 3086, *Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria*, Santa Fe de Bogotá, D.C., 14 de julio de 2000, pp. 1 y 3-9.

[78] El Fondo de Infraestructura Carcelaria –FIC– era la entidad del orden nacional adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho encargada de la planeación, gestión y ejecución de los proyectos de infraestructura carcelaria y penitenciaria; aparece como entidad participante en los Documentos CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004 y 3412 de 2006. Sus funciones fueron asumidas por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–, creada mediante el Decreto 4150 de 2011 "Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC–, se determina su objeto y estructura", artículo 3. Véase también Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3086 de 2000, ob. cit., p. 1; Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4082 de 2022, ob. cit., pp. 15-16.

[79] Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio del Interior y de Justicia, Documento CONPES 3277, *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*, Bogotá, D.C., marzo de 2004, pp. 19-21. El costo total de la modalidad de concesión –1,49 billones de pesos de 2006 incorporando costos de financiación– fue calculado por el Documento CONPES 3412 de 2006 al comparar las dos alternativas evaluadas: Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3412 de 2006, ob. cit., pp. 6-8.

[80] Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio del Interior y de Justicia, Documento CONPES 3412, *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Seguimiento del Documento CONPES 3277*, Bogotá, D.C., 6 de marzo de 2006, pp. 6-13.

[81] Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Documento CONPES 3575, *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Seguimiento a los CONPES 3277 de 2004 y 3412 de 2006*, versión aprobada, Bogotá, D.C., 16 de marzo de 2009, pp. 1-2, pp. 6-15 (cuadros 1 y 2: mayores tiempos precontractuales de hasta 14,2 meses e

cupos penitenciarios mediante un programa de construcción y ampliación, con una meta global de 24.291 nuevos cupos y un esfuerzo presupuestal cercano a 998.000 millones de pesos a marzo de 2009. El Documento CONPES 3277 consideró inicialmente vincular al sector privado mediante la modalidad de concesión; sin embargo, el Documento CONPES 3412 -al calcular el costo total de esa alternativa en 1,49 billones de pesos de 2006 al incorporar los costos de financiación- rechazó la concesión y optó por contratos de obra pública; fijando el valor de la estrategia en 972.293 millones de pesos de 2006, con cargo a vigencias futuras financiadas con recursos del FRISCO y de la Ley 55 de 1985.

64. El seguimiento recogido en el Documento CONPES 3575 de 2009 dejó en evidencia rezagos significativos en la ejecución: demoras precontractuales de hasta 14,2 meses, sobrecostos por fórmulas de reajuste de precios, obras adicionales no previstas en los diseños, y mayores tiempos de interventoría y gerencia de FONADE. Todo ello obligó a reprogramar cronogramas, ajustar fuentes de financiación y aumentar costos, sin lograr la meta de reducción del hacinamiento al 20%, poniendo de relieve los límites de una política centrada exclusivamente en el incremento de cupos.

65. El Documento CONPES 3828 de 2015,[82] reconoció que entre 2002 y 2014 el 91% de la inversión del sector justicia en proyectos penitenciarios se concentró en infraestructura de establecimientos de reclusión, mientras que solo el 1,96% se destinó a programas de resocialización, gestión de información y fortalecimiento institucional. Ese diagnóstico llevó al documento a concluir que el aumento exclusivo de cupos resultó fiscalmente oneroso e insuficiente para revertir el hacinamiento y cumplir los fines resocializadores de la pena. En consecuencia, el Documento CONPES 3828 adoptó una política penitenciaria integral articulada con la política criminal, que incluyó como ejes el Plan Maestro de Infraestructura, la generación de 11.843 cupos por obra pública y la previsión de 7.200 cupos adicionales mediante asociaciones público privadas. Cabe precisar que el avance global del 85,07% registrado en el Documento CONPES 4089 de 2022 refiere al conjunto de indicadores del plan de acción -que comprende componentes de resocialización, información y fortalecimiento institucional-, y no a la meta específica de nuevos cupos penitenciarios: a diciembre de 2021, esa meta parcial solo alcanzaba 7.805 cupos de los 11.843

incrementos en cronogramas) y pp. 17-21 (cuadros 5 a 8: costo total del Plan CD a marzo de 2009: 997.998 millones de pesos constantes de 2008, equivalente a un sobrecosto del 14,94% respecto al CONPES 3412).

[82] Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, Documento CONPES 3828, *Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia*, versión aprobada, Bogotá, D.C., 18 de mayo de 2015 (distribución histórica de la inversión entre 2002 y 2014: 91% en infraestructura, 1,96% en resocialización; Plan Maestro de Infraestructura con meta de 11.843 cupos nuevos por obra pública y 7.200 cupos adicionales por asociaciones público-privadas).

proyectados, equivalente al 65,9% de la meta de cupos.[83] El Documento CONPES 3828 subrayó que la infraestructura es condición necesaria pero no suficiente para superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

66. En desarrollo del eje de infraestructura del Documento CONPES 3828, el Documento CONPES 3871 de 2016[84] declaró de importancia estratégica el proyecto de construcción y ampliación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional –ERON–. El proyecto tenía por objeto habilitar 7.256 nuevos cupos: tres nuevos establecimientos -La Concordia en Pereira (1.500 cupos), Renacimiento en Sabanas de San Ángel (3.000 cupos) y Riohacha en la Guajira (1.500 cupos)- y la ampliación de Cómbita (576 cupos) y San Gil (680 cupos). La inversión total estimada ascendía a 804.819 millones de pesos para las vigencias 2016-2021. El contexto era un hacinamiento del 54,7% en los ERON, con 120.721 personas privadas de la libertad frente a 78.055 cupos disponibles.[85]

67. El Documento CONPES 4082 de 2022[86] reformuló el proyecto, pues a esa fecha su avance físico y financiero apenas alcanzaba el 19,33 % por razones de diversa índole: inviabilidad técnica de la obra de Cómbita -por insuficiencia de fuentes hídricas para el abastecimiento de agua potable-, suspensión judicial de la obra de San Gil -por incumplimiento de la normativa de ordenamiento territorial-, y demoras en las etapas precontractuales e inicio de las obras de Pereira, Riohacha y Sabanas de San Ángel, agravadas por la pandemia de COVID-19.

---

[83] Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4082 de 2022, ob. cit., p. 13: "como meta para 2021 se definió un total de 11.843 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios, pero, a diciembre de 2021, se logró un avance acumulado de solo 7.805 cupos". El avance global del 85,07% del Documento CONPES 3828 refiere al conjunto de indicadores del plan de acción, no exclusivamente a la meta de cupos; véase también Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4089 de 2022, ob. cit., p. 18.

[84] Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Documento CONPES 3871, *Declaración de importancia estratégica del proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*, versión aprobada, Bogotá, D.C., 3 de noviembre de 2016, pp. 3-4, pp. 8-9 y pp. 23-31 (tabla 11: recursos financieros). El aval fiscal fue otorgado por el CONFIS en sesión del 20 de octubre de 2016, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal" y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público".

[85] Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, estadísticas con corte al 31 de agosto de 2016, citadas en Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3871 de 2016, ob. cit., pp. 3-4 y 8: 136 ERON, 78.055 cupos, 120.721 personas privadas de la libertad, hacinamiento del 54,7%.

[86] Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho y Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, Documento CONPES 4082, *Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*, versión aprobada, Bogotá, D.C., 18 de abril de 2022, pp. 3-5, pp. 21-31 (ejecución del CONPES 3871: avance del 19,33%) y pp. 38-55 (descripción de los nueve nuevos ERON: meta de 9.805 cupos); Anexo B (aval fiscal del CONFIS del 22 de marzo de 2022: 704.515 millones de pesos para 2023-2026, más 147.008 millones de pesos para 2022). Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4082.pdf.

68. El Documento CONPES 4082 amplió el proyecto a nueve establecimientos, manteniendo los tres del CONPES 3871 aún en ejecución -Pereira, Riohacha y Sabanas de San Ángel- y agregando seis nuevos: Silvia (500 cupos), Mocoa (827 cupos), San Andrés Islas (396 cupos), Barrancabermeja (1.512 cupos), Buenaventura (662 cupos) y San Martín (789 cupos), para una meta total de 9.805 nuevos cupos. El horizonte de ejecución se extendió hasta 2026 y obtuvo aval fiscal del CONFIS en sesión del 22 de marzo de 2022 para vigencias futuras por 704.515 millones de pesos para 2023-2026, más una asignación de 147.008 millones de pesos para 2022.[87]

69. Paralelamente, el Documento CONPES 4089 de 2022[88] incorporó la infraestructura penitenciaria como uno de los componentes de la política criminal 2022-2025, en cumplimiento del mandato del artículo 167 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014. La estrategia 5.3.4 del documento contempló acciones orientadas a humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal a través de: (i) construcción de infraestructura y adecuación sanitaria y tecnológica; (ii) mejora de los programas de atención, resocialización y acompañamiento de las personas privadas de la libertad; y (iii) articulación de actores estratégicos del orden territorial y del sector privado para robustecer el proceso de resocialización e inclusión social, con una inversión indicativa complementaria de 42.895 millones de pesos para el período 2022-2025.

70. El Documento CONPES 4157 de 2025,[89] aprobado el 3 de septiembre de 2025 en cumplimiento de las órdenes decimoséptima y decimoctava de la Sentencia SU-122 de 2022, mediante las cuales esta Corte ordenó al Gobierno Nacional adoptar una política integral de humanización del sistema

---

[87] *Ibid.*

[88] Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Justicia y del Derecho y demás entidades integrantes del Consejo Superior de Política Criminal, Documento CONPES 4089, *Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025*, versión aprobada, Bogotá, D.C., 6 de junio de 2022, pp. 3-4, pp. 32-37, pp. 63-66 (estrategia 5.3.4) y pp. 77-78. La obligación de incorporar el Plan Nacional de Política Criminal en un documento CONPES con vigencia de cuatro años está prevista en el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014 "Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones". Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4089.pdf.

[89] Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Documento CONPES 4157, *Política para la Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia*, versión aprobada, Bogotá, D.C., 3 de septiembre de 2025. El documento estructura la política en seis ejes estratégicos: (i) aumento en la cobertura y calidad de los bienes y servicios para garantizar condiciones de vida digna en reclusión; (ii) resocialización e inclusión en libertad; (iii) cumplimiento de obligaciones territoriales; (iv) calidad y articulación de sistemas de información; (v) prevención del delito al interior del sistema; y (vi) condiciones laborales del personal del INPEC. Contempla un plan de acción de 109 acciones a cargo de 13 entidades del orden nacional, con un costo indicativo de 4,45 billones de pesos y un horizonte de implementación de ocho años (2025-2033), en cumplimiento de las órdenes decimoséptima y decimoctava de la Sentencia SU-122 de 2022. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4157.pdf.

penitenciario con metas, responsables y cronogramas verificables, estructuró esa política en seis ejes estratégicos. El primero consiste en el aumento en la cobertura y calidad de los bienes y servicios necesarios para garantizar una vida digna en reclusión -eje que comprende la infraestructura física, la alimentación, la salud, el acceso a la justicia y los servicios públicos domiciliarios-. El documento adoptó estándares específicos de área mínima, acceso a agua, saneamiento, ventilación, iluminación y espacios de tratamiento; estableció metas cuantificables de reducción de afectaciones y de cumplimiento de estándares por establecimiento en concordancia con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela); y fijó un plan de acción de 109 acciones a cargo de 13 entidades del orden nacional, con un costo indicativo de 4,45 billones de pesos y un horizonte de implementación de ocho años (2025-2033).

71. Adicionalmente, el Documento CONPES 4157 fijó una nueva hoja de ruta de infraestructura al ordenar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–, con apoyo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y otros sectores, la construcción y adecuación de infraestructura para visitas, el mantenimiento preventivo y correctivo, el diseño de un modelo de planeación de nuevos establecimientos, la adecuación de redes y servicios básicos y la garantía de infraestructura física y tecnológica para audiencias, comunicaciones y salud, incluida la telemedicina.[90]

72. Esta trayectoria normativa revela cuatro patrones recurrentes que explican la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de infraestructura. Esta Sala los toma como presupuestos del diagnóstico que sustenta las órdenes adoptadas en la parte resolutiva: (i) la subestimación sistemática de los costos y cronogramas de ejecución, con reprogramaciones reiteradas que amplían horizontes temporales y montos de inversión sin garantizar entrega efectiva de cupos; (ii) la dependencia casi exclusiva de la financiación pública directa, que somete la política de infraestructura a los techos del Marco de Gasto de Mediano Plazo y a las restricciones de las

[90] Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Documento CONPES 4157, *Política para la Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia*, versión aprobada, Bogotá, D.C., 3 de septiembre de 2025, sección 5.3.1 (primer eje estratégico: condiciones de vida digna en reclusión), en la que se definen las acciones a cargo de la USPEC, el INPEC y el DNP en materia de: (i) construcción y adecuación de infraestructura para visitas familiares e íntimas; (ii) mantenimiento preventivo y correctivo de los establecimientos existentes; (iii) diseño de un modelo de planeación de nuevos establecimientos con estándares de área mínima, ventilación, iluminación y saneamiento; (iv) adecuación de redes de servicios básicos —agua potable, energía y alcantarillado—; y (v) garantía de infraestructura física y tecnológica para audiencias virtuales, comunicaciones con el exterior y prestación de servicios de salud mediante telemedicina. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4157.pdf.

vigencias futuras; (iii) la concentración de la inversión en infraestructura física -91% entre 2002 y 2014, según el Documento CONPES 3828- en detrimento de los programas de resocialización, servicios y condiciones materiales de reclusión; y (iv) la ausencia de una evaluación comparada de las modalidades de ejecución y de financiación que el ordenamiento habilita, que ha impedido contrastar sus costos, sus riesgos y sus resultados antes de decidir.[91]

El marco jurídico de las asociaciones público-privadas penitenciarias

73. La Ley 1508 de 2012 define las asociaciones público-privadas como un instrumento de vinculación de capital privado que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y un particular. Ese contrato tiene por objeto la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados. Involucra dos elementos estructurales: la retención y transferencia de riesgos entre las partes, y mecanismos de pago vinculados a la disponibilidad y al nivel de servicio de la infraestructura.[92]

74. El contrato APP puede tener como objeto el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura, así como la estructuración, el financiamiento y la explotación del proyecto, junto con la prestación de los servicios relacionados.[93] Su plazo máximo es de treinta (30) años, incluidas las prórrogas.[94] Este régimen distingue las APP del modelo de concesión ordinaria previsto en el Estatuto General de Contratación: la retribución al privado depende de la disponibilidad efectiva de la infraestructura y del cumplimiento de indicadores de calidad y servicio, y no de ingresos tarifarios ni de la actividad operativa.[95]

75. El Decreto 1082 de 2015 compila la reglamentación de la Ley 1508 de 2012 y consolida el ciclo de vida de los proyectos APP en fases secuenciales: identificación, prefactibilidad, factibilidad, aprobación, estructuración, selección, ejecución y terminación. Antes de que la entidad estatal competente

---

[91] Ley 2197 de 2022, "Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones", artículo 63, que adicionó el artículo 34A a la Ley 65 de 1993, facultando la participación de particulares en los procesos de construcción, dotación, operación y mantenimiento de los establecimientos de reclusión del orden nacional, con excepción de los servicios de tratamiento penitenciario y de seguridad y vigilancia de las personas privadas de la libertad. Véase también Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4082 de 2022, *ob. cit.*, p. 20.

[92] Ley 1508 de 2012 "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones", artículo 1. °

[93] *Ibid..*, artículo 3. °

[94] *ibid..*, artículo 6. °

[95] Corte Constitucional, Sentencia C-207 de 2019. La Sala Plena analizó la constitucionalidad del parágrafo 1. ° del artículo 20 de la Ley 1882 de 2018 –modificatorio del artículo 32 de la Ley 1508 de 2012, sobre terminación anticipada de contratos APP– y caracterizó las APP como tipo contractual autónomo con régimen especial, distinto del contrato de concesión ordinaria de la Ley 80 de 1993, definido por la asignación eficiente de riesgos y por mecanismos de pago condicionados a la disponibilidad y al nivel de servicio.

inicie el proceso de selección, el decreto le impone el deber de demostrar que el proyecto justifica la adopción del esquema APP conforme a criterios de conveniencia estratégica, eficiencia gerencial, valoración económico-social, sostenibilidad financiera y viabilidad jurídica.[96]

76. En la Sentencia C-346 de 2017,[97] esta Corte reconoció que el régimen de APP responde a cinco finalidades: (i) la armonización de la política macroeconómica con los planes de gobierno; (ii) la transferencia eficiente de riesgos al agente mejor situado para administrarlos; (iii) la posibilidad de desarrollar proyectos estratégicos en contextos de restricción fiscal; (iv) el acceso a financiamiento privado de largo plazo para proyectos de infraestructura; y (v) la protección de la autonomía territorial en la gestión de recursos propios. El artículo 26 de la Ley 1508 de 2012, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo previsto en el artículo 6 de la Ley 819 de 2003, clasifica los compromisos de pago de las APP como pasivos contingentes y no como deuda pública directa.[98]

77. La Sentencia C-207 de 2019[99] precisó que las APP constituyen un tipo contractual autónomo con régimen especial, distinto del contrato de concesión de la Ley 80 de 1993, cuyo elemento definitorio es la asignación eficiente de riesgos entre las partes.[100] Esa asignación no suprime el principio del mantenimiento del equilibrio económico del contrato, sino que lo redefine a la luz del acuerdo de riesgos adoptado en la fase de estructuración. Este esquema puede resultar útil para proyectos de infraestructura social de alta complejidad por su capacidad de transferir al contratista privado los riesgos de diseño, construcción y mantenimiento. La Sala advierte, no obstante, que el horizonte contractual de largo plazo comporta un riesgo propio. Ese horizonte compromete recursos públicos durante décadas. También puede desincentivar el cierre o la reconversión de establecimientos. Ese riesgo obliga a las entidades competentes a evaluar el instrumento en conjunto con la política de

[96] Presidencia de la República, Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.2.1.1.1 y siguientes (ciclo de vida del proyecto APP) y artículo 2.2.2.1.2.4 (prefactibilidad: deber de justificar la modalidad APP conforme a los criterios de conveniencia estratégica, eficiencia gerencial, valoración económico-social, sostenibilidad financiera y viabilidad jurídica).
[97] Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 2017. La Sala Plena estudió la constitucionalidad del artículo 27 (parcial) de la Ley 1508 de 2012 –que prohíbe la celebración de contratos APP en el último año de gobierno de los mandatarios locales– y del parágrafo 4. ° del artículo 37 de la Ley 1753 de 2015 –que limita la posibilidad de las entidades territoriales de reconocer derechos reales sobre inmuebles propios como componente de la retribución al inversionista privado–, en relación con los principios de autonomía territorial. La Corte declaró exequible la restricción temporal e inexequible el límite para disponer de derechos reales sobre recursos endógenos de las entidades territoriales, por constituir una intromisión injustificada del legislador en la administración de recursos propios.
[98] Ley 1508 de 2012, artículo 26; Presidencia de la República, Decreto 1068 de 2015, artículos 2.3.5.1 y siguientes (pasivos contingentes del Gobierno Nacional); Ley 819 de 2003, artículo 6. ° (Marco Fiscal de Mediano Plazo).
[99] Corte Constitucional, Sentencia C-207 de 2019, M. P. Cristina Pardo Schlesinger, *ob. cit.*
[100] *ibid.*.

racionalización penal y de reducción del hacinamiento, y no de manera aislada.[101]

78. En el sector penitenciario, el régimen general de la Ley 1508 de 2012 opera en armonía con la Constitución Política -en especial con sus artículos 1, 5, 12, 28 y 49,[102]- y con la legislación especial del sistema. El artículo 163 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 90 de la Ley 1709 de 2014, estableció que *«la construcción, mantenimiento y conservación de los centros de reclusión y la prestación de otros servicios a cargo del INPEC o de la USPEC podrá [sic] desarrollarse mediante el esquema de asociación público-privado»*. Esa norma excluye expresamente la guardia y vigilancia -a cargo del INPEC en todo caso- y las actividades de resocialización.[103]

79. La Ley 2197 de 2022 extendió esa habilitación a las entidades territoriales mediante la adición del artículo 34A a la Ley 65 de 1993.[104] Este artículo autoriza el desarrollo de infraestructura carcelaria a través de esquemas APP para el diseño, la construcción, la dotación, la operación o el mantenimiento de los establecimientos del orden territorial, con exclusión expresa de los servicios de tratamiento penitenciario y de seguridad y vigilancia.[105] El parágrafo 1° de esa misma disposición habilita a dos sujetos para financiar infraestructura carcelaria del orden territorial: a los departamentos y municipios, para destinar los recursos de los Fondos Territoriales de Seguridad –FONSET–, y al

[101] Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3828 de 2015, *ob. cit.* (APP como alternativa para financiar infraestructura penitenciaria con enfoque de ciclo de vida); Documento CONPES 4082 de 2022, *ob. cit.*, p. 20 (propuesta de evaluar esquemas APP para complementar la inversión directa del Estado en el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario).

[102] Constitución Política de Colombia, artículos 1. ° (Estado social de derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana), 5. ° (primacía de los derechos inalienables de la persona), 12 (prohibición de torturas, tratos, o penas crueles, inhumanos o degradantes), 28 (garantías constitucionales de la libertad y la detención) y 49 (atención en salud como servicio público a cargo del Estado, cuya dimensión como derecho fundamental de las personas privadas de la libertad ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional a partir de la Sentencia T-153 de 1998.

[103] Ley 65 de 1993, artículo 163, modificado por el artículo 90 de la Ley 1709 de 2014, *«por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones»*. El parágrafo de dicho artículo excluye expresamente la guardia y vigilancia –que en todo caso estará a cargo del INPEC– y las actividades relacionadas con la resocialización de los condenados.

[104] Ley 2197 de 2022 "Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones", artículo 63, que adicionó el artículo 34A a la Ley 65 de 1993. Esta disposición habilita expresamente a los establecimientos de reclusión del orden territorial para desarrollar infraestructura carcelaria a través de esquemas de asociación público-privada, con sujeción a la Ley 1508 de 2012 y sus normas reglamentarias, y con exclusión de los servicios de seguridad, vigilancia, custodia y tratamiento penitenciario, que permanecen bajo responsabilidad estatal.

[105] Ley 65 de 1993, artículo 34ª, adicionado, por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022, *Ibíd.* Esta disposición es diferente del artículo 34 original –que regula los medios mínimos para el funcionamiento de los centros de reclusión, modificado por el artículo 37 de la Ley 1709 de 2014–. El artículo 163 de la Ley 65 de 1993 (modificado por el art. 90 de la Ley 1709/2014) mantiene su vigencia para los establecimientos del orden nacional.

Ministerio del Interior, para destinar los recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana –FONSECON–.[106]

80. Las funciones de seguridad, vigilancia, custodia y tratamiento penitenciario integran el núcleo indelegable del *ius puniendi* del Estado: se vinculan directamente al ejercicio de la coerción pública sobre personas privadas de la libertad y a la ejecución material de la pena.[107] Por tanto, la reserva de ley consagrada en el artículo 28 de la Constitución Política ampara el ejercicio de esas funciones,[108] que resulta incompatible con cualquier forma de delegación o privatización a favor de particulares. Esta Corte ha reiterado ese límite como infranqueable en la relación de especial sujeción que vincula a las personas privadas de la libertad con el Estado.[109]

81. En consecuencia, los proyectos APP penitenciarios deben tener como objeto la infraestructura física, la dotación y los servicios complementarios -entre ellos la alimentación, el mantenimiento de instalaciones, la lavandería y gestión de residuos-.[110] Ese objeto se sujetará en todo caso a los estándares constitucionales mínimos que esta Corte ha definido para los establecimientos de reclusión.[111] Las autoridades competentes del sistema penitenciario y carcelario deberán conservar, en todo caso, la dirección, la organización, la disciplina, la seguridad, la vigilancia, la custodia y tratamiento penitenciario,

---

[106] Ley 2197 de 2022, artículo 63, parágrafo 1., *ibid.* La habilitación expresa para destinar recursos del FONSET y del FONSECON a infraestructura carcelaria confirma, en criterio de esta Sala, que dichos instrumentos presupuestales están disponibles para las entidades territoriales sin necesidad de desarrollo reglamentario adicional específico para este objeto.

[107] El concepto de *ius puniendi* como potestad exclusiva e indelegable del Estado –que comprende la definición del delito, la imposición de la pena y su ejecución material– ha sido desarrollado en las Sentencias C-647 de 2001, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, y C-271 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil. En el ámbito penitenciario, la jurisprudencia de seguimiento del ECI ha reiterado que la ejecución material de la pena, incluidas la seguridad, la vigilancia y la custodia, es responsabilidad exclusiva del Estado.

[108] Constitución Política, artículo 28: «Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley».

[109] Corte Constitucional, Sentencias T-388 de 2013, M. P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico 7.3 (núcleo de la relación de especial sujeción y deberes irrenunciables del Estado frente a las personas privadas de la libertad); T-762 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamentos jurídicos 3.1.2 y 3.2 (reiteración de los deberes de garantía del Estado en el sistema penitenciario y su incompatibilidad con la privatización de funciones de seguridad y custodia); SU-122 de 2022, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, fundamentos jurídicos 550 y 552 (extensión del ECI y reiteración de la reserva estatal sobre las funciones de seguridad, vigilancia, custodia y tratamiento penitenciario). Estas providencias establecen que la relación de especial sujeción entre el Estado y las personas privadas de la libertad impone al primero deberes irrenunciables de garantía que no pueden transferirse a particulares mediante ningún esquema contractual.

[110] Expediente digital, Contrato de Concesión n.° CCO-2023-199, Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas del Municipio de Medellín, 2023, cláusula de objeto y apéndices técnicos. El contrato comprende diseño, construcción, dotación, operación, mantenimiento y servicios complementarios de alimentación, lavandería y aseo, mientras la seguridad y custodia permanecen a cargo de las autoridades.

[111] Corte Constitucional, Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022, *ob. cit.*; Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4157 de 2025, *ob. cit.*

conforme a los artículos 14 a 17, 34 y 34A de la Ley 65 de 1993 y al Decreto 407 de 1994.[112]

82. Desde la perspectiva técnica y fiscal, el ciclo de vida de los proyectos APP, definido en la Ley 1508 de 2012 y sus normas reglamentarias, comprende en su aplicación al ámbito penitenciario al menos seis fases secuenciales: (i) prefactibilidad; (ii) factibilidad; (iii) aprobación; (iv) estructuración; (v) selección; y (vi) ejecución y supervisión.

83. La fase de prefactibilidad exige que la entidad responsable -el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el apoyo técnico de la USPEC y la ANI-[113] verifique la elegibilidad del proyecto. Exige también que esa entidad demuestre que la iniciativa acredita su contribución a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y al cumplimiento de los mínimos constitucionales asegurables definidos en el Documento CONPES 4157 de 2025.

84. La fase de factibilidad comprende tres tareas: (a) el desarrollo de los estudios de ingeniería, prediales, ambientales y de demanda; (b) la definición de los niveles de servicio; y (c) la construcción de la matriz de identificación, estimación y asignación de riesgos. Esa matriz debe distinguir los riesgos inherentes a cualquier APP de infraestructura -riesgo de construcción, riesgo operativo, riesgo financiero, riesgo cambiario, riesgo regulatorio y riesgo de fuerza mayor- de los riesgos propios del sistema penitenciario: sobreocupación, variación en la política criminal y conflictividad interna.

85. La fase de aprobación exige tres acreditaciones: (i) la demostración del valor por dinero frente al comparador del sector público; (ii) la acreditación de la consistencia fiscal con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, y (iii) la obtención de los avales presupuestales de vigencias futuras.

86. La fase de estructuración define los pliegos de condiciones, el modelo financiero definitivo y la minuta del contrato. La entidad estatal competente adelanta la fase de selección mediante el proceso licitatorio previsto en la Ley 1508 de 2012 y sus normas reglamentarias. Finalmente, en la fase de ejecución y supervisión, la interventoría especializada -con participación de los órganos de control- verifica el cumplimiento de los niveles de servicio y aplica los

[112] Ley 65 de 1993, artículos 14 (función del INPEC), 15 (Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario), 16 (funciones del INPEC) y 17 (establecimientos de reclusión de entidades territoriales); Presidencia de la República, Decreto 407 de 1994 "Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario".
[113] Ley 2294 de 2023, artículo 105, *ob. cit.* (competencia de la ANI para estructurar proyectos APP de infraestructura social); Ley 1508 de 2012, artículo 4. ° (entidades estatales competentes para celebrar contratos APP).

mecanismos de deducción de pagos. Si fuere del caso, procede a la terminación anticipada del contrato y a la consiguiente reversión de bienes al Estado.[114]

87. Los contratos APP penitenciarios deben condicionar la retribución del operador privado a la disponibilidad de la infraestructura y al cumplimiento de indicadores de servicio. Entre esos indicadores deben incluirse algunos específicos sobre condiciones dignas de reclusión y sobre la garantía de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. En ningún caso la entidad contratante calculará esa retribución en función de las tasas de ocupación ni de la cantidad de personas privadas de la libertad alojadas en el establecimiento.[115]

88. Vincular la retribución del operador privado al número de personas privadas de la libertad generaría un incentivo económico estructuralmente incompatible con la política de descongestión carcelaria. Ese incentivo también contradice los mandatos constitucionales que obligan al Estado a privilegiar medidas no privativas de la libertad y a reducir progresivamente el hacinamiento, criterios que esta Corte ha reiterado en las sentencias T-388 de 2013 y SU-122 de 2022.[116]

89. El marco jurídico aplicable a las APP penitenciarias incorpora tres tipos de disposiciones que refuerzan, respectivamente, la gobernanza financiera, la transparencia en la administración de los recursos y la articulación de competencias institucionales, como se examina en los fundamentos jurídicos que siguen. En materia de gobernanza financiera, el artículo 24 de la Ley 1508 de 2012 impone que el contratista administre todos los recursos del proyecto -públicos y privados- a través de un patrimonio autónomo que él mismo constituye. Ese patrimonio cumple tres funciones. Primero, aísla los flujos de caja del proyecto frente a los riesgos corporativos del operador privado. Segundo, facilita el acceso a financiación de largo plazo bajo esquemas de *project finance*, en los que el acreedor estructura la deuda sobre el flujo de caja del proyecto y no sobre garantías corporativas adicionales de los accionistas. Tercero, fortalece los controles institucionales sobre el uso de los

[114] Ley 1508 de 2012, artículos 3. °, 4. °, 5. °, 14 y 32 (modificado por el artículo 20 de la Ley 1882 de 2018); Decreto 1082 de 2015, ob. cit., artículos 2.2.2.1.1.1 y siguientes (ciclo de vida del proyecto APP); Ley 819 de 2003, artículo 1. ° (Marco Fiscal de Mediano Plazo).
[115] Ley 1508 de 2012, artículo 5. °, modificado por el artículo 37 de la Ley 1753 de 2015; Decreto 1082 de 2015, cit., sección 2.2.2; Departamento Nacional de Planeación –DNP–, *Guía de Gestión Contractual para Proyectos APP*, Bogotá, 2024, pp. 12-15.
[116] Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013, M. P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico 7 (regla de equilibrio decreciente); Sentencia T-762 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado (reiteración); Sentencia SU-122 de 2022, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar (reiteración y extensión del ECI a centros de detención transitoria). En perspectiva comparada, los contratos de prisiones privadas con cláusulas de garantía de ocupación (*bed guarantees*) del 80 al 100% han demostrado generar incentivos incompatibles con la reducción de las tasas de encarcelamiento; *cfr*. Brennan Center for Justice, *Do Private Prison Contracts Fuel Mass Incarceration?*, Nueva York, 2013.

recursos públicos: la entidad estatal puede exigir directamente al administrador del patrimonio la información que estime necesaria, en los plazos y las condiciones que establezca el contrato.[117]

90. En segundo lugar, el artículo 105 de la Ley 2294 de 2023 -por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *«Colombia Potencia Mundial de la Vida»*- habilita a la Agencia Nacional de Infraestructura para estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de APP. Esos proyectos pueden tener por objeto el diseño, la construcción, el mantenimiento, la operación, la administración y la explotación de infraestructura pública social y productiva, en articulación con las entidades territoriales y con sujeción a la priorización sectorial que fije el Gobierno nacional.[118] Esta habilitación permite que la ANI traslade al sector penitenciario la capacidad técnica acumulada en la estructuración de contratos 4G bajo la Ley 1508 de 2012. Esa capacidad comprende experiencia en mecanismos de pago condicionados a la disponibilidad y al cumplimiento de indicadores de servicio, en esquemas de *project finance* con patrimonio autónomo y en la distribución eficiente de riesgos de construcción, operación y financiación.[119]

91. En tercer lugar, los modelos contractuales identificados en el derecho comparado y compatibles con el ordenamiento colombiano son tres: (i) el modelo de diseño, construcción, financiación y mantenimiento -DBFM, por sus siglas en inglés-, que guarda mayor compatibilidad con los artículos 34 y 34A de la Ley 65 de 1993, pues el privado asume el diseño, la construcción, la financiación y el mantenimiento de largo plazo de la infraestructura física mientras el Estado conserva plenamente la operación, la seguridad, la vigilancia, la custodia y el tratamiento penitenciario; (ii) el modelo DBOM; y (iii) el modelo de externalización de servicios logísticos y complementarios.[120]

92. La Sala constata que la habilitación normativa para desarrollar APP penitenciarias en establecimientos de reclusión del orden nacional y territorial es suficiente y coherente. El ordenamiento vigente articula tres componentes:

---

[117] Ley 1508 de 2012, artículo 24.
[118] Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida»", artículo 105. Disponible en: https://www.ani.gov.co/ley-2294-de-2023-1.
[119] Agencia Nacional de Infraestructura, *Cuarta Generación de Concesiones*, disponible en: https://www.ani.gov.co/generaciones/cuarta-generacion. Los 30 proyectos del programa 4G fueron estructurados bajo la Ley 1508 de 2012 con contratos que incorporan pagos condicionados a la disponibilidad de unidades funcionales, patrimonio autónomo y distribución eficiente de riesgos de construcción, operación y financiación.
[120] Régie des Bâtiments du Royaume de Belgique, ficha del proyecto *Prison de Beveren* (2014). Disponible en: https://www.regiedesbatiments.be/fr/projects/prison-5. Véase también: De Beir, Jonas, *Neoliberalism Behind Bars: Public Private Partnership and the Prison Industrial Complex in Belgium*, Vrije Universiteit Brussel, Bruselas, 2023, pp. 6-8. Disponible en: https://urbanstudies.brussels/sites/default/files/2024-01/2023_De%20Beir_OK.pdf.

(i) un régimen jurídico general -Ley 1508 de 2012 y Decreto 1082 de 2015-;[121] (ii) un régimen sectorial especial -artículo 163 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 90 de la Ley 1709 de 2014, para establecimientos del orden nacional, y artículo 34A, adicionado por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022, para establecimientos del orden territorial-, en ambos casos con reserva expresa de las funciones de seguridad, vigilancia, custodia y tratamiento penitenciario; y (iii) un marco de política pública actualizado -Documento CONPES 4157 de 2025-, que define los estándares y las metas para la humanización del sistema penitenciario.[122] El artículo 105 de la Ley 2294 añade a estos tres componentes la asignación expresa de competencias a la ANI para estructurar proyectos APP de infraestructura social y productiva.[123]

93. No obstante, ese marco normativo habilita el uso de APP solo para dos de los tres componentes del sistema sometido a seguimiento por esta Sala. El artículo 163 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 90 de la Ley 1709 de 2014, habilita a los establecimientos de reclusión del orden nacional para desarrollar infraestructura mediante APP. Esa categoría comprende las penitenciarías, las cárceles de detención preventiva y los demás establecimientos enumerados en el artículo 20 de la misma ley, administrados por el INPEC y la USPEC.

94. El artículo 34A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022, otorga idéntica habilitación a los establecimientos carcelarios del orden territorial -cárceles a cargo de departamentos, municipios, áreas metropolitanas y distritos, conforme al artículo 17 de esa ley-. En ambos casos, la reserva estatal sobre los servicios de seguridad, vigilancia, custodia y tratamiento penitenciario rige sin excepción.

95. Los centros de detención transitoria -estaciones y subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y otros lugares de detención transitoria previstos en la ley- no son establecimientos de reclusión en el sentido técnico-jurídico del artículo 20 de la Ley 65 de 1993. Son instalaciones de la Policía Nacional cuya función se limita a la custodia preventiva por un plazo máximo de treinta y seis (36) horas, conforme al artículo 28, inciso 2°, de la Constitución Política.

96. Esta Corte, en la Sentencia SU-122 de 2022, declaró la extensión del Estado de Cosas Inconstitucional a estas instalaciones al constatar que, en la

[121] Ley 1508 de 2012, *ob*. *cit*.; Decreto 1082 de 2015, *ob*. *cit*., artículos 2.2.2.1.1.1 y siguientes.
[122] Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4157 de 2025, *ob*. *cit*. Como instrumento de política pública, el CONPES establece lineamientos programáticos y metas de gestión vinculantes para las entidades del Gobierno Nacional, sin tener naturaleza de ley o decreto.
[123] Ley 2294 de 2023, artículo 105, *ob*. *cit*.

práctica, albergan personas en reclusión prolongada sin la infraestructura, el personal ni la habilitación legal adecuados para ello. El diagnóstico actualizado en esta providencia confirma que 2.615 personas superan un año de permanencia en estaciones de Policía –Tabla 3, corte del 6 de abril de 2026–. El ordenamiento jurídico vigente no contempla habilitación expresa para el desarrollo de infraestructura de centros de detención transitoria bajo esquemas de APP. Esa ausencia es coherente con la naturaleza estrictamente transitoria de esas instalaciones y con el artículo 28 de la Constitución Política, que no les asigna ninguna función de custodia o reclusión de carácter permanente.

97. Ello no obsta para que las entidades territoriales y la Nación adopten soluciones de infraestructura pública para los centros de detención transitoria, en ejercicio de sus respectivas competencias sobre el orden público, la convivencia ciudadana, la Policía Nacional y la política criminal. Esas soluciones pueden financiarse con los instrumentos presupuestales ya habilitados: (i) los recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana –FONSECON– y de los Fondos Territoriales de Seguridad –FONSET–, creados por los artículos 119 y 122 de la Ley 418 de 1997 y sus normas modificatorias, en tanto se destinen a infraestructura de las instalaciones policiales; (ii) los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a los municipios para el sostenimiento de la infraestructura de seguridad, conforme al artículo 76, numeral 76.6, de la Ley 715 de 2001, y (iii) las transferencias del Presupuesto General de la Nación canalizadas a través de la Policía Nacional y del Ministerio del Interior. La mesa técnica interinstitucional deberá incorporar el análisis de esas fuentes en su informe estructural, conforme a lo ordenado en la parte resolutiva de esta providencia.

98. Ninguno de los modelos internacionales examinados en los fundamentos jurídicos 104 a 111 de esta providencia contempla esquemas de participación público-privada para instalaciones análogas a las estaciones de policía colombianas, que tienen por destino la detención preventiva de corta duración. Esa ausencia es coherente con la naturaleza estrictamente transitoria de esas instalaciones -habilitadas por el inciso 2° del artículo 28 de la Constitución Política para detenciones que no pueden exceder de treinta y seis (36) horas-. Ningún ordenamiento comparado asigna a espacios destinados a detenciones tan breves las condiciones de permanencia, infraestructura y servicios que presuponen los contratos APP de largo plazo.

99. Esta Sala exhortará al Congreso de la República para que evalúe y, si lo estima pertinente, regule los mecanismos de financiación, construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura destinada a la detención transitoria. El Congreso deberá desarrollar ese examen en el marco de la política de desmonte progresivo de los centros de detención transitoria que esta Sala ha

impulsado. El exhorto respetará, en todo caso, la reserva constitucional de las funciones de seguridad, vigilancia y custodia a cargo de la Policía Nacional. La Sala no recomienda al legislador ninguna modalidad contractual en particular. El resolutivo SÉPTIMO de esta providencia formaliza ese exhorto.

100. La inexistencia de una ruta de acción común entre las entidades del sector obedece no a vacíos legales, sino a la falta de decisiones de política pública, a las debilidades en la articulación interinstitucional y a las inercias administrativas, normativas y presupuestales que esta Sala tiene competencia para superar mediante órdenes estructurales en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional.[124]

Los indicadores de desempeño como marco técnico de referencia

101. El modelo de retribución por disponibilidad exige que los contratos incorporen indicadores de desempeño verificables vinculados a la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. La Sala formula esos indicadores con base en los parámetros del Documento CONPES 4157 de 2025,[125] en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos –Reglas Nelson Mandela–,[126] y en el estándar mínimo de superficie que operacionalizó el Auto 121 de 2018.[127] La Tabla 5 recoge esos indicadores como marco técnico de referencia y no como cláusula contractual predefinida. La Sala no fija fórmulas de remuneración, deducciones ni causales de terminación anticipada: esas materias corresponden a las entidades competentes en la fase de estructuración de cada proyecto.

102. La Tabla 5 distingue dos grupos de indicadores. El primer grupo comprende los indicadores imputables al contratista privado, referidos a la disponibilidad y al estado de la infraestructura: la ocupación máxima, el área por persona y el acceso permanente a agua potable. El segundo grupo comprende los indicadores de resultado del sistema penitenciario: la cobertura

---

[124] Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento, Auto 1745 de 2024: *«la Sala Especial de Seguimiento al ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario, y en los Centros de Detención Transitoria, es competente para orientar el seguimiento, dar pautas a las entidades encargadas del mismo y adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos»*; véase también: Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022.

[125] Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES 4157. Política para la humanización del sistema penitenciario y carcelario en Colombia*. Aprobado el 3 de septiembre de 2025. Eje estratégico 1, estándares de área mínima, acceso a agua, saneamiento, ventilación e iluminación. El documento obra en el expediente T-3.526.653 AC.

[126] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 70/175, de 17 de diciembre de 2015, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos --Reglas Nelson Mandela--*, Reglas 12, 15, 16, 18 y 58. Las Reglas Nelson Mandela establecen estándares cualitativos de trato digno; los umbrales cuantitativos de la Tabla 5 son elaboración de la Sala fundada en esos estándares.

[127] Corte Constitucional, Auto 121 de 2018, Sala Especial de Seguimiento al ECI Penitenciario, que operacionalizó el estándar de área mínima por persona en el contexto del sistema penitenciario colombiano.

educativa, la oportunidad en la atención en salud, los incidentes violentos y la investigación de las denuncias por malos tratos. Estos últimos dependen de autoridades públicas distintas del contratista. Se relacionan, además, con funciones que los artículos 34A y 163 de la Ley 65 de 1993 excluyen de los esquemas de participación privada. Por esa razón, la mesa técnica y los organismos de control verificarán esos indicadores, pero las entidades competentes no podrán vincularlos a la retribución del operador privado. Los umbrales que la Tabla 5 recoge constituyen un piso de discusión técnica. Las entidades competentes los calibrarán en la fase de estructuración. En ningún caso podrán situarlos por debajo de los estándares constitucionales mínimos.

Tabla 5. Matriz de referencia de indicadores de desempeño y niveles de cumplimiento

Indicador	**Umbral mínimo exigible**	**Cumplimiento pleno**	**Desviación corregible**	**Incumplimiento grave**	**Naturaleza y efecto**
Ocupación máxima	Tasa de hacinamiento = 0 %	Sin hacinamiento	Hacinamiento hasta el 5 %, subsanado en el plazo pactado	Hacinamiento superior al 5 % o no subsanado	Imputable al operador: condición de disponibilidad.
Área por persona	Estándar del CONPES 4157 de 2025 y del Auto 121 de 2018	Cumple el estándar	Desviación ≤ 10 %	Desviación > 10 % o hacinamiento	Imputable al operador: condición de disponibilidad.
Acceso a agua potable	Suministro permanente (24 horas)	Suministro continuo	Interrupciones programadas y subsanadas	Desabastecimiento o suministro intermitente	Imputable al operador: condición de disponibilidad.
Cobertura educativa	Cupo para toda la población que lo demande, con calendario de	Cobertura ≥ 90 %	Cobertura del 70 % al 89 %	Cobertura inferior al 70 %	Resultado del sistema: verificación de la mesa y de los organismo de control; no

Indicador	Umbral mínimo exigible	Cumplimiento pleno	Desviación corregible	Incumplimiento grave	Naturaleza y efecto
	progresividad				vinculado a la retribución del operador.
Oportunidad en la atención en salud	Atención dentro de los tiempos definidos en el contrato	Cumple los tiempos pactados	Demora subsanada dentro del plazo	Demora estructural o no subsanada	Resultado del sistema: verificación de la mesa y de los organismo de control; no vinculado a la retribución del operador.
Incidentes violentos por cada 100 PPL	Tasa máxima definida en el contrato	Igual o inferior al umbral pactado	Hasta 25 % por encima del umbral	Más del 25 % por encima del umbral	Función indelegable (art. 34A Ley 65 de 1993): verificación estatal; no vinculado a la retribución del operador.
Investigación de denuncias por malos tratos	100 % de denuncias remitidas e investigadas	100 %	Del 90 % al 99 %	Inferior al 90 %	Función indelegable (art. 34A Ley 65 de 1993): verificación estatal; no vinculado a la retribución del operador.

Fuente: elaboración de la Sala Especial con base en el Documento CONPES 4157 de 2025, las Reglas Nelson Mandela, el Auto 121 de 2018.

103. La Sala no diseña el régimen de deducciones ni las consecuencias contractuales del incumplimiento. Esas materias corresponden a las entidades competentes, que las definirán en la fase de estructuración de cada proyecto con sujeción a la Ley 1508 de 2012 y a los estándares constitucionales de dignidad humana. La Sala sí reitera un límite infranqueable: en ningún caso la entidad contratante podrá calcular la retribución del operador privado en función de las tasas de ocupación de del número de personas recluidas.

Las lecciones relevantes del derecho comparado

104. La Sala ha examinado los modelos de participación privada en infraestructura y servicios penitenciarios adoptados en Bélgica, los Países Bajos, Francia, el Reino Unido, Uruguay, Brasil y Sudáfrica. Esa revisión tiene por objeto extraer lecciones estructurales directamente aplicables al diseño del esquema colombiano. Las lecciones expuestas en los fundamentos jurídicos siguientes constituyen un referente técnico que la mesa técnica interinstitucional –conformada en virtud del resolutivo PRIMERO– podrá considerar al identificar y priorizar los proyectos y al evaluar de manera comparada las modalidades de ejecución disponibles.[128]

105. El derecho comparado no ofrece un modelo único de participación privada en infraestructura y servicios penitenciarios, ni permite afirmar que esa participación sea intrínsecamente contraria o conforme a los estándares constitucionales de derechos humanos. La licitud de esos esquemas depende, en cada caso, de la arquitectura de supervisión que el Estado diseñe y ejecute de manera efectiva. Cuando el Estado carece de capacidad técnica y financiera suficiente para supervisar el cumplimiento de los estándares contractuales, la delegación en el privado no reduce la vulneración de derechos fundamentales, sino que la desplaza, la opaca y, en los casos más graves, la agrava.[129]

106. El modelo de diseño, construcción, financiación y mantenimiento -DBFM, por sus siglas en inglés-, es el más compatible con los artículos 34 y

[128] EuroPris (European Organisation of Prison and Correctional Services), *Public-Private Partnership*, documento técnico elaborado por el Grupo de Expertos en Bienes Raíces y Logística, La Haya, 2016, pp. 5-6: «DBFM and DBFMO are the most common types of contract for PPP projects in prisons used in the Netherlands, Belgium and the UK»; en el modelo DBFM, el Estado retiene la operación y la seguridad; en el DBFMO, el operador privado puede asumir además la gestión operativa, incluido el personal de custodia en el caso del Reino Unido.

[129] EuroPris, *Public-Private Partnership*, ob. cit., p. 13: «The cost of delivering the PPP project is much higher than using non PPP routes»; «Debt financing can increase the cost per place for prisoners by approximately 100% in some instances when costs are benchmarked with costs per prisoner place in non PPP prisons»; «For the following up and monitoring of the contract specialists are needed».

34A de la Ley 65 de 1993 entre los examinados. Bajo ese esquema, el privado asume el ciclo de vida físico del establecimiento -diseño, construcción, financiación y mantenimiento durante veinticinco (25) años-, mientras el Estado conserva plenamente la operación, la seguridad, la vigilancia, la custodia y el tratamiento penitenciario. No obstante, el Rekenhof -Tribunal de Cuentas de Bélgica- documentó, en sus informes de noviembre de 2018 y junio de 2023, que ese modelo genera costos de construcción y mantenimiento más elevados que los de la gestión pública directa comparable cuando el Estado omite realizar una evaluación rigurosa de valor por dinero en la fase de estructuración o carece de personal técnico suficiente para supervisar la ejecución contractual. La Sala adopta esa advertencia como condición de constitucionalidad del esquema colombiano.[130]

107. El modelo del Reino Unido -Design-Construct-Manage-Finance, DCMF- delega la gestión operativa al concesionario y resulta incompatible con la reserva estatal de las funciones de seguridad, custodia y tratamiento penitenciario que los artículos 34 y 34A de la Ley 65 de 1993 establecen. Los modelos franceses -contratos AOT-LOA y *contrats de partenariat*- permiten la prestación privada de servicios accesorios; sin embargo, conservan en cabeza de la administración penitenciaria pública la dirección del establecimiento, el registro penitenciario, la seguridad interior y exterior y el régimen disciplinario. Ese esquema es análogo al que los artículos 34 y 34A de la Ley 65 de 1993 establecen para Colombia. La *Cour des comptes* advirtió, no obstante, que esos contratos generan sistemáticamente costos de explotación más elevados que los de gestión pública directa comparable, y que las evaluaciones *ex ante* no demuestran de manera suficiente el criterio de valor por dinero.[131]

---

[130] Cour des comptes de Belgique (Rekenhof), *Maintenance dans les établissements pénitentiaires DBFM*, rapport d'audit, Bruxelles, 2018, citado en: POUR.press / Haren Observatory et al., «Prisons: il est temps de faire la lumière sur le coût réel des Partenariat Public-Privé», 5 de mayo de 2022: el costo total por metro cuadrado de la prisión de Beveren (DBFM) fue un 40% superior al de la prisión de Hasselt (gestión directa); la tasa de financiación privada del proyecto de Beveren ascendió al 7,9%, frente al 2,7% del préstamo bancario directo del Estado para Hasselt; y la Cour des comptes constató que ninguna evaluación previa acreditó la pertinencia del esquema DBFM antes de su adopción; Cour des comptes de Belgique (Rekenhof), rapport complémentaire de 30 juin 2023, reseñado en: DéFI, «Les partenariats public-privé pour la construction de prisons – La Cour des comptes donne raison à DéFI», 16 de noviembre de 2023: el informe de 2023 confirmó las preocupaciones planteadas desde 2016 y puso en evidencia las consecuencias del modelo actual, subrayando la necesidad de una reforma profunda de la gestión.

[131] EuroPris, *Public-Private Partnership*, ob. cit., p. 7: «All PPP prisons in the UK have been delivered under Design, Construct, Manage and Finance arrangements (DCMF=DBFMO). They chose for the complete privatization of the prisons. This means that also the prison staff is provided by the private partner». Para Francia: Ministère de la Justice, «La gestion déléguée des établissements pénitentiaires», disponible en justice.gouv.fr: la gestion déléguée confía al operador privado los servicios accesorios, con reserva expresa de las funciones de dirección, seguridad, registro (*greffe*) y régimen disciplinario a cargo de la administración penitenciaria pública; Cour des comptes (Francia), *Les partenariats public-privé pénitentiaires*, informe de evaluación: los establecimientos AOT-LOA generan dépenses d'exploitation más elevadas que las de gestión directa y el criterio de valor por dinero «n'est pas toujours démontré de façon suffisante lors des évaluations préalables».

108. La experiencia latinoamericana y africana examinada -Uruguay, Brasil y Sudáfrica- ofrece tres advertencias de directa aplicación al esquema colombiano. Primera: los esquemas de remuneración por plaza ocupada -como el que adoptó el establecimiento PPP inaugurado en Uruguay en 2018, en las inmediaciones de la Unidad N° 1 de Punta de Rieles- generan incentivos estructuralmente incompatibles con la política de descongestión carcelaria y con los mandatos de las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022; los fundamentos jurídicos 87 y 88 de esta providencia excluyen expresamente esa modalidad de los proyectos APP penitenciarios colombianos. Segunda: la delegación de servicios complementarios sin supervisión estatal robusta puede agravar -en lugar de mitigar- las condiciones de vulneración de derechos fundamentales, como lo documentaron el Consejo Nacional de Justicia de Brasil y el Ministerio Público del Estado de Amazonas en sus investigaciones sobre el Complejo Penitenciario Anísio Jobim de Manaos. Tercera: los resultados de rehabilitación acreditados en la Unidad N.° 1 de Punta de Rieles derivan de una decisión deliberada de política pública, no de un esquema de participación privada, y no son replicables mediante un contrato APP que carezca de esa misma orientación de política.[132]

109. La Sala advierte, además, que la experiencia comparada documenta fracasos cuya causa no fue el modelo contractual en sí mismo, sino la ausencia de capacidad supervisora estatal efectiva. En Sudáfrica, la prisión de Mangaung -operada bajo esquema de financiación privada (*Private Finance Initiative)* desde el año 2000- registró, entre 2017 y 2023, miles de incidentes de seguridad y graves abusos documentados por las autoridades de supervisión y por organizaciones de la sociedad civil. El Departamento de Servicios Correccionales confirmó que los mecanismos contractuales de control resultaron inoperantes ante la penetración del crimen organizado y decidió asumir directamente la operación del establecimiento. La lección estructural es inequívoca: cuando el Estado delega sin conservar capacidad supervisora real, pierde también el control material de la ejecución de la pena.[133]

---

[132] Para Uruguay: EL PAcCTO/INISA, *Evaluación de las infraestructuras y el funcionamiento operativo de la Unidad N.° 1 de Punta de Rieles y recomendaciones para los centros del INISA*, informe técnico de misión del 13 al 17 de agosto de 2018, elaborado por José Luis Díaz Otegui, publicado el 21 de marzo de 2019, pp. 3-7 y 16-17: la Unidad N.° 1 fue puesta en marcha a finales de 2017 bajo fórmula contractual de Participación Pública Privada, con una capacidad de 1.960 plazas; la evaluación destacó el cambio de paradigma en el tratamiento de las personas privadas de la libertad como factor determinante de los resultados obtenidos en los primeros meses de funcionamiento, no el esquema contractual en sí mismo; el gobierno uruguayo cuestionó posteriormente el modelo al señalar problemas operativos y de costos. Para Brasil: Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), *Nota de indignação sobre o massacre no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ)*, 2017; Conselho Nacional de Justiça (CNJ), *Relatório do CNJ sobre prisões no Amazonas: segurança ineficiente*, Manaos, marzo de 2017; Ministério Público do Estado do Amazonas, *Crise do Sistema Prisional: relatório ao Conselho Nacional do Ministério Público*, febrero de 2017.

[133] GroundUp, «Analysis: The troubled history of Mangaung prison», Daniel Steyn, 23 de agosto de 2023: «Between 2017 and April 2023, G4S reported almost 5,000 security incidents at Mangaung Prison to the Department of Correctional Services»; «In May 2023 [the Department] moved to end the contract with BCC»;

110. La Regla 74 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos -Reglas Nelson Mandela, adoptadas por la Asamblea General mediante Resolución 70/175 de 2015- dispone que la administración de los establecimientos penitenciarios es responsabilidad del Estado. Cuando el Estado recurra a operadores privados, la autoridad pública conserva la responsabilidad de garantizar que el trato dispensado cumpla todas las normas internacionales aplicables. En el mismo sentido, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión -Resolución AG-ONU 43/173 de 1988- y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas -CIDH, Resolución 1/08- reafirman que la responsabilidad del Estado frente a las personas privadas de la libertad es indelegable, con independencia de la forma contractual que adopte la prestación de los servicios.

111. Las experiencias examinadas en los fundamentos jurídicos precedentes permiten identificar cuatro lecciones estructurales. Las lecciones (i) y (iv) expresan límites constitucionales que cualquier esquema debe respetar. Las lecciones (ii) y (iii) constituyen referentes técnicos que la mesa podrá considerar, sin que esta Sala predetermine el contenido contractual de los proyectos: (i) el Estado debe retener sin excepción la dirección de la seguridad, la disciplina y el tratamiento penitenciario, obligación que el artículo 34A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022, establece de manera expresa; (ii) la experiencia comparada muestra que los contratos pueden incorporar cláusulas que impidan el hacinamiento y umbrales de ocupación máxima; corresponde a las entidades competentes definir su alcance y las consecuencias de su incumplimiento, conforme a los fundamentos jurídicos 102 y 103; (iii) la experiencia comparada muestra la utilidad de verificar indicadores vinculados a derechos humanos; su imputabilidad al contratista privado y su eventual incidencia en la retribución se rigen por lo dispuesto en el fundamento jurídico 102; y (iv) los comités de seguimiento deben garantizar la participación activa de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo y de las veedurías ciudadanas -en los términos de la Ley 850 de 2003- como mecanismo de control social externo que fortalece la rendición de cuentas y reduce el riesgo de captura regulatoria del supervisor por parte del operador privado.[134]

Centre for Applied Legal Studies (CALS), University of the Witwatersrand, «Report on incidents in G4S-run prison released», 28 de febrero de 2020: el informe de investigación del Departamento de Servicios Correccionales –obtenido por orden judicial tras casi seis años de litigio– documentó uso injustificado de la fuerza, segregación sin autorización, inyección coercitiva de antipsicóticos y designación de personal sin capacitación durante el período en que el establecimiento estuvo bajo control privado en 2013.

[134] Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), Resolución AG-ONU 70/175, aprobada el 17 de diciembre de 2015, Regla 74: «La administración de los

La experiencia del Distrito de Medellín en la Cárcel Metropolitana para Sindicados

112. El artículo 17 de la Ley 65 de 1993 atribuye a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital la obligación de crear, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles destinadas a personas detenidas preventivamente y a condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad;[135] El artículo 76, numeral 76.6, de la Ley 715 de 2001, ratifica esa competencia, al facultar a los municipios para apoyar, en coordinación con el INPEC, la creación, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de cárceles para personas detenidas preventivamente.[136]

113. Esas disposiciones configuran el fundamento normativo de competencia que habilita a las entidades territoriales para impulsar proyectos de infraestructura carcelaria de manera autónoma, sin subordinar su actuación a la iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho ni a la de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–, dado que los establecimientos del orden territorial atienden una población –la sindicada– respecto de la cual la responsabilidad constitucional y legal recae primariamente en las entidades territoriales.[137]

114. En desarrollo de estas competencias, el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022 adicionó el artículo 34A a la Ley 65 de 1993[138] y extendió expresamente a las entidades territoriales la posibilidad de desarrollar infraestructura carcelaria bajo esquemas de asociación público-privada, dentro del régimen

---

establecimientos penitenciarios estará a cargo de funcionarios públicos. Al mismo tiempo, los Estados no quedarán impedidos de recurrir, en cierta medida, a entidades no gubernamentales, incluidas organizaciones sin fines de lucro y empresas privadas, para prestar servicios de apoyo en el establecimiento, como la educación y la formación vocacional. En cualquier caso, el Estado seguirá siendo responsable de garantizar que el trato dispensado a los reclusos y las condiciones de su reclusión cumplan las normas internacionales aplicables»; CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, Resolución 1/08; AG-ONU, *Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión*, Resolución 43/173 de 1988.

[135] Ley 65 de 1993, "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario", artículo 17.

[136] Ley 715 de 2001, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros", artículo 76, numeral 76.6.

[137] Contrato de Concesión bajo el esquema de Asociación Público Privada de Iniciativa Pública n.° CCO2023199 del 27 de octubre de 2023, consideración n.° 9, p. 14: "[L]a obligación de financiación asociada a los proyectos de cárceles para sindicados en el país corresponde a los Entes Territoriales, que, en el caso que nos ocupa, sería el Distrito de Medellín."

[138] Ley 2197 de 2022, artículo 63, que adiciona el artículo 34A a la Ley 65 de 1993 bajo el título «De la infraestructura carcelaria, su operación y mantenimiento», y habilita expresamente a los departamentos, distritos, municipios y áreas metropolitanas para desarrollar proyectos de infraestructura carcelaria mediante esquemas de asociación público-privada, con exclusión de los servicios de seguridad, vigilancia, custodia y tratamiento penitenciario.

general de la Ley 1508 de 2012, bajo la condición de que los servicios de seguridad y vigilancia de la población carcelaria sean excluidos del objeto del contrato APP y se mantengan bajo titularidad estatal. Esta disposición es simétrica, en el plano territorial, a la regulación del artículo 34 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 16° de la Ley 1709 de 2014, que prohíbe incluir los servicios de seguridad, vigilancia y tratamiento penitenciario en los contratos APP del INPEC y la USPEC. Ambas normas crean un régimen integral y coherente que diferencia con precisión la infraestructura -que puede ser objeto de APP- de la función punitiva y de custodia -que permanece indelegable-.[139]

115. El Contrato de Concesión bajo esquema de Asociación Público-Privada de Iniciativa Pública n.° CCO-2023-199, celebrado el 27 de octubre de 2023 entre la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas del Distrito de Medellín –Agencia APP– y la sociedad Carmet Medellín S.A.S., constituye la primera concreción documentada de esa habilitación legal en el orden territorial, con una capacidad proyectada de 1.339 cupos para la población sindicada del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.[140]

116. El contrato de Concesión n.° CCO-2023-199 fue celebrado al amparo de las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011, 1508 de 2012 y 2197 de 2022 y del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional No 1082 de 2015,[141] comprende las fases características del ciclo de vida APP en materia de infraestructura social: (i) una etapa preoperativa, que se divide en una fase de preconstrucción -dedicada a la realización de estudios y diseños definitivos, gestión ambiental y social e interferencia de redes- y una fase de construcción; (ii) una etapa de operación y mantenimiento; y (iii) una etapa de reversión, al término de la cual los bienes vinculados al contrato retornan al patrimonio del Distrito.[142]

---

[139] Artículo 163 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 90 de la Ley 1709 de 2014, en cuanto a los establecimientos de reclusión del orden nacional, y artículo 34A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022, en cuanto a los establecimientos carcelarios del orden territorial.

[140] Contrato de Concesión n.° CCO2023199, Objeto, p. 1; Distrito de Medellín – Secretaría de Seguridad y Convivencia, Oficio Radicado 202630169896 del 14 de abril de 2026, dirigido al magistrado sustanciador, p. 2: "La capacidad del establecimiento corresponde a 1.339 cupos, conforme a los diseños definitivos adoptados en ejecución del contrato."

[141] Contrato de Concesión n.° CCO2023199, consideraciones, p. 11: "[E]l presente Contrato de Concesión bajo el esquema de Asociación Público Privada de Iniciativa Pública […] se regirá por las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011, 1508 de 2012, 2197 de 2022 y las modificaciones introducidas por las Leyes 1753 de 2015, 1955 de 2019, 1882 de 2018 y aquellas que las modifiquen adicionen o sustituyan; así como por el Decreto Único 1082 de 2015 Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional."

[142] Contrato de Concesión n.° CCO2023199, capítulo III, artículo 3.6, "Etapas y fases de ejecución contractual", p. 55.

117. La entidad concedente es la Agencia APP -ente descentralizado adscrito a la Alcaldía de Medellín, creado mediante el Acuerdo Municipal N° 021 del 31 de octubre de 2017-.[143] La Agencia actúa en el marco del Convenio de Cooperación Interadministrativa No 4600098625 de 2023, suscrito con la Secretaría de Seguridad y Convivencia del Distrito, entidad cooperante a cuyo cargo está la obligación de constituir el cuerpo de seguridad y custodia y los servicios complementarios necesarios para la operación del establecimiento.[144]

118. El objeto del contrato «*realizar los estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental y social, construcción, operación, mantenimiento y reversión » del establecimiento*[145] corresponde, según lo informado por el Distrito de Medellín, a la definición que la Ley 1508 de 2012 establece para las APP: vinculación de capital privado para la provisión de bienes públicos y sus servicios relacionados, mediante un negocio jurídico en el cual se asignan y transfieren riesgos y se determinan mecanismos de pago condicionados a la disponibilidad de la infraestructura y sus niveles de servicio.[146] Ello es coherente con la jurisprudencia constitucional sobre las APP, en tanto la Sentencia C-346 de 2017 reconoció que este tipo contractual responde, entre otras finalidades, a las de atraer financiación privada de largo plazo sin impacto directo en los indicadores de deuda pública y de transferir riesgos de manera eficiente al agente mejor situado para administrarlos.[147] El Distrito de Medellín informó que el avance de ejecución del contrato es del 15% y que el concesionario ejecuta la fase de construcción dentro de los plazos contractuales, con proyección de inicio de la etapa de operación en marzo de 2027. El fundamento jurídico 129 precisa el alcance de ese dato.[148]

119. La Ley 2197 de 2022, en sus artículos 62 y 63, establece una arquitectura normativa deliberada y coherente que separa con precisión dos modalidades contractuales aplicables a los establecimientos carcelarios del orden territorial. El artículo 63, al adicionar el artículo 34A a la Ley 65 de 1993, autoriza a las entidades territoriales a desarrollar infraestructura carcelaria mediante APP,

---

[143] Alcaldía de Medellín, Acuerdo Municipal n.° 021 del 31 de octubre de 2017, "Por medio del cual se crea la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas del Municipio de Medellín".
[144] Expediente digital, "Convenio de cooperación Nro. 4600098625 de 2023 suscrito con la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público Privadas (Agencia APP), el cual tiene por objeto: 'Convenio interadministrativo de cooperación para la ejecución del proyecto Cárcel Metropolitana para sindicados bajo el esquema de asociación público-privada'."
[145] Contrato de Concesión n.° CCO2023199, capítulo III, artículo 3.1, objeto del contrato, p. 51.
[146] Ley 1508 de 2012, artículo 1°: "Las asociaciones público privadas son un instrumento de vinculación de capital privado para la provisión de bienes públicos y sus servicios relacionados, a través de un negocio jurídico en el cual se asignan y transfieren riesgos y se determinan mecanismos de pago condicionados a la disponibilidad de la infraestructura y sus niveles de servicio."
[147] Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 2017, fundamento jurídico 19.
[148] Distrito de Medellín — Secretaría de Seguridad y Convivencia, Oficio Radicado 202630169896 del 14 de abril de 2026, p. 3: "A la fecha, este proyecto presenta un avance significativo en su ejecución del 15% y se proyecta su entrada en la Etapa de Operación en marzo del año 2027."

pero excluye expresamente de ese esquema los servicios de seguridad y vigilancia de la población carcelaria[149] y replica así, para el orden territorial, la lógica del artículo 34 de la misma ley -modificado por la Ley 1709 de 2014- que rige para los establecimientos del orden nacional bajo administración del INPEC y la USPEC.

120. El artículo 62 de la Ley 2197 de 2022, por su parte, habilita de manera autónoma e independiente a las entidades territoriales para celebrar contratos con Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada –EVSP– legalmente constituidas, para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada y para apoyar el cumplimiento de las funciones a su cargo en materia carcelaria, bajo las condiciones de prestación del servicio que fije la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.[150]

121. La coexistencia de ambas disposiciones en el mismo cuerpo legal muestra que el legislador distinguió con precisión entre incluir la seguridad en un esquema APP de infraestructura -lo que prohíbe el artículo 63- y contratarla de manera independiente bajo condiciones específicas -lo que autoriza el artículo 62-.[151]

122. El modelo dual adoptado por el Distrito de Medellín -un contrato APP que cubre el diseño, la construcción, la dotación, la operación de servicios no esenciales y el mantenimiento de la infraestructura, y un contrato separado con una EVSP que cubre los servicios de vigilancia y seguridad privada- es el esquema que el Distrito de Medellín invocó al amparo de los artículos 62 y 63 de la Ley 2197 de 2022. Esta Sala lo describe sin calificar su conformidad con la ley o con la Constitución. El propio Distrito de Medellín ha acogido ese modelo en la estructuración del proyecto.

123. Las implicaciones jurídicas del artículo 163 de la Ley 65 de 1993 frente al modelo de la Cárcel Metropolitana para Sindicados –CMS–, la calificación de la inercia reglamentaria de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en la expedición del protocolo previsto en el parágrafo del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022 y las órdenes impartidas para superar esa barrera son

[149] Ley 2197 de 2022, artículo 63.
[150] Ley 2197 de 2022, artículo 62, que habilita a las entidades territoriales para "celebrar contratos para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada para apoyar el cumplimiento de las funciones a su cargo" en materia carcelaria, conforme a "las condiciones de prestación del servicio fijadas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada".
[151] Distrito de Medellín –Secretaría de Seguridad y Convivencia, Oficio Radicado 202630169896 del 14 de abril de 2026, p. 12: "El modelo del Distrito es exactamente ese esquema dual: el Contrato de Concesión CCO2023199 cubre diseño, construcción, dotación, operación y mantenimiento de la infraestructura sin incluir la seguridad y atención integral al sindicado, y el contrato con la EVSP bajo el artículo 62 cubrirá los servicios de vigilancia y seguridad privada. Ambos contratos son independientes, tienen objetos distintos y responden a habilitaciones normativas diferentes."

objeto del auto de esta Sala Especial sobre el cumplimiento del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022, proferido el 20 de marzo de 2026, al cual se remite la presente providencia.[152] Con posterioridad a esa providencia, la Superintendencia adoptó el protocolo mediante la Resolución N° 20261300049247CS del 23 de julio de 2026. El seguimiento de la barrera residual continúa en ese trámite separado, conforme se expone en el fundamento jurídico 130.

124. El Contrato de Concesión N° CCO-2023-199 adoptó un sistema de retribución condicionado a la disponibilidad funcional de la infraestructura y al cumplimiento de indicadores de desempeño, con aplicación de deducciones ante incumplimientos, de conformidad con los artículos 4.1 a 4.5 del capítulo IV del contrato.[153]

125. Ese modelo de retribución no vincula el pago al número de personas recluidas. La Sala no lo declara constitucionalmente obligado ni valida el contrato que lo adopta. Sí precisa la regla que se deriva de las sentencias T-388 de 2013 y SU-122 de 2022. Conforme a esa regla, la retribución del contratista privado no puede depender de la ocupación del establecimiento, porque ese diseño crea un incentivo contrario a la política de descongestión carcelaria. La Sala advierte, además, que la retribución por disponibilidad comporta un riesgo fiscal propio. Ese modelo compromete vigencias futuras durante toda la vida del contrato. Las entidades competentes ponderarán ese riesgo antes de adoptar el instrumento.[154]

126. El artículo 1° de la Ley 1508 de 2012 exige precisamente que los mecanismos de pago en las APP estén condicionados a la disponibilidad de la infraestructura y a sus niveles de servicio,[155] disposición que el Distrito de Medellín invocó como fundamento del esquema de pago adoptado en el Contrato N° CCO-2023-199. La Sala no se pronuncia sobre la aptitud de ese esquema para replicarse en otros proyectos. Esa valoración corresponde a las entidades competentes.

127. Adicionalmente, el contrato estructura la asignación de riesgos en su capítulo XII, diferenciando los riesgos a cargo del concesionario -entre ellos,

---

[152] Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, Auto del 20 de marzo de 2026, «Sobre el cumplimiento del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022 en relación con el protocolo de operación de las Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada en establecimientos carcelarios».
[153] Expediente digital, Contrato de Concesión n.° CCO-2023-199, capítulo IV, artículos 4.1 a 4.5 (sistema de retribución, deducciones por incumplimiento e indicadores de desempeño).
[154] Ley 1508 de 2012, artículo 5.°; Corte Constitucional, Sentencias T-388 de 2013 (ordinal séptimo), T-762 de 2015 (ordinal décimo tercero) y SU-122 de 2022 (ordinal trigésimo primero), que ordenan estructurar la financiación de la infraestructura penitenciaria con criterios de sostenibilidad y sin incentivar el hacinamiento.
[155] Ley 1508 de 2012, artículo 1°.

los de construcción, operación y financiamiento- de los riesgos a cargo de la entidad contratante.[156] Esta Sala describe esa distribución sin valorarla. La Corte precisó en la Sentencia C-207 de 2019 que uno de los objetivos de este tipo contractual consiste en que las ganancias que podría recibir el concesionario se equilibren con los riesgos financieros que debe asumir, de tal suerte que trasladar todo el riesgo financiero al Estado -en particular en el escenario de liquidación de contratos declarados nulos absolutamente- resultaría inequitativo y contrario a su lógica.[157]

128. Ese criterio es, a su turno, coherente con lo que la Ley 1508 de 2012 establece como fundamento de las APP: un negocio jurídico en el cual se asignan y transfieren riesgos y se determinan mecanismos de pago condicionados a la disponibilidad de la infraestructura y sus niveles de servicio,[158] instrumento que la Sentencia C-346 de 2017 reconoció como idóneo para transferir riesgos de manera eficiente al agente mejor situado para administrarlos.[159]

129. La Sala describe la experiencia del Contrato N° CCO-2023-199 como el primer antecedente documentado de aplicación de la habilitación legal territorial. La Sala no lo califica como referente de viabilidad ni lo propone como modelo replicable. Este auto no tiene por objeto examinar la legalidad, la conveniencia ni la estructuración de ese contrato. Nada de lo aquí expuesto anticipa el juicio que la Corte deba adelantar en un eventual control posterior. En cuanto al estado de ejecución, el Distrito de Medellín informó, mediante oficio con radicado 202630169896 del 14 de abril de 2026, que el proyecto registra un avance del quince por ciento (15%) y que el concesionario ejecuta la fase de construcción dentro de los plazos contractuales. Ese porcentaje mide el avance de la fase de construcción, no el tiempo transcurrido desde la suscripción del contrato. Ese tiempo comprende, además, una fase previa de estudios, diseños, gestión ambiental y cierre financiero.[160]

130. La entrada en operación de la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín, proyectada para marzo de 2027, ya no depende de la expedición del

---

[156] Contrato de Concesión n.° CCO2023199, capítulo XII, artículos 12.1 "Ecuación contractual", 12.2 "Riesgos asignados al Concesionario" y 12.3 "Riesgos de la Entidad Contratante".
[157] Corte Constitucional, Sentencia C-207 de 2019.
[158] Ley 1508 de 2012, art. 1. °: define las APP como un instrumento de vinculación de capital privado materializado en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.
[159] Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 2017.
[160] Departamento Nacional de Planeación (DNP), Documento CONPES 4157 de 2025, "Política para la humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia", estándares mínimos constitucionales asegurables.

protocolo previsto en el parágrafo del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada adoptó ese protocolo mediante la Resolución N° 20261300049247CS del 23 de julio de 2026. El protocolo adoptado circunscribe las funciones del personal privado al apoyo perimetral y excluye la custodia intramuros de la población privada de la libertad. Esa limitación deja intacta la brecha operativa del Distrito de Medellín, que requiere conformar un Cuerpo de Vigilancia y Custodia con funciones que el instrumento no habilita. El Magistrado Sustanciador convocó, mediante auto del 28 de julio de 2026, una mesa de trabajo técnica para examinar esa brecha y contrastar los modelos operativos de Medellín y Barranquilla frente al protocolo adoptado. La Mesa sesionará el 5 de octubre de 2026, fecha fijada mediante auto del 28 de agosto de 2026 en reemplazo de la sesión inicialmente prevista para el 4 de septiembre de 2026. Esta providencia no duplica ese trámite. El resolutivo CUARTO ordena a la mesa técnica interinstitucional articular su hoja de ruta con los resultados de esa actuación y reportar el estado de cumplimiento del auto del 20 de marzo de 2026 y de los autos del 28 de julio y del 28 de agosto de 2026.[161]

Las fuentes de financiación complementarias

131. El Presupuesto General de la Nación no cuenta con recursos suficientes para financiar la totalidad del déficit estructural de infraestructura penitenciaria y carcelaria -déficit que la Sala Especial ha constatado en sus autos de seguimiento y que el propio Gobierno nacional reconoció en el Documento CONPES 4157 de 2025-.[162] Esa insuficiencia crónica impone identificar y activar fuentes de financiación complementarias que, sin sustituir la obligación presupuestal directa del Estado, amplíen el espacio fiscal disponible para garantizar condiciones materiales dignas de reclusión. La Sala identifica cuatro categorías de fuentes que el ordenamiento colombiano contempla: (i) los bonos de impacto social; (ii) los canjes de deuda bilateral por inversión en derechos; (iii) los recursos provenientes de la administración y del aprovechamiento de bienes sometidos a extinción de dominio; y (iv) la emisión de bonos sociales

[161] Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario, y en Centros de Detención Transitoria, Auto del 20 de marzo de 2026, "Seguimiento al cumplimiento del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022 para delimitar la custodia penitenciaria y la vigilancia privada de apoyo", M.S. Jorge Enrique Ibáñez Najar, resolutivo PRIMERO (requerimiento a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada) y resolutivo SÉPTIMO (anuncio de la convocatoria de la Mesa de Trabajo Técnica); Auto del 28 de julio de 2026 (convocatoria formal de la Mesa de Trabajo Técnica sobre la aplicación del artículo 62 de la Ley 2197 de 2022); Auto del 28 de agosto de 2026, resolutivo PRIMERO (reprogramación de la sesión presencial de la Mesa de Trabajo Técnica, inicialmente fijada para el 4 de septiembre de 2026 y trasladada al 5 de octubre de 2026).

[162] Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4157 de 2025 –*Política para la Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia*, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social el 3 de septiembre de 2025–, sección 4.1 (estrategia de financiamiento y brechas de recursos); Documento CONPES 4082 de 2022, sección 3.2 (insuficiencia presupuestal estructural del sector penitenciario); Corte Constitucional, Auto 1745 de 2024.

por entidades financieras de segundo piso del orden nacional. La Sala enuncia esas fuentes con propósito ilustrativo. No valora su viabilidad jurídica ni recomienda su utilización. El Ministerio de Justicia y del Derecho y las demás entidades del Ejecutivo evaluarán esas fuentes conforme a criterios técnicos, jurídicos, fiscales y presupuestales.

132. Los bonos de impacto social -BIS, denominados *Social Impact Bonds* en la práctica internacional- son instrumentos financieros en los que un inversor privado financia la ejecución de un programa de intervención social y el Estado reembolsa el capital más un rendimiento únicamente si el programa alcanza resultados previamente pactados y verificados por un evaluador independiente. La inexistencia o insuficiencia de resultados genera la pérdida parcial o total del capital por parte del inversor, sin que el riesgo recaiga sobre el presupuesto público.[163] Aplicados a la infraestructura penitenciaria, los BIS pueden estructurarse para financiar la construcción o adecuación de instalaciones, con indicadores de desempeño vinculados a la reducción del hacinamiento, a la mejora de las condiciones materiales verificadas mediante inspecciones periódicas, o a la reducción de la reincidencia en establecimientos de mediana complejidad.

133. Colombia cuenta con el programa SIBs.CO, liderado por el Departamento Nacional de Planeación con apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, que entre 2017 y 2021 implementó tres bonos de impacto social en el sector de empleo para población vulnerable, todos bajo el mecanismo de pago condicionado a resultados verificados por un evaluador independiente.[164] La metodología de ese programa es directamente transferible al contexto penitenciario. La estructura de pago condicionada a resultados verificados de manera independiente garantiza que el gasto público se produzca únicamente cuando se materializa el impacto en el goce efectivo de derechos; por esa razón, resulta constitucionalmente idónea para el seguimiento estructural del Estado de Cosas Inconstitucional: el Estado no incurre en compromisos presupuestales sin resultado y el evaluador independiente actúa como garantía de la trazabilidad del impacto.

---

[163] Departamento para la Prosperidad Social, «¿Qué son los Bonos de Impacto Social (BIS)?», disponible en prosperidadsocial.gov.co: «Los Bonos de Impacto Social (BIS) son uno de los mecanismos de implementación del esquema de pago o financiación basada en resultados, en los cuales, uno o varios inversionistas aportan capital de contado a un proveedor de servicios para la implementación de iniciativas de innovación social [...]; los co-pagadores pagan la inversión inicial únicamente si se logran los resultados esperados».

[164] Prosperidad Social – SIBs.CO, «Programa de Bonos de Impacto Social de Colombia», disponible en sibs.co y prosperidadsocial.gov.co. El programa fue liderado por el BID Lab, la Embajada de Suiza en Colombia (SECO), el Departamento para la Prosperidad Social y la Fundación Corona. Los tres bonos implementados entre 2017 y 2021 se centraron en la mejora de resultados de empleo para población vulnerable bajo el mecanismo de pago condicionado a resultados verificados por un evaluador independiente: *Empleando Futuro* (2017–2020), *Cali Progresa con Empleo* (2019–2021) y *CREO – Crecemos con Empleo y Oportunidades* (2021).

134. Los canjes de deuda bilateral por inversión en derechos -denominados *debt-for-development swaps* en la práctica internacional- son acuerdos en virtud de los cuales el Estado deudor y el Estado acreedor convienen en que una porción de la deuda soberana bilateral no sea reembolsada al acreedor, sino destinada, en moneda local, a financiar programas específicos de interés común acordados entre las partes. En el contexto colombiano, la activación de este mecanismo requiere: (i) negociación diplomática en el marco del correspondiente acuerdo bilateral de deuda pública; (ii) autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a sus atribuciones legales en materia de manejo de la deuda soberana; (iii) aprobación legislativa cuando la operación implique modificación de las condiciones originales de la deuda; e (iv) incorporación de los recursos al Presupuesto General de la Nación mediante crédito adicional y destinación específica al Marco Fiscal de Mediano Plazo.[165]

135. La experiencia más sistematizada en la región latinoamericana corresponde a Perú, que desde el año 2002 ha suscrito sucesivos acuerdos de canje de deuda con Estados Unidos -en el marco de la *Tropical Forest Conservation Act* de 1998-, con España y con Alemania. Esos acuerdos, destinan los recursos a programas de educación, saneamiento básico y conservación ambiental, bajo supervisión de fondos de contravalor administrados conjuntamente por los gobiernos de ambas partes y con mecanismos periódicos de rendición de cuentas.[166] La viabilidad de este instrumento en materia penitenciaria en Colombia depende de que el Estado lo incorpore en su agenda de negociación de deuda bilateral y lo estructure con mecanismos robustos de seguimiento que garanticen la trazabilidad de los recursos y su impacto verificable en el goce efectivo de derechos de las personas privadas de la libertad.

136. Los recursos provenientes de la administración y del aprovechamiento de los bienes objeto de extinción de dominio se gestionan a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –FRISCO–, cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad

[165] Decreto 111 de 1996 –Estatuto Orgánico del Presupuesto–, arts. 41 y 76; Decreto 1068 de 2015 –Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público–, arts. 2.9.1.1 y ss. (gestión de la deuda pública).
[166] Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, «Debt-for-Nature Agreement to Conserve Peru's Tropical Forests», comunicado de prensa HP-1226, 2008: describe acuerdos sucesivos de canje de deuda por naturaleza con Perú bajo la *Tropical Forest Conservation Act* (TFCA) de 1998, con generación de más de 35 millones de dólares para programas de conservación de bosques tropicales administrados por fondos de contravalor con supervisión conjunta de ambos gobiernos; Perú es el mayor beneficiario bajo la TFCA a nivel global. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *What are Sovereign Debt-for-Development Swaps?*, documento GDS/2024/2, 2024: define los canjes de deuda soberana como instrumentos que crean espacio fiscal a cambio de compromisos de inversión verificables en educación, salud, naturaleza u otros sectores de interés mutuo.

de Activos Especiales S. A. S. –SAE–.[167] Desde la expedición de la Ley 1708 de 2014, el legislador concibió estos recursos como una de las fuentes de financiación del sector justicia, habilitando al Gobierno nacional para reglamentar la distribución del porcentaje que le corresponde. Esa habilitación ha sido ejercida de manera sucesiva mediante decretos reglamentarios que han mantenido, en sus distintas versiones, una destinación específica para infraestructura penitenciaria y carcelaria con giro a favor de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–.

137. El régimen de distribución del porcentaje del FRISCO asignado al Gobierno nacional ha atravesado tres etapas normativas. En la primera, bajo la versión del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 introducida por la Ley 1849 de 2017, el Gobierno nacional recibía el 40% del FRISCO, con mandato expreso de destinar "una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria"; el Decreto 1787 de 2017 y, posteriormente, el Decreto 1736 de 2021 reglamentaron esa distribución, el segundo fijando en el 10% la destinación para infraestructura penitenciaria con giro a favor de la USPEC.[168] En la segunda etapa, el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 redujo el porcentaje del Gobierno nacional al 35%, manteniendo la habilitación para destinar una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria; en desarrollo de esa modificación, el Decreto 1016 del 26 de junio de 2023 ajustó la distribución al nuevo porcentaje del 35% y conservó el 10% para infraestructura penitenciaria con giro a favor de la USPEC.[169] En la tercera etapa, el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023 -Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026- volvió a modificar el artículo 91, manteniendo el porcentaje del 35% para el Gobierno nacional, pero sustituyendo la referencia expresa a la infraestructura penitenciaria por la

[167] Ley 1708 de 2014 "Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio". Artículo 90, modificado por el artículo 21 de la Ley 1849 de 2017.
[168] Ley 1708 de 2014, artículo 91, en la versión introducida por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017 (régimen vigente entre 2017 y la entrada en vigor de la Ley 2197 de 2022), que establecía que el Gobierno nacional recibiría el 40 % del FRISCO y reglamentaría su distribución «destinando una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria». En desarrollo de ese mandato legal, el Decreto 1787 de 2017 fijó inicialmente el 5 % para ese fin, y el Decreto 1736 de 2021 lo elevó al 10 % con giro a favor de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios —USPEC—, en atención a la necesidad de destinar recursos adicionales a la infraestructura física de los establecimientos de reclusión del orden nacional, según los considerandos de ese decreto.
[169] Ley 2197 de 2022 «Por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana», artículo 50, que modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 reduciendo el porcentaje del Gobierno nacional del 40 % al 35 % y manteniendo la habilitación para reglamentar su distribución «destinando una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria». Decreto 1016 del 26 de junio de 2023 «Por medio del cual se modifican los artículos 2.5.7.1, 2.5.7.2 y 2.5.7.3 del Título 7 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Hacienda y Crédito Público sobre la distribución del porcentaje del FRISCO destinado al Gobierno nacional», artículo 2, que estableció la siguiente distribución del 35 %: 10 % para la infraestructura penitenciaria y carcelaria con giro a la DGCPTN a favor de la USPEC; 5 % para bienes FARC-EP (Decreto Ley 903 de 2017); 5 % para la UIAF; y 15 % para programas especiales del Gobierno.

siguiente formulación: "quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, teniendo como prioridad la reparación de las víctimas".[170]

138. De este tránsito normativo se siguen tres constataciones relevantes para el presente seguimiento. La primera es que el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023 suprimió el mandato legal expreso de destinar una parte del 35% a infraestructura penitenciaria y carcelaria: esa destinación ya no cuenta con respaldo en el enunciado legal, aunque permanece jurídicamente posible dentro de la potestad reglamentaria del Gobierno nacional, en la medida en que el artículo 90 de la Ley 1708 de 2014 señala que el FRISCO tiene como objeto, entre otros, el fortalecimiento del sector justicia.[171] La segunda es que el Decreto 1016 de 2023, que mantiene el 10% para la USPEC, fue expedido el 26 de junio de 2023 invocando el artículo 91 en la versión del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022, sin atender a la modificación introducida siete semanas antes por el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023 (Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023); en consecuencia, su base legal habilitante no refleja la norma legal vigente al momento de su expedición, lo que genera incertidumbre sobre su plena eficacia jurídica bajo el nuevo régimen del artículo 91.[172] La tercera constatación es que el presupuesto del FRISCO para la vigencia fiscal 2026, aprobado mediante Resolución 0001 del 22 de abril de 2025 del Consejo Nacional de Estupefacientes, cita el artículo 91 en la versión de la Ley 2294 de 2023, sin que en él aparezca una partida nominalmente identificada para infraestructura penitenciaria y carcelaria.[173]

---

[170] Ley 2294 de 2023 «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"», artículo 210, publicada en el Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023, que modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014. El inciso primero vigente distribuye los recursos así: 25 % para la Rama Judicial; 25 % para la Fiscalía General de la Nación; 10 % para la Policía Judicial de la Policía Nacional; 5 % para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio; y el 35 % restante para el Gobierno nacional, quien «reglamentará la distribución de este último porcentaje, teniendo como prioridad la reparación de las víctimas». La versión vigente suprimió la frase «destinando una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria» que contenía la redacción anterior.

[171] La contingencia no equivale a prohibición. La destinación de una parte del 35 % a infraestructura penitenciaria y carcelaria es jurídicamente posible en ejercicio de la potestad reglamentaria, y resulta coherente con la finalidad del FRISCO de «fortalecer el sector justicia» consagrada en el artículo 90 de la Ley 1708 de 2014. No obstante, al haberse suprimido el mandato legal expreso, esa destinación depende exclusivamente de la voluntad reglamentaria del Gobierno nacional, sin que exista una orden legal que la imponga.

[172] El Decreto 1016 de 2023 fue publicado en el Diario Oficial el 26 de junio de 2023 invocando el artículo 91 «modificado por el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022», sin referencia al artículo 210 de la Ley 2294 de 2023 (Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023), que había modificado nuevamente ese artículo siete semanas antes. La Resolución 0001 del 22 de abril de 2025 del Consejo Nacional de Estupefacientes, que aprueba el presupuesto del FRISCO para la vigencia fiscal 2026, cita el artículo 91 en la versión de la Ley 2294 de 2023, lo que confirma que esa es la versión vigente reconocida por las autoridades competentes para la administración del FRISCO.

[173] Consejo Nacional de Estupefacientes, Resolución 0001 del 22 de abril de 2025 «Por la cual se aprueba el presupuesto del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) para la vigencia fiscal 2026». La ausencia de una partida nominalmente identificada para infraestructura penitenciaria y carcelaria en ese presupuesto refleja la situación de incertidumbre normativa descrita y confirma la necesidad de la armonización reglamentaria señalada en el fundamento jurídico siguiente.

139. En ese contexto, la efectiva capitalización de esta fuente exige que el Ministerio de Justicia y del Derecho y la USPEC actúen en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la SAE, en el marco de los principios de coordinación y colaboración administrativa consagrados en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998.[174] Esa actuación comprende dos tareas: (i) promover la armonización del Decreto 1016 de 2023 con el artículo 91 vigente de la Ley 1708 de 2014, en su versión introducida por el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023, de modo que se defina con certeza jurídica la participación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria en la distribución del porcentaje del Gobierno nacional; y (ii) adelantar la programación técnica y presupuestal de los proyectos susceptibles de financiación con cargo a estos recursos, con especificación de cronogramas, indicadores de ejecución y mecanismos de rendición de cuentas. La ausencia de esa programación coordinada constituye una de las inercias institucionales que contribuyen a la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional.

140. El cuarto instrumento consiste en la emisión de bonos sociales por parte de Findeter -Financiera del Desarrollo Territorial S.A., entidad financiera de segundo piso vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-. Desde 2019, Findeter estructura y coloca en el mercado de capitales bonos bajo los Principios de Bonos Sociales de la Asociación Internacional de Mercados de Capitales –ICMA–, con destinación a proyectos de infraestructura social en los sectores de agua, saneamiento, vivienda, educación y salud en municipios de categorías 4, 5 y 6.[175] La metodología y el marco de referencia de ese instrumento son aplicables al sector penitenciario en la medida en que la habilitación legal de Findeter comprenda ese sector conforme a sus normas constitutivas; de ser necesario, la expansión de ese objeto requiere el trámite correspondiente ante las instancias competentes.

141. La Sala se limita a enunciar esas cuatro fuentes de financiación: los bonos de impacto social, los canjes de deuda bilateral por inversión en derechos, los recursos del FRISCO y los bonos sociales de las entidades financieras de segundo piso. La Sala no valora la viabilidad jurídica de cada instrumento ni se pronuncia sobre su conveniencia. Las autoridades competentes evaluarán esos

[174] Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional". Artículo 6.

[175] Findeter —Financiera del Desarrollo Territorial S.A.—, *Marco de Referencia para la Emisión de Bonos Sostenibles*, Bogotá, 2019, disponible en findeter.gov.co; «Informe de Bonos Sostenibles 2019 (Certificación)», que acredita el uso de los recursos para proyectos de agua potable, saneamiento básico y transporte sostenible en entidades territoriales. International Capital Market Association (ICMA), *Social Bond Principles*, edición 2021: define los criterios de elegibilidad, gestión de recursos, reporte e impacto para emisiones de bonos sociales. La aplicación de este instrumento al sector penitenciario está supeditada a que el objeto social y los estatutos de Findeter incluyan expresamente la infraestructura de reclusión como categoría elegible, lo que corresponde verificar y, de ser necesario, tramitar ante las instancias competentes.

instrumentos y seleccionarán los que resulten adecuados para atender las necesidades de infraestructura identificadas. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, creada mediante el Decreto 4151 de 2011 como entidad adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, cuenta con habilitación legal para gestionar y ejecutar recursos provenientes de esas fuentes.[176]

El análisis de la información que aportó la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–

142. La información remitida por la Agencia Nacional de Infraestructura, en cumplimiento del requerimiento formulado por esta Sala Especial, tiene especial relevancia decisoria porque permite contrastar el diagnóstico nacional de déficit estructural de infraestructura penitenciaria y carcelaria con la capacidad institucional efectivamente activada por el Estado para enfrentarlo. A diferencia de los módulos precedentes, que establecen el contexto constitucional, legal, técnico y comparado de la decisión, este apartado cumple una función demostrativa inmediata: identificar si, pese a la habilitación normativa existente y a la gravedad prolongada del Estado de Cosas Inconstitucional, las entidades competentes han activado o no una ruta real de estructuración de proyectos.[177]

143. La respuesta de la ANI permite establecer, en primer lugar, que no existe impedimento normativo general para estructurar proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria bajo esquemas APP. La propia Agencia indicó que, en términos generales, no existen barreras normativas para el desarrollo de esos proyectos y precisó, únicamente, las exclusiones legales ya conocidas relativas a las funciones de seguridad, vigilancia, custodia y tratamiento penitenciario, que en todo caso deben permanecer en cabeza del Estado. Esta constatación confirma, por tanto, lo desarrollado en los módulos de marco jurídico: el ordenamiento vigente sí habilita la utilización de estos instrumentos respecto de establecimientos del orden nacional y territorial.[178]

---

[176] Decreto 4151 de 2011, artículo 1° (creación de la USPEC como entidad descentralizada de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio).

[177] ANI, oficio 20252000418421, pág. 3: cita textual del artículo 34 de la Ley 65 de 1993 e interpretación de la ANI: *«Esta previsión implica que una parte importante de la operación integral de los establecimientos debe seguir bajo gestión pública, lo que dificulta el diseño de modelos integrados de APP que incluyen operación global»*; Ley 65 de 1993, art. 34, modificado por el art. 18 de la Ley 1709 de 2014 (art. 34A).

[178] ANI, oficio 20252000418421, pág. 4: *«nuestro interés en que, bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho, se pueda elaborar una ruta de acompañamiento y apoyo que facilite la identificación de proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria susceptibles de desarrollar bajo el esquema de APP»*; pag.2: portafolio de infraestructura social de la ANI a noviembre de 2025; Constitución Política, art. 113: principio de colaboración armónica entre ramas y órganos del poder público; Ley 489 de 1998, art. 6.°.

144. En segundo lugar, la respuesta de la ANI demuestra que la inexistencia actual de proyectos no se explica por imposibilidad técnica intrínseca de la Agencia ni por ausencia de competencias legales en su cabeza. Por el contrario, la ANI informó que cuenta con experiencia acumulada en infraestructura social y que, bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho, tiene disposición institucional para participar en la definición de una ruta de acompañamiento para la identificación y estructuración de proyectos susceptibles de desarrollarse mediante APP. La capacidad institucional está, entonces, disponible; lo que no ha existido es su activación sectorial para el ámbito penitenciario y carcelario.[179]

145. En tercer lugar, la información aportada por la ANI permite identificar con precisión el punto de ruptura de la coordinación estatal. La Agencia manifestó expresamente que el Ministerio de Justicia y del Derecho no le ha remitido solicitud formal alguna para el acompañamiento técnico en la estructuración de proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria. Esa afirmación tiene un valor demostrativo central, pues revela que el déficit de respuesta institucional no se ubica en una discusión abstracta sobre la legalidad de las APP, sino en la falta de activación de la relación funcional entre la entidad cabeza del sector y la entidad especializada en estructuración.

146. En cuarto lugar, la respuesta de la ANI también evidencia que el problema no se agota en la dimensión normativa. La Agencia advirtió restricciones de viabilidad fiscal asociadas a compromisos de largo plazo, pagos por disponibilidad y techos del Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Sin embargo, esas restricciones no excluyen la posibilidad de estructurar proyectos; lo que exigen es una instancia temprana y técnicamente competente de coordinación entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP, la USPEC, el INPEC y la ANI para identificar proyectos elegibles, valorar alternativas de financiación y diseñar una secuencia realista de estructuración.

Las conclusiones del caso concreto

147. De este modo, la Sala constata que el expediente acredita una falla estructural de coordinación interinstitucional. Existe un déficit grave y prolongado de infraestructura. El ordenamiento habilita varias modalidades de ejecución y de financiación. El Estado dispone de capacidad técnica para estructurarlas. Pese a ello, las entidades del sector no han examinado de manera conjunta esas alternativas ni han adoptado una ruta de acción común. La Sala

[179] CONPES 4082 de 2022, sección 4: diagnóstico de restricciones fiscales en la ejecución del programa de infraestructura; CONPES 4157 de 2025, sección 4.1: análisis de sostenibilidad financiera de la política penitenciaria.

no concluye que las asociaciones público-privadas constituyan el remedio idóneo. Concluye que las entidades competentes no han evaluado ninguna alternativa de manera coordinada y que esa omisión perpetúa el déficit. La Sala deja constancia, asimismo, de que la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– no lidera ni acompaña, a la fecha de esta providencia, ningún proyecto de infraestructura penitenciaria bajo esquemas de asociación público-privada.[180]

148. La experiencia del Distrito de Medellín ilustra que una entidad territorial activó una ruta institucional para atender su déficit de cupos. Ese antecedente no acredita la idoneidad general del instrumento que empleó ni sustituye el diagnóstico que esta providencia ordena. La razón inmediata de las órdenes nacionales es la ausencia de articulación entre las entidades del orden nacional.

149. Por ello, las órdenes que esta Sala adopta en la parte resolutiva no crean una política pública nueva ni sustituyen la competencia de formulación sectorial que corresponde a la administración. Su propósito es remover la inercia interinstitucional acreditada en el expediente, activar un espacio de coordinación vinculante, fijar productos verificables de corto y mediano plazo y asegurar que la eventual utilización de esquemas APP o de otras fuentes de financiación se someta a criterios de derechos humanos, sostenibilidad fiscal y trazabilidad institucional. La distinción entre activar y sustituir se ancla en la doctrina del Auto 121 de 2018: mientras las órdenes de la Corte se limiten a remover obstáculos institucionales específicos y a fijar condiciones verificables de cumplimiento -sin seleccionar proyectos concretos, aprobar presupuestos ni diseñar instrumentos contractuales-, la intervención judicial permanece dentro del espacio que la Constitución reserva al seguimiento estructural. Esta providencia no decide cuáles proyectos deben estructurarse ni a qué costo: ordena que las entidades que ya tienen esa competencia la ejerzan de manera coordinada y dentro de plazos razonables. Esta providencia tampoco predetermina la modalidad contractual. Ordena evaluar todas las alternativas disponibles y motivar la que las entidades seleccionen o descarten.

Órdenes a impartir

150. La Sala adoptará un conjunto diferenciado de órdenes para asegurar la ejecución efectiva de los mandatos contenidos en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015, SU-122 de 2022 y SU-512 de 2024. La Sala las agrupa en cuatro categorías: (i) órdenes de activación institucional, dirigidas a conformar la

[180] Ley 65 de 1993, art. 34A, adicionado por el art. 63 de la Ley 2197 de 2022: reserva al Estado las funciones de custodia, vigilancia y tratamiento; Ley 2294 de 2023 —PND 2022-2026—, art. 105: «*La ANI podrá estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de APP […] con el fin de ampliar la provisión de infraestructura social y productiva, de acuerdo con la priorización de la cabeza del sector correspondiente*» ; ANI, oficio 20252000418421, 12 de noviembre de 2025, p. 2: cita textual del art. 105 PND.

instancia de coordinación y a exigir el diagnóstico de las barreras; (ii) órdenes de resultado, orientadas a obtener una evaluación comparativa de las modalidades de ejecución y una hoja de ruta verificable; (iii) una orden de protección inmediata para las personas que permanecen en centros de detención transitoria durante más de un año; y (iv) órdenes de prevención, de exhorto y de seguimiento.

151. La Sala precisa el alcance y la conducencia del remedio que adopta. El ordenamiento habilita los esquemas de asociación público-privada respecto de los establecimientos de reclusión del orden nacional y territorial, pero no respecto de los centros de detención transitoria, dada su naturaleza estrictamente transitoria y el límite constitucional de treinta y seis (36) horas previsto en el artículo 28 de la Constitución Política. Esa limitación no reduce el alcance de esta providencia. La Sala ordena a la mesa técnica examinar también las alternativas aplicables a la infraestructura de detención transitoria. Adopta, además, una medida inmediata de traslado. Exhorta, por último, al Congreso de la República a regular la materia. El remedio resulta, por tanto, conducente y proporcionado.

152. La Sala fundamenta las órdenes de activación institucional en el principio de confianza dialógica y en su competencia de seguimiento estructural, reconocida en los Autos 121 de 2018 y 486 de 2020. En ejercicio de esa competencia, y sin sustituir las atribuciones de las autoridades administrativas y legislativas, la Sala puede requerir información, conformar instancias de coordinación interinstitucional, exigir la formulación de planes y hojas de ruta y dictar medidas complementarias orientadas a hacer efectivas las órdenes contenidas en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022.

153. Para superar la falla de coordinación interinstitucional, la Sala ordena conformar una mesa técnica interinstitucional de infraestructura penitenciaria y carcelaria. El resolutivo PRIMERO ordena su conformación. El resolutivo SEGUNDO define su integración mínima y sus reglas de funcionamiento. La mesa observará los siguientes criterios de actuación: (i) identificará las causas y las barreras que han impedido desarrollar los proyectos de infraestructura; (ii) evaluará de manera comparada todas las modalidades de ejecución disponibles, incluidas la obra pública, la contratación estatal ordinaria y las asociaciones público-privadas; (iii) determinará la viabilidad técnica, jurídica, fiscal y presupuestal de cada alternativa y motivará las que descarte; y (iv) recomendará el instrumento jurídico y financiero más adecuado para cada proyecto priorizado. Cualquier modalidad que las entidades seleccionen excluirá de su objeto los servicios de seguridad, vigilancia, custodia y tratamiento penitenciario, conforme a los artículos 34, 34A y 163 de la Ley 65 de 1993.

154. Si las entidades competentes seleccionan un esquema de asociación público-privada, no podrán vincular el sistema de pagos a la plaza ocupada ni al número de personas recluidas. Esa exclusión no constituye una decisión de conveniencia contractual: deriva de los estándares que fijaron las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022. Las entidades competentes definirán la modalidad de retribución compatible con esa exclusión y ponderarán el riesgo fiscal que comporta el compromiso de vigencias futuras a largo plazo.

155. La mesa técnica interinstitucional tomará la matriz de la Tabla 5 como marco técnico de referencia y la ajustará a las condiciones de cada proyecto. Los fundamentos jurídicos 101 y 102 desarrollan su contenido y precisan qué indicadores resultan imputables al contratista privado. La Sala no fija deducciones, umbrales de pago ni causales de terminación anticipada. Al diseñar el sistema de supervisión, la mesa incorporará correctivos frente a las deficiencias de capacidad supervisora estatal que la experiencia comparada documenta.

156. Las consideraciones desarrolladas en esta providencia permiten establecer cuatro conclusiones. Primera, la crisis de infraestructura penitenciaria y carcelaria sigue siendo una de las causas estructurales del Estado de Cosas Inconstitucional. Segunda, el marco normativo vigente habilita varias modalidades de ejecución y de financiación, entre ellas las asociaciones público-privadas. Ninguna barrera normativa general impide acudir a ellas. Tercera, las entidades del sector no han evaluado de manera conjunta esas alternativas ni han adoptado una ruta de acción común. Cuarta, la Agencia Nacional de Infraestructura no adelanta estructuración alguna en materia penitenciaria porque el Ministerio de Justicia y del Derecho no le ha formulado ninguna solicitud. Esta providencia no dispone apropiaciones presupuestales. Tampoco define el mérito técnico de proyectos concretos, ni selecciona la modalidad contractual. Su objeto consiste en activar el andamiaje institucional cuya parálisis acredita la parte motiva de esta providencia.

157. En consecuencia, las órdenes de esta providencia consisten en: (i) ordenar al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Agencia Nacional de Infraestructura que conformen, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación, una mesa técnica interinstitucional; (ii) definir la integración mínima de la mesa, sus plazos y sus productos exigibles; (iii) ordenar a la mesa que remita, dentro de los tres (3) meses siguientes a su instalación, un informe de diagnóstico de barreras y de evaluación comparativa de las modalidades de ejecución disponibles; (iv) ordenar a la mesa que remita, dentro de los seis (6) meses siguientes a su instalación, un informe técnico estructural con la hoja de ruta de los proyectos priorizados; (v) ordenar al Instituto Nacional Penitenciario

y Carcelario –INPEC–, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y a la Policía Nacional que presenten un plan de traslado progresivo de las personas que permanecen en centros de detención transitoria durante más de un año; (vi) prevenir a las entidades que integran la mesa sobre los límites constitucionales que deben observar; (vii) exhortar al Congreso de la República para que regule los mecanismos de financiación y de ejecución de la infraestructura de detención transitoria; (viii) exhortar al Consejo Superior de Política Criminal y al Congreso de la República para que adopten instrumentos de racionalización penal; (ix) comunicar el auto a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República; (x) disponer el canal de remisión de los informes; y (xi) ordenar a la Secretaría General librar las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

158. La Sala no incluye en la parte resolutiva órdenes de recepción o de incorporación documental. La información que la Agencia Nacional de Infraestructura remitió mediante oficio con radicado 20252000418421 del 12 de noviembre de 2025 ya obra en el expediente T-3.526.653 AC, y ninguna disposición del Código General del Proceso ni del Decreto 2591 de 1991 exige un resolutivo específico para ello. La Sala tampoco incluye un resolutivo de constatación. La conclusión sobre el estado del portafolio de la Agencia constituye un juicio fáctico y la providencia la desarrolla en el fundamento jurídico 147.

159. El resolutivo PRIMERO ordena al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Agencia Nacional de Infraestructura conformar la mesa técnica interinstitucional dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia. Ese término responde a que la inactividad en la fase de coordinación constituye la causa inmediata de la parálisis. La Agencia informó que el Ministerio no le ha remitido solicitud formal alguna de acompañamiento técnico, pese a que el artículo 105 de la Ley 2294 de 2023 le confiere competencias expresas en infraestructura social. La instalación de la mesa marca el hito a partir del cual corren los plazos de los dos informes. Esta providencia expresa en meses los términos iguales o superiores a un mes, para ofrecer a las entidades destinatarias y a esta Sala una fecha cierta de vencimiento. Conserva en días hábiles los términos inferiores a un mes.

160. El resolutivo PRIMERO no predetermina el resultado del trabajo de la mesa. La mesa identificará las barreras. Evaluará, de manera comparada, las modalidades de ejecución disponibles. Recomendará, por último, la que corresponda a cada proyecto priorizado. La Sala no ordena acudir a las asociaciones público-privadas ni a ninguna otra modalidad de participación privada. Esta formulación respeta el margen de decisión que la Constitución

reserva al Ejecutivo en la selección de los medios y, al mismo tiempo, asegura un resultado verificable.

161. El resolutivo SEGUNDO define la integración mínima de la mesa y exige que sus delegados tengan capacidad técnica y de decisión. La naturaleza del mandato exige interlocutores que puedan comprometer a sus entidades en decisiones de carácter técnico y operativo sometidas al seguimiento de esta Sala. La Agencia Nacional de Infraestructura integra la mesa como entidad convocante conjunta del resolutivo PRIMERO y en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 105 de la Ley 2294 de 2023 para estructurar proyectos de infraestructura social bajo esquemas APP.

162. Al asignar la presidencia y la secretaría técnica al Ministerio de Justicia y del Derecho, el resolutivo SEGUNDO reconoce que esa cartera es la entidad rectora del sector y la responsable principal de la política criminal y penitenciaria del Estado. La participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación asegura la consistencia fiscal y presupuestal de las decisiones desde la fase inicial. La presencia de la USPEC y del INPEC resulta indispensable por su conocimiento directo de las necesidades de infraestructura, del estado de los establecimientos y de los estándares de servicio exigibles.

163. El resolutivo SEGUNDO incluye al menos dos entidades territoriales con condiciones críticas de hacinamiento porque la coordinación entre la Nación y el territorio es un componente exigido por la Sentencia SU-122 de 2022. Además, las entidades territoriales tienen la competencia constitucional y legal para crear, dirigir y administrar las cárceles destinadas a las personas detenidas preventivamente, conforme al artículo 17 de la Ley 65 de 1993. La mesa podrá invitar a entidades externas, centros de investigación, organismos de cooperación internacional y expertos con experiencia acreditada cuando ese apoyo técnico resulte necesario para el análisis de asuntos específicos.

164. El resolutivo SEGUNDO incluye a la SAE S.A.S. como integrante permanente y vinculante de la mesa porque esa entidad administra el FRISCO, fuente de financiación analizada en los fundamentos jurídicos 136 a 139 de esta providencia. Como allí se explicó, la modificación introducida por el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023 eliminó el mandato legal expreso de destinar una parte de esos recursos a infraestructura penitenciaria y carcelaria, de modo que hoy su utilización depende de la armonización entre la reglamentación vigente y el régimen legal aplicable, así como de la programación presupuestal del fondo. Sin la participación formal de la SAE desde la fase de identificación de proyectos, la mesa carecería del interlocutor competente para promover esa

armonización y para apoyar la programación técnica y presupuestal de los proyectos financiables con cargo al FRISCO.

165. El resolutivo SEGUNDO vincula a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República como integrantes técnicas y no vinculantes de la mesa. La participación de esos organismos cumple una finalidad preventiva y constitucional. La Contraloría aporta control fiscal temprano frente a los riesgos de ejecución ineficiente de recursos, mientras que la Procuraduría y la Defensoría garantizan la incorporación del enfoque de derechos humanos y la defensa del interés público desde la etapa de diseño contractual.

166. El resolutivo CUARTO establece la obligación de resultado central de esta providencia. Ordena a la mesa elaborar y remitir a esta Sala un informe técnico estructural dentro de los seis (6) meses siguientes a su instalación. Ese informe recoge la hoja de ruta de los proyectos priorizados y desarrolla los componentes que el propio resolutivo enumera. El portafolio de proyectos susceptibles de estructurarse bajo participación privada, la distribución de riesgos, los indicadores de desempeño y la evaluación de valor por dinero solo resultan exigibles respecto de los proyectos para los cuales la mesa recomiende un esquema de esa naturaleza. El plazo responde a la complejidad técnica del mandato y no autoriza a diferir decisiones urgentes de política pública.

167. El análisis de modelos contractuales examinará las modalidades de ejecución que el ordenamiento colombiano contempla, incluidas la obra pública, la contratación estatal ordinaria y las asociaciones público-privadas. La mesa podrá tener en cuenta el modelo dual del Contrato de Concesión N° CCO-2023-199 del Distrito de Medellín como antecedente documentado, sin que ello comporte juicio alguno sobre su legalidad o su conveniencia. La mesa ponderará, para cada modalidad, los riesgos de sobrecostos, de afectación de los estándares de derechos humanos y de captura del supervisor por parte del operador privado.

168. Si la mesa recomienda un esquema de participación privada, articulará el sistema de indicadores de desempeño con los criterios de imputabilidad que precisa el fundamento jurídico 102. Las entidades competentes definirán los umbrales, las medidas correctivas y las consecuencias del incumplimiento en la fase de estructuración de cada proyecto. Para construir los indicadores, la mesa tomará como insumos el instrumento técnico que el Ministerio de Justicia y del Derecho desarrolló con apoyo de la GIZ, los parámetros del Documento CONPES 4157 de 2025 y los estándares de las Reglas Nelson Mandela.

169. El resolutivo TERCERO ordena a la mesa remitir, dentro de los tres (3) meses siguientes a su instalación, un informe de diagnóstico y de evaluación comparativa. Ese informe identificará las causas y las barreras que han impedido desarrollar los proyectos de infraestructura. Evaluará, además, las modalidades de ejecución disponibles. Motivará, por último, las que la mesa descarte. El informe del resolutivo TERCERO precede al informe técnico estructural del resolutivo CUARTO y condiciona su contenido: la mesa construirá la hoja de ruta sobre la modalidad que recomiende. Ambos instrumentos responden a una lógica de gradualidad: primero el diagnóstico, después la ruta de ejecución.

170. El resolutivo QUINTO adopta una medida de aplicación inmediata. La Sala constató que 2.567 personas imputadas y 48 personas condenadas permanecen en estaciones de Policía desde hace más de un año. La Constitución habilita esas instalaciones únicamente para detenciones que no excedan las treinta y seis (36) horas. Esa situación constituye la vulneración más grave, sistemática y continuada que esta providencia documenta. No admite, sin embargo, una respuesta que dependa exclusivamente de la construcción de nueva infraestructura. Por ello, la Sala ordena al INPEC, a la USPEC y a la Policía Nacional presentar un plan de traslado progresivo, con cronograma, cupos de destino identificados y metas mensuales verificables. La Sala reconoce la restricción material de cupos: por esa razón exige un plan progresivo y no un traslado inmediato e indiscriminado.

171. Los resolutivos SÉPTIMO y OCTAVO contienen dos exhortos. El primero exhorta al Congreso de la República a que evalúe y, si lo estima pertinente, regule los mecanismos de financiación, construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura de detención transitoria, en el marco de la política de desmonte progresivo de esos centros. El segundo exhorta al Consejo Superior de Política Criminal y al Congreso de la República a que adopten instrumentos de racionalización penal. La infraestructura por sí sola no resuelve el hacinamiento: sin medidas que moderen el ingreso al sistema, cada cupo nuevo tiende a ocuparse. Esta Corte ya formuló exhortos en ese sentido en las sentencias T-762 de 2015 y SU-122 de 2022, y ahora los reitera. Ambos exhortos respetan la autonomía y la independencia funcional de sus destinatarios.

172. El resolutivo SEXTO previene a las entidades que integran la mesa sobre los límites constitucionales que deben observar. El primer límite consiste en la prohibición de delegar en particulares las funciones de seguridad, vigilancia, custodia y tratamiento penitenciario, conforme al artículo 34A de la Ley 65 de 1993. El segundo consiste en la primacía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad sobre cualquier consideración de lucro o de

rentabilidad. El tercero consiste en el deber de incorporar en cualquier contrato indicadores verificables de derechos humanos y mecanismos de supervisión suficientes. La Sala no define el contenido de esos indicadores, las fórmulas de pago ni las cláusulas contractuales: esas materias corresponden a las entidades competentes.

173. El resolutivo NOVENO comunica el contenido de este auto a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para el ejercicio de sus competencias de acompañamiento preventivo, vigilancia de la gestión fiscal y protección de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad. La comunicación opera desde la fase de estructuración, con el fin de prevenir la repetición de fallas que la Contraloría documentó en materia de ejecución de recursos sin generación efectiva de cupos ni espacios operativos. La Defensoría del Pueblo no es destinataria directa de esta comunicación porque su participación en la mesa, en los términos del resolutivo SEGUNDO, garantiza su acceso inmediato al contenido de la providencia y el ejercicio continuo de sus funciones.

174. El resolutivo DÉCIMO ordena a las entidades que remitan los informes y anexos, en cumplimiento de este auto, al correo electrónico institucional seguimientocarceles@corteconstitucional.gov.co, en formato digital editable y no editable, acompañados de los soportes técnicos, estudios y documentos que los sustenten. Esta medida busca garantizar la trazabilidad documental del seguimiento, facilitar el acceso oportuno de la Sala a los insumos técnicos y asegurar su incorporación ordenada al expediente digital. La exigencia de formato editable permite procesar directamente la información estadística y los indicadores de avance y reduce el margen de error en la verificación del cumplimiento.

175. El resolutivo DÉCIMO PRIMERO ordena a la Secretaría General de la Corte Constitucional librar las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Esa actuación garantiza que todas las entidades destinatarias de las órdenes estructurales y los organismos de control con funciones de acompañamiento reciban oportunamente la providencia. De ese modo, los plazos fijados en los resolutivos PRIMERO, TERCERO y CUARTO correrán a partir de la notificación efectiva y no desde fechas inciertas de conocimiento informal.

176. Con los resolutivos PRIMERO a DÉCIMO PRIMERO, esta providencia busca no solo activar los instrumentos normativos disponibles, sino también remover de manera estructural la inercia institucional en materia de infraestructura penitenciaria y carcelaria. Ese propósito armoniza con el deber constitucional de garantizar la dignidad humana de las personas privadas de la

libertad y con la obligación de hacer efectivas las decisiones judiciales. La Sala hará seguimiento a la implementación de estas medidas y podrá ajustar las órdenes en función de los informes de avance y de la evolución del déficit de infraestructura documentado en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario, y en centros de detención transitoria,

RESUELVE

PRIMERO. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de entidad cabeza del sector justicia y política criminal, y a la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– que, dentro del término perentorio e improrrogable de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, conformen una mesa técnica interinstitucional de infraestructura penitenciaria y carcelaria. La mesa tendrá por objeto: (i) identificar las causas y las barreras técnicas, jurídicas, fiscales, presupuestales y administrativas que han impedido desarrollar los proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria; (ii) evaluar de manera comparada todas las modalidades de ejecución y de financiación que el ordenamiento habilita, incluidas la obra pública, la contratación estatal ordinaria, las asociaciones público-privadas y las demás formas de participación privada; (iii) determinar la viabilidad técnica, jurídica, fiscal y presupuestal de cada alternativa y motivar las que descarte; y (iv) recomendar, de manera motivada, el instrumento jurídico y financiero más adecuado para cada proyecto priorizado. Esta providencia no ordena acudir a una modalidad contractual determinada: la selección corresponde a las entidades competentes, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

SEGUNDO. DISPONER que la mesa técnica interinstitucional a que se refiere el resolutivo anterior esté integrada, de manera permanente y vinculante, por delegados con capacidad técnica y de decisión de las siguientes entidades: (i) el Ministerio de Justicia y del Derecho, como entidad cabeza del sector justicia y política criminal, que presidirá la mesa y ejercerá la secretaría técnica; (ii) la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–, en razón de su competencia para estructurar, contratar y administrar proyectos de concesión y asociación público-privada en infraestructura social y productiva, conforme al artículo 105 de la Ley 2294 de 2023; (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para asegurar la consistencia fiscal y presupuestal de las decisiones desde la etapa de identificación de los proyectos, en particular respecto de los compromisos de vigencias futuras y los techos del Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco

de Gasto de Mediano Plazo; (iv) el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, para garantizar la coherencia con los instrumentos de política pública vigentes –en especial el Documento CONPES 4157 de 2025– y evaluar la viabilidad técnica, económica y social de los proyectos priorizados; (v) la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–, como entidad responsable de la administración y el mantenimiento de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional; (vi) el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, como autoridad directora del sistema penitenciario y carcelario y titular del conocimiento técnico sobre las necesidades operativas, las condiciones de deterioro de los establecimientos y los estándares de servicio exigibles; (vii) la Sociedad de Activos Especiales –SAE S.A.S.–, en su condición de administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado –FRISCO–, cuya destinación a infraestructura penitenciaria y carcelaria requiere la armonización del artículo 2.5.7.2. del Decreto 1068 de 2015 con el artículo 91 de la Ley 1708 de 2018, modificado por el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023, conforme al análisis de los fundamentos jurídicos 136 a 139 de esta providencia; (viii) la Procuraduría General de la Nación; (ix) la Defensoría del Pueblo; y (x) la Contraloría General de la República. Los organismos de control señalados en los numerales (viii), (ix) y (x) participan en los términos del presente resolutivo para garantizar, desde la fase de identificación y estructuración de los proyectos, el acompañamiento preventivo, la verificación del enfoque de derechos humanos y la vigilancia de la gestión fiscal, en coherencia con sus competencias constitucionales y legales. Su participación es técnica y no vinculante: la secretaría técnica incorporará sus observaciones y recomendaciones en el acta de cada sesión y el pleno de la mesa deberá atenderlas; no obstante, los organismos de control no tendrán poder de veto ni responsabilidad solidaria por las decisiones que adopten las entidades con participación vinculante.

El Ministerio de Justicia y del Derecho podrá convocar, con carácter consultivo, a gobernaciones, alcaldías y distritos que cuenten con establecimientos de reclusión en condiciones críticas de hacinamiento, que hayan formulado proyectos de infraestructura carcelaria del orden territorial al amparo del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, o que hayan manifestado disposición para la localización de nuevos proyectos. El Ministerio seleccionará inicialmente al menos dos (2) entidades territoriales con participación estable en la mesa, con criterio prioritario en los niveles de hacinamiento crítico documentados en la Tabla 1 de esta providencia. La mesa podrá, además, invitar con carácter técnico y no decisorio a entidades públicas, centros de investigación, organismos internacionales de cooperación y expertos con experiencia acreditada en estructuración de proyectos de infraestructura social o penitenciaria, cuando ese concurso resulte necesario para el análisis de temas específicos de la agenda.

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la instalación de la mesa, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de secretaría técnica, remitirá a la Sala el acta de constitución, que incluirá la relación de entidades asistentes, los delegados designados con indicación de su cargo y nivel de decisión, el calendario de sesiones para los primeros tres (3) meses y la metodología de trabajo adoptada.

TERCERO. **ORDENAR** a la mesa técnica interinstitucional que, dentro del término perentorio e improrrogable de tres (3) meses contados a partir de su instalación efectiva, elabore y remita a esta Sala Especial un informe de diagnóstico y de evaluación comparativa que contenga, como mínimo: (i) la constancia de la instalación efectiva de la mesa, con indicación de la fecha, de las entidades asistentes y de los delegados designados; (ii) la adopción de su reglamento de funcionamiento, con la periodicidad de las sesiones, los mecanismos de toma de decisiones y los esquemas de participación territorial; (iii) la identificación de las causas y las barreras técnicas, jurídicas, fiscales, presupuestales y administrativas que han impedido desarrollar los proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria, tanto en los establecimientos de reclusión del orden nacional y territorial como en los centros de detención transitoria; (iv) la evaluación comparativa de las modalidades de ejecución y de financiación disponibles, con indicación expresa de las razones técnicas, jurídicas, fiscales y presupuestales por las cuales cada entidad las ha empleado o descartado; y (v) la identificación y priorización preliminar de los establecimientos con mayor déficit de infraestructura, medida conforme a los indicadores del Documento CONPES 4157 de 2025.

CUARTO. ORDENAR a la mesa técnica interinstitucional que, dentro del término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de su instalación efectiva, elabore y remita a esta Sala Especial un informe técnico estructural que contenga, como mínimo: (i) la identificación y priorización definitiva de los establecimientos del orden nacional y territorial con mayor déficit de infraestructura, medida conforme a los indicadores del Documento CONPES 4157 de 2025; (ii) la recomendación motivada de la modalidad de ejecución y de financiación aplicable a cada proyecto priorizado, con la estimación preliminar de sus costos de ciclo de vida; (iii) respecto de los proyectos para los cuales la mesa recomiende un esquema de participación privada, la evaluación comparativa de valor por dinero –*value for money*– frente al comparador del sector público; (iv) la hoja de ruta para la estructuración de los proyectos priorizados, con cronograma de fases, responsables institucionales y metas verificables; (v) la identificación de las fuentes de financiación complementarias aplicables a cada proyecto; y (vi) el reporte del estado de cumplimiento del auto del 20 de marzo de 2026, proferido en el

seguimiento al artículo 62 de la Ley 2197 de 2022, con indicación de la incidencia que el protocolo adoptado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada mediante la Resolución N° 20261300049247CS del 23 de julio de 2026 tiene sobre la entrada en operación de la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín, y del resultado de la mesa de trabajo técnica convocada mediante auto del 28 de julio de 2026, cuya sesión el auto del 28 de agosto de 2026 fijó para el 5 de octubre de 2026. Únicamente respecto de los proyectos para los cuales la mesa recomiende un esquema de participación privada, el informe incluirá además el portafolio de proyectos susceptibles de estructurarse bajo esa modalidad, la propuesta de distribución de riesgos entre el sector público y el operador privado y la propuesta de indicadores de desempeño verificables vinculados a derechos humanos, con sujeción a los fundamentos jurídicos 102 y 103. El presente resolutivo no duplica las órdenes impartidas en el auto del 20 de marzo de 2026. Se articula, en cambio, con la mesa de trabajo técnica allí anunciada.

QUINTO. **ORDENAR** al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y a la Policía Nacional que, dentro del término perentorio e improrrogable de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, elaboren y remitan a esta Sala Especial un plan de traslado progresivo de las personas que permanecen en centros de detención transitoria durante más de un año. El plan identificará a las 2.567 personas imputadas y a las 48 personas condenadas a que se refiere el fundamento jurídico 44 de esta providencia. Precisará, además, los establecimientos de destino y los cupos disponibles en cada uno. Fijará, igualmente, metas mensuales verificables. Señalará, por último, las medidas que las entidades adoptarán cuando la disponibilidad de cupos resulte insuficiente. Las entidades destinatarias remitirán informes bimestrales de ejecución del plan hasta que esta Sala disponga lo contrario. Las entidades destinatarias cumplirán esta orden con sujeción a los criterios de dignidad humana, enfoque diferencial y unidad familiar, y no podrán generar hacinamiento en los establecimientos de destino.

SEXTO. PREVENIR a las entidades que integran la mesa técnica interinstitucional que el diseño, la estructuración y la eventual ejecución de proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria bajo esquemas de asociación público-privada –APP– u otras formas de vinculación privada deberá observar, de manera estricta: (i) la prohibición de delegar en particulares las funciones de seguridad, vigilancia, custodia y tratamiento penitenciario, de conformidad con el artículo 34A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 63 de la Ley 2197 de 2022; (ii) la primacía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y de sus familias sobre cualquier consideración de lucro o rentabilidad empresarial, lo que implica

incorporar estándares reforzados de dignidad humana, integridad personal y salud, así como criterios de enfoque diferencial y de género en el diseño y la operación de la infraestructura; (iii) el deber de incorporar en cualquier contrato indicadores de desempeño verificables, cláusulas que impidan el hacinamiento y mecanismos de supervisión suficientes que permitan corregir desviaciones, prevenir sobrecostos y proteger el interés público y el erario. La Sala no define el contenido de esos indicadores, los umbrales de cumplimiento, las fórmulas de remuneración, las deducciones ni las causales de terminación anticipada: las entidades competentes los determinarán en la fase de estructuración de cada proyecto.

SÉPTIMO. EXHORTAR al Congreso de la República para que, en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, evalúe y, si lo estima pertinente, regule los mecanismos de financiación, construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura destinada a la detención transitoria. El Congreso deberá desarrollar ese examen en el marco de la política de desmonte progresivo de los centros de detención transitoria y respetará la reserva constitucional de las funciones de seguridad, vigilancia y custodia a cargo de la Policía Nacional, así como el límite de treinta y seis (36) horas previsto en el artículo 28 de la Constitución Política. Esta Sala no recomienda al legislador ninguna modalidad contractual en particular.

OCTAVO. EXHORTAR al Consejo Superior de Política Criminal y al Congreso de la República para que, en el marco de su autonomía e independencia funcional y con carácter prioritario, analicen y adopten instrumentos de racionalización penal orientados a reducir la demanda carcelaria. Entre esos instrumentos podrán considerar las alternativas a la pena privativa de la libertad y a la detención preventiva, el fortalecimiento de las medidas no privativas de la libertad, los programas de prevención del delito y de resocialización y los mecanismos de libertad anticipada, cuando resulten procedentes. Esta Sala reitera los exhortos que la Corte Constitucional formuló en el mismo sentido en las sentencias T-762 de 2015 y SU-122 de 2022, y advierte que la ampliación de la infraestructura, por sí sola, no supera el hacinamiento ni el Estado de Cosas Inconstitucional.

NOVENO. COMUNICAR el contenido del presente auto a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para lo de su competencia en materia de acompañamiento preventivo, vigilancia de la gestión fiscal, control de la estructuración y ejecución de eventuales proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria bajo esquemas de asociación público-privada –APP– y protección de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

DÉCIMO. DISPONER que los informes y anexos remitidos en cumplimiento de este auto se envíen al correo electrónico institucional seguimientocarceles@corteconstitucional.gov.co, en formato digital editable y no editable, acompañados de los soportes técnicos, estudios y documentos en que se basen.

DÉCIMO PRIMERO. ORDENAR a la Secretaría General de la Corte Constitucional, **LIBRAR** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General