



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1345

Bogotá, D. C., lunes, 21 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN DE FIRMA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 15 DE 2026 SENADO

**HONORABLE REPRESENTANTE JOSÉ DURGUES ESPINOSA MARTÍNEZ
Y HONORABLE SENADOR HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ**

por medio del cual se modifica el artículo 109 de la Constitución Política con el fin de eliminar la financiación estatal mediante el sistema de reposición por votos depositados de las consultas internas, interpartidistas y populares de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

DURGUEZ
Representante a la Cámara

Bogotá, D.C., 21 de septiembre de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA
Bogotá, D.C.

ASUNTO: Adhesión de firma al Proyecto de Acto Legislativo 15/26 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 109 de la Constitución Política con el fin de eliminar la financiación estatal mediante el sistema de reposición por votos depositados de las consultas internas, interpartidistas y populares de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos".

Estimado señor Secretario:

En mi calidad de Representante a la Cámara por el Departamento de Risaralda, me permito informar sobre mi interés de acompañar con mi firma como coautor el Proyecto de Acto Legislativo referenciado en el asunto, con la autorización del Senador autor abajo firmante.

Por lo anterior, agradezco se actualice la información de los coautores de dicho proyecto en la página web del Senado de la República, y se le informe a imprenta con el fin de que hagan las respectivas actualizaciones en las gacetas.

Agradezco su amable atención.

Reciba un cordial saludo,

DURGUES ESPINOSA

JOSÉ DURGUES ESPINOSA MARTÍNEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Risaralda

Hernán Darío CadaVID

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

AQUÍ VIVIMOS LA DEMOCRACIA

Cra 7 No. 3 - 68 Ofc. 448B - Conmutador 3 904050 / jose.espinosa@camara.gov.co
Bogotá, D.C. - Colombia

CARTA DE ADHESIÓN DE FIRMA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 211 DE 2026 SENADO

HONORABLE REPRESENTANTE JOSÉ DURGUES ESPINOSA MARTÍNEZ
Y HONORABLE SENADOR HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ

por medio de la cual se establecen medidas de protección de los niños, niñas y adolescentes frente a las intervenciones médicas de afirmación de género y se dictan otras disposiciones. Ley Laura, niños, no experimento.

DURGUEZ

Representante a la Cámara

Bogotá, D.C., 21 de septiembre de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA
Bogotá, D.C.

ASUNTO: Adhesión de firma al Proyecto de Ley 211/26 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas de protección de los niños, niñas y adolescentes frente a las intervenciones médicas de afirmación de género y se dictan otras disposiciones. Ley Laura, niños, no experimento".

Estimado señor Secretario:

En mi calidad de Representante a la Cámara por el Departamento de Risaralda, me permito informar sobre mi interés de acompañar con mi firma como coautor el Proyecto de Ley referenciado en el asunto, con la autorización del Senador autor abajo firmante.

Por lo anterior, agradezco se actualice la información de los coautores de dicho proyecto en la página web del Senado de la República, y se le informe a imprenta con el fin de que hagan las respectivas actualizaciones en las gacetas.

Agradezco su amable atención.

Reciba un cordial saludo,

DURGUES ESPINOSA

JOSÉ DURGUES ESPINOSA MARTÍNEZ

Representante a la Cámara

Departamento de Risaralda

ANDRÉS PORERO

SENADOR DE LA REPÚBLICA

AGRADECIMIENTO

Cta 7 Nro. 8 - 68 Ofc. 448B Comandador 3 904050 / jose.espinosa@camara.gov.co

Bogotá, D.C. - Colombia

OBSERVACIONES

OBSERVACIONES Y CONCEPTO ACADÉMICO, JURÍDICO Y POLÍTICO INSTITUCIONAL DE LA UTP SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 92 DE 2026 SENADO

solicitud de incorporación al expediente legislativo, remisión a ponentes y miembros de la comisión y publicación en la Gaceta del Congreso, de conformidad con los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5ª de 1992.

Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos Del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano Registro de Inscripción No 061 Del 10 de noviembre de 2011 Nit: 900.491.747.3 UTP UNION TRABAJADORES PENITENCIARIOS CONSEJO SUPERIOR DE POLITICA CRIMINAL INPEC SENADO DE LA REPUBLICA Bogotá D. C., 18 de septiembre de 2026 Señores MESA DIRECTIVA Y SECRETARÍA DE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL PERMANENTE COMPETENTE SENADO DE LA REPÚBLICA Congreso de la República Ciudad Con copia a: Mesa Directiva del Senado de la República; Secretaría General del Senado; autores del Proyecto de Ley 092 de 2026 Senado; honorables senadores ponentes; honorables senadores integrantes de la Comisión competente. ASUNTO: RADICACIÓN DE OBSERVACIONES Y CONCEPTO ACADÉMICO, JURÍDICO Y POLÍTICO INSTITUCIONAL DE LA UTP SOBRE EL PROYECTO DE LEY 092 DE 2026 SENADO - SOLICITUD DE INCORPORACIÓN AL EXPEDIENTE LEGISLATIVO, REMISIÓN A PONENTES Y MIEMBROS DE LA COMISIÓN Y PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO, DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 230, 231 Y 232 DE LA LEY 5ª DE 1992. Respetados señores: La Unión de Trabajadores Penitenciarios - UTP, organización sindical que representa servidores públicos vinculados al Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano, en ejercicio del derecho de participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes y con fundamento en los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso de la República, se permite presentar formalmente ante el Congreso de la República el documento denominado: "CONCEPTO ACADÉMICO, JURÍDICO Y POLÍTICO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN DE TRABAJADORES PENITENCIARIOS - UTP SOBRE EL PROYECTO DE LEY 092 DE 2026 SENADO" "Por medio de la cual se habilita la participación privada en el sistema penitenciario y carcelario mediante esquemas de asociación público-privada y concesión, se fortalecen las cárceles productivas y se dictan otras disposiciones" I. FUNDAMENTO DE LA INTERVENCIÓN El artículo 230 de la Ley 5ª de 1992 reconoce a toda persona natural o jurídica la posibilidad de presentar observaciones respecto de los proyectos de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se adelante en las Comisiones Constitucionales Permanentes. A su vez, el artículo 231 de la misma ley, modificado por la Ley 2390 de 2024, regula la presentación y publicidad de estas observaciones y dispone su remisión al ponente y a los miembros de la Comisión, así como su publicación en la Gaceta del Congreso. El artículo 232 establece el tratamiento de las propuestas o modificaciones planteadas dentro de la oportunidad prevista por el Reglamento del Congreso. En desarrollo de estas disposiciones, la UTP presenta el concepto adjunto como intervención formal de una organización de trabajadores del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano dentro del trámite legislativo del Proyecto de Ley 092 de 2026 Senado. II. OBJETO DEL CONCEPTO PRESENTADO El documento adjunto contiene el análisis institucional de la UTP sobre las implicaciones constitucionales, jurídicas, penitenciarias, laborales, fiscales, administrativas, académicas, de derechos humanos y de política criminal asociadas al modelo de participación privada propuesto. El concepto examina, entre otros asuntos, la naturaleza constitucional de la función penitenciaria; la posición especial de garante del Estado; los límites entre contratación de infraestructura y ejercicio material de autoridad; la Ley 65 de 1993; la jurisprudencia constitucional; las funciones del INPEC y del Cuerpo de Custodia y	Vigilancia; la carrera penitenciaria y la Escuela Penitenciaria Nacional; la disciplina, seguridad, coerción, policía judicial, tratamiento y resocialización; el Consejo Superior de Política Criminal; la arquitectura INPEC-USPEC; la evidencia académica comparada; los riesgos fiscales de contratos de largo plazo, y las salvaguardas legislativas propuestas por la organización. III. POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA UTP La UTP reconoce la necesidad de superar las deficiencias históricas de infraestructura, mantenimiento, capacidad instalada y prestación de servicios que afectan al Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano. Sin embargo, la organización considera que la solución de dichas deficiencias debe preservar inequívocamente la responsabilidad constitucional, institucional y material del Estado sobre la ejecución de la pena. Para la UTP, resulta jurídicamente necesario diferenciar entre la contratación de infraestructura, mantenimiento, suministros, tecnología y determinados servicios materiales permitidos por el ordenamiento jurídico, y la transferencia directa o indirecta de capacidades que hagan parte del ejercicio material de la autoridad penitenciaria. "El Estado puede contratar infraestructura y servicios materiales dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico; lo que no debe perder es la capacidad real de dirigir, controlar, supervisar y responder por la ejecución de la pena y por los derechos de las personas privadas de la libertad." La UTP considera además que cualquier ampliación de la participación privada debe analizarse conjuntamente con la capacidad institucional del Estado para estructurar, supervisar, controlar, sancionar y, cuando resulte necesario, sustituir a los operadores contratados, evitando que la dependencia contractual produzca pérdida de conocimiento, capacidad operativa o gobernabilidad pública sobre el sistema penitenciario. IV. SOLICITUDES PRIMERO. Tener por presentado y formalmente radicado el Concepto Académico, Jurídico y Político Institucional de la Unión de Trabajadores Penitenciarios - UTP sobre el Proyecto de Ley 092 de 2026 Senado, como observación escrita dentro del mecanismo de participación ciudadana previsto en el Reglamento del Congreso. SEGUNDO. Incorporar íntegramente el concepto y sus anexos al expediente legislativo correspondiente al Proyecto de Ley 092 de 2026 Senado, dejando constancia de su fecha y número de radicación. TERCERO. Remitir copia digital del concepto al ponente o ponentes del proyecto y a los miembros de la Comisión Constitucional Permanente competente, conforme al artículo 231 de la Ley 5ª de 1992. CUARTO. Disponer la publicación íntegra de las observaciones y del concepto institucional presentado por la UTP en la Gaceta del Congreso, de conformidad con el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992. QUINTO. Dar traslado del documento a los honorables congresistas designados como ponentes para que sus argumentos, observaciones y propuestas sean examinados dentro de la elaboración de los respectivos informes de ponencia, en los términos del artículo 232 de la Ley 5ª de 1992. SEXTO. Incorporar al expediente constancia de la remisión del documento a los integrantes de la Comisión y de su correspondiente publicación en la Gaceta del Congreso. SÉPTIMO. Informar a la UTP el número de radicación asignado, la dependencia a la cual fue trasladado el concepto y, una vez efectuada, el número de la Gaceta del Congreso en la cual sea publicado. OCTAVO. En caso de encontrarse habilitado el correspondiente mecanismo de participación, registrar el interés de la UTP en intervenir institucionalmente en las audiencias públicas, sesiones informales o espacios de participación ciudadana que se convoquen respecto del Proyecto de Ley 092 de 2026 Senado.
---	---

V. DOCUMENTOS ANEXOS

Anexo 1. Concepto Académico, Jurídico y Político Institucional de la Unión de Trabajadores Penitenciarios - UTP sobre el Proyecto de Ley 092 de 2026 Senado.

La organización solicita que el documento sea conservado íntegramente dentro del expediente legislativo como expresión de la posición institucional de la Unión de Trabajadores Penitenciarios - UTP.

La participación de organizaciones sociales, sindicales, académicas y de los ciudadanos en la formación de la ley constituye un componente relevante de la deliberación democrática. En este caso, la UTP presenta sus observaciones desde la experiencia institucional de servidores públicos que desarrollan funciones dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano.

Cordialmente,



OSCAR ROBAYO RODRÍGUEZ
Presidente Nacional Unión de Trabajadores Penitenciarios - UTP



CONCEPTO ACADÉMICO, JURÍDICO Y POLÍTICO INSTITUCIONAL
PROYECTO DE LEY 092 DE 2026 SENADO

Participación privada, ejecución de la pena, derechos humanos, política criminal, carrera penitenciaria, USPEC y capacidad pública del Estado

POSICIÓN OFICIAL DE LA UNIÓN DE TRABAJADORES PENITENCIARIOS - UTP

El presente concepto adopta de manera uniforme una voz institucional en tercera persona. Las conclusiones valorativas y propuestas se atribuyen expresamente a la UTP; las normas, sentencias, datos institucionales y estudios académicos se presentan como fuentes de soporte diferenciadas. La organización sostiene que la modernización del sistema penitenciario debe preservar la capacidad efectiva del Estado para dirigir la ejecución de la pena, garantizar derechos, ejercer autoridad y responder por el funcionamiento integral del sistema.

La UTP considera que la discusión sobre el PL 092 de 2026 trasciende la contratación de infraestructura. Para la organización, el debate comprende la delimitación entre servicios materiales susceptibles de contratación y el ejercicio material del poder penitenciario, así como la coherencia de la política criminal, la posición de garante del Estado, la profesionalización del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y la capacidad institucional para gobernar contratos complejos.

Edición institucional consolidada - 2026



CONCEPTO MAGISTRAL

TÉCNICO-JURÍDICO, CONSTITUCIONAL, ACADÉMICO, FISCAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA

PROYECTO DE LEY 092 DE 2026 SENADO

Participación privada en el sistema penitenciario y carcelario

POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA UTP

La Unión de Trabajadores Penitenciarios - UTP expresa su oposición al proyecto por razones de conveniencia estatal y solicita que el Congreso examine con especial rigor cualquier fórmula que pueda trasladar, fragmentar o debilitar la responsabilidad pública sobre la dirección penitenciaria, la custodia, la vigilancia, la seguridad, el tratamiento, la resocialización o la ejecución material de la pena. Esta es una posición institucional de la organización; el documento distingue esa postura de los hallazgos jurídicos y empíricos que la sustentan.

“La infraestructura puede contratarse dentro de la ley. La responsabilidad penitenciaria no puede convertirse en una mercancía.”

Unión de Trabajadores Penitenciarios - UTP

Bogotá D. C. - Septiembre de 2026

RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto de Ley 092 de 2026 propone ampliar y ordenar la participación privada mediante concesiones, asociaciones público-privadas y otros mecanismos de capital privado en infraestructura penitenciaria, incluyendo categorías como “operación de infraestructura”, “servicios complementarios” y un “Sistema Mixto Penitenciario y Carcelario”. El mismo proyecto declara que la custodia, vigilancia, seguridad, uso de la fuerza, régimen disciplinario y funciones de autoridad permanecen en cabeza del Estado.

La tesis de este concepto no consiste en afirmar que toda participación privada sea constitucionalmente imposible. La legislación vigente ya admite APP en infraestructura bajo límites expresos. La cuestión central es otra: si resulta conveniente para el Estado ampliar el perímetro contractual dentro de un sistema que ejecuta el poder punitivo, y si las categorías abiertas del proyecto preservan con suficiente precisión las fronteras entre apoyo material y autoridad penitenciaria.

La Sentencia C-380 de 2023 es un precedente central, pero debe utilizarse correctamente. La Corte no declaró una prohibición general de las APP penitenciarias. Al contrario, su razonamiento sistemático destacó que los artículos 34A y 163 de la Ley 65 contienen restricciones precisas: tratamiento penitenciario, seguridad y vigilancia de la población carcelaria, guardia y actividades relacionadas con resocialización no quedan entregadas a la administración privada.

La literatura comparada tampoco demuestra una superioridad general del modelo privado. Revisiones sistemáticas y metaanálisis encuentran ahorros no garantizados, de magnitud reducida o evidencia inconclusa sobre costos y calidad. La literatura jurídica añade una pregunta de legitimidad: el castigo no es un servicio de mercado ordinario porque la persona privada de la libertad no elige proveedor, no puede abandonar el servicio y está sometida a coacción estatal.

Existe además evidencia oficial sobre riesgos fiscales de contratos de detención con mínimos garantizados. La Government Accountability Office de Estados Unidos documentó pagos por capacidad no utilizada: en mayo de 2020, ICE pagó US\$20,5 millones por más de 12.000 camas vacías por día, en promedio. El ejemplo no prueba que el PL 092 vaya a producir ese resultado, pero sí demuestra por qué la ley colombiana debería impedir estructuras que remuneren capacidad u ocupación sin una justificación de valor público.

Este concepto propone, por tanto, una oposición institucional basada en seis ejes: (i) responsabilidad pública y legitimidad; (ii) precisión de funciones indelegables; (iii) protección de tratamiento y resocialización; (iv) prevención de incentivos económicos ligados al encarcelamiento; (v) sostenibilidad fiscal y reversibilidad; y (vi) preservación de capacidad estatal, carrera penitenciaria, datos, tecnología y mando.

ESTRUCTURA DEL CONCEPTO

- Objeto, metodología y alcance
- Tesis institucional de la UTP
- Arquitectura constitucional del sistema penitenciario
- Sentencia C-380 de 2023: alcance correcto
- Naturaleza de la ley y eventual reserva estatutaria
- Lectura crítica del PL 092 de 2026
- Matriz artículo por artículo
- Poder punitivo, legitimidad y privatización
- Evidencia empírica sobre costos y calidad
- Criminalización de la pobreza y economía política del encarcelamiento
- Riesgo fiscal, ocupación garantizada y contratos de largo plazo
- Resocialización, tratamiento y reincidencia
- Seguridad, mando, tecnología y datos
- Capacidad estatal, dependencia y reversibilidad
- Derechos laborales y función pública penitenciaria
- Estándares internacionales y deber de garantía
- Test de conveniencia estatal propuesto
- Salvaguardas y proposiciones legislativas
- Preguntas para control político y debate legislativo
- Conclusiones
- Bibliografía seleccionada

1. OBJETO, METODOLOGÍA Y ALCANCE

El documento integra cuatro planos de análisis: derecho constitucional y penitenciario colombiano; lectura del articulado del PL 092; literatura académica internacional sobre privatización correccional; y evidencia institucional sobre riesgos contractuales y fiscales. Los estudios extranjeros se utilizan como evidencia comparada de riesgos y variables de diseño, no como prueba automática de que idénticos resultados ocurrirán en Colombia.

Se diferencia expresamente entre **inconstitucionalidad** e **inconveniencia**. Una norma puede superar un examen formal de constitucionalidad y, sin embargo, resultar inconveniente por sus efectos sobre capacidad estatal, costos, incentivos, derechos humanos o gobernanza. La oposición institucional de la UTP se formula principalmente en este segundo plano, sin renunciar a advertir riesgos constitucionales concretos cuando corresponda.

2. TESIS INSTITUCIONAL DE LA UTP

TESIS DE DEFENSA DE LO PÚBLICO

Para la UTP, el Estado debe conservar la responsabilidad efectiva sobre la dirección y administración sustantiva del sistema penitenciario, así como sobre las funciones que materializan autoridad frente a las personas privadas de la libertad. La organización diferencia esa responsabilidad de la contratación de obras, mantenimiento, suministros o apoyos instrumentales legalmente permitidos.

La tesis no depende de afirmar que un contratista privado sea intrínsecamente incapaz de prestar cualquier servicio. Se fundamenta en la naturaleza de la institución: la cárcel ejecuta decisiones de privación de libertad, administra coerción, seguridad, disciplina, tratamiento y acceso a derechos. Cuando esas funciones se fragmentan entre múltiples actores, la responsabilidad jurídica puede seguir siendo estatal mientras la capacidad operativa se dispersa.

La UTP sostiene que la respuesta a las deficiencias estructurales del sistema debe priorizar el fortalecimiento de INPEC, USPEC, carrera penitenciaria, infraestructura pública, formación, tecnología y supervisión. Si se pretende ampliar la participación privada, corresponde al legislador demostrar que esa ampliación produce valor público verificable y que no genera dependencia, incentivos perversos, pérdida de conocimiento institucional o desplazamiento material de funciones reservadas.

3. ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO

La privación de la libertad se encuentra sometida a reserva judicial y legal, debido proceso y protección reforzada de derechos. En el ámbito penitenciario existe una relación especial de sujeción que permite restricciones legítimas, pero simultáneamente intensifica los deberes positivos del Estado respecto de vida, integridad, salud, dignidad, seguridad y condiciones de reclusión.

La Constitución permite que particulares desempeñen funciones públicas en los términos que determine la ley. Por ello, no es técnicamente correcto sostener una prohibición constitucional absoluta de toda participación privada. El análisis debe identificar qué funciones pueden ser instrumentales y cuáles, por su vínculo con coerción, autoridad, disciplina, policía judicial, tratamiento o ejecución de la pena, requieren reserva pública reforzada.

La Ley 65 de 1993 y el Decreto Ley 407 de 1994 estructuran un modelo en el que el Cuerpo de Custodia y Vigilancia es un cuerpo armado, de carácter civil y permanente, vinculado a un servicio público esencial del Estado. La discusión del PL 092 debe leerse dentro de esa arquitectura y no como una contratación de servicios ordinarios.

4. SENTENCIA C-380 DE 2023: ALCANCE CORRECTO

La Sentencia C-380 de 2023 examinó un cargo contra una norma de la Ley 2197 de 2022. La Corte se inhibió respecto del reproche de privatización de vigilancia porque la interpretación de los demandantes no incorporaba sistemáticamente las restricciones existentes.

La Corte destacó que el artículo 34A de la Ley 65 autoriza APP para construcción, operación y mantenimiento de infraestructura, **salvo tratamiento penitenciario y seguridad y vigilancia**. También resaltó que el artículo 163 excluye de la administración privada la guardia y vigilancia, a cargo del INPEC, y las actividades relacionadas con resocialización.

El valor del precedente para este debate está en su énfasis sobre la existencia de **reglas y restricciones precisas**. La pregunta frente al PL 092 es si las nuevas categorías mantienen esa precisión o si abren un espacio reglamentario y contractual capaz de diluir las fronteras materiales entre infraestructura y administración penitenciaria.

PUNTO DE RIGOR

C-380/23 no debe citarse como una sentencia que prohibió toda privatización penitenciaria. Utilizarla de esa manera debilitaría el concepto. Su aporte más sólido es la lectura sistemática de las exclusiones legales sobre vigilancia, custodia y resocialización.

5. NATURALEZA DE LA LEY Y EVENTUAL RESERVA ESTATUTARIA

Por su objeto actual, el PL 092 es predominantemente una iniciativa ordinaria de organización administrativa, contratación e infraestructura penitenciaria. La reserva de ley estatutaria es excepcional y no se activa simplemente porque una norma tenga relación con derechos fundamentales.

Sin embargo, si durante el trámite las nociones de operación o servicios complementarios llegan a regular directamente el núcleo esencial, elementos estructurales, límites o restricciones de derechos fundamentales, o atribuyen a privados decisiones que afecten materialmente libertad, integridad, debido proceso o disciplina, deberá aplicarse un control artículo por artículo sobre la posible reserva del artículo 152 de la Constitución.

La consecuencia institucional es preventiva: las fronteras esenciales no deberían quedar remitidas a reglamento o contrato. La ley debe contener las exclusiones materiales indispensables.

6. LECTURA CRÍTICA DEL PL 092 DE 2026

El proyecto contiene salvaguardas expresas, especialmente en los artículos 1, 2, 6, 7 y 12. La preocupación de la UTP surge de la coexistencia de esas salvaguardas con expresiones amplias como operación de infraestructura, servicios complementarios y Sistema Mixto. La técnica legislativa debe impedir que una prohibición formal conviva con una delegación material.

7. MATRIZ ARTÍCULO POR ARTÍCULO

Art.	Contenido esencial	Riesgo / cuestión	Propuesta UTP
1	Habilita capital privado para desarrollo, financiación, construcción, ampliación, modernización, mantenimiento, equipamiento y operación; reserva autoridad custodia/vigilancia/seguridad.	"Operación" puede abarcar actividades materialmente sensibles.	Definición legal taxativa de operación física y logística; exclusión expresa de dirección penitenciaria.
2	Principio de complementariedad y conservación del carácter público.	La titularidad pública formal no evita delegación material.	Añadir principio de responsabilidad operativa pública efectiva.
3	Declara interés estratégico nacional.	Puede crear sesgo a favor del instrumento antes de demostrar valor.	Exigir evaluación comparativa previa y alternativa pública.
4	Modifica art. 15 Ley 65 para permitir esquemas privados.	Debe armonizarse con 34A y 163.	Remisión expresa y cláusula de prevalencia de exclusiones.
5	Amplía art. 16 con operación y servicios complementarios.	Categoría abierta y delegación reglamentaria.	Catálogo positivo y negativo en la propia ley.
6	Reserva custodia, vigilancia, seguridad, control y autoridad.	Es una salvaguarda importante, pero puede ser insuficiente frente a tecnología o actos auxiliares coercitivos.	Agregar fuerza, reglas coercitivas, disciplina, policía judicial, clasificación con efectos, traslados coercitivos y decisiones de tratamiento.
7	Crea Sistema Mixto; excluye autoridad, fuerza y disciplina.	La denominación puede sugerir cohesión penitenciaria.	Reencontrar como régimen de participación privada en infraestructura y servicios auxiliares.
8	Promoción de proyectos APP/concesión.	Riesgo fiscal de largo plazo.	Valor por dinero, costo cíclico de vida, contingencias, comparador público y reversibilidad.
9	Coordinación institucional.	Riesgo de mando fragmentado.	Mando funcional público prevalente y protocolos obligatorios.
10	Implementación territorial y cofinanciación.	Capacidades de supervisión desiguales.	Estandar nacional mínimo y asistencia técnica obligatoria.
11	Articulación con cárceles productivas.	Posible proximidad a decisiones de tratamiento/resocialización.	Privado sólo infraestructura/apoyo; dirección, selección y evaluación públicas.
12	Reglamentación en seis meses.	La reglamentación no debe definir fronteras esenciales.	Reserva legal de prohibiciones y funciones indelegables.
13	Derogatoria general.	Posible incertidumbre frente a 34A/163.	Preservación expresa de las exclusiones vigentes.

8. PODER PUNITIVO, LEGITIMIDAD Y PRIVATIZACIÓN

Sharon Dolovich propone que la evaluación de las prisiones privadas no se limite a eficiencia comparativa. Desde la perspectiva de legitimidad liberal, el Estado mantiene obligaciones hacia quienes encarcela y el incentivo de lucro puede introducir tensiones en decisiones penitenciarias. Este marco es útil para Colombia porque obliga a distinguir entre comprar un servicio y ejercer legítimamente poder sobre una persona.

La PPL no es un consumidor ordinario: no escoge proveedor, no negocia condiciones, no puede abandonar el establecimiento por baja calidad y está sometida a decisiones coercitivas. Por ello, los mecanismos clásicos de disciplina de mercado no operan de la misma manera.

La tesis UTP es que la legitimidad del castigo exige que el Estado conserve no solo la titularidad jurídica sino la **capacidad real** de dirigir, supervisar, decidir y responder. Un contrato no debe convertirse en una capa que separe al Estado de la ejecución material de sus deberes.

9. EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE COSTOS Y CALIDAD

Lundahl y colaboradores (2009) realizaron un metaanálisis de 12 estudios con comparaciones directas entre prisiones públicas y privadas. No encontraron un beneficio o perjuicio general claro; los ahorros no estaban garantizados y parecían mínimos. La calidad era similar, con una ligera ventaja pública en capacitación de habilidades y menos quejas.

Perrone y Pratt (2003), en una revisión sistemática, calificaron como inconclusa la evidencia sobre mayor costo-efectividad o calidad de las prisiones privadas y subrayaron problemas metodológicos que dificultan comparaciones firmes.

Pratt (2019) revisó la literatura de costo-beneficio y destacó que todavía existen vacíos importantes para comprender el balance social completo de la privatización correccional.

IMPLICACIÓN

La literatura no permite presumir que privatizar produzca ahorro o mejor calidad. Si el legislador amplía la participación privada, debería exigir evidencia específica de valor público para cada proyecto, en vez de convertir la APP en una presunción de eficiencia.

10. CRIMINALIZACIÓN DE LA POBREZA Y ECONOMÍA POLÍTICA DEL ENCARCELAMIENTO

Existe una literatura amplia sobre la relación entre pobreza, desigualdad, multas y tasas judiciales, vigilancia penal y encarcelamiento. El concepto de “criminalización de la pobreza” describe mecanismos por los cuales condiciones de precariedad pueden aumentar la exposición al sistema penal o prolongar sus consecuencias. No debe confundirse con una afirmación de que la privatización, por sí sola, cause pobreza o condenas.

La relevancia para la privatización es de incentivos. Cuando el encarcelamiento genera flujos económicos estables para operadores, proveedores o financiadores, la política pública debe impedir que la capacidad carcelaria se convierta en una demanda comercial que requiera niveles de ocupación para sostener retornos.

La UTP puede caracterizar este fenómeno, en su discurso político-sindical, como el riesgo de convertir la privación de libertad en un negocio. En un concepto jurídico conviene expresarlo técnicamente: **alineación de incentivos, prevención de conflictos de interés y prohibición de estructuras contractuales que remuneren o premien niveles de encarcelamiento.**

La preocupación es particularmente sensible respecto de poblaciones vulnerables. Si pobreza y exclusión ya incrementan la exposición al sistema penal en distintos contextos, la política penitenciaria debe evitar añadir incentivos económicos institucionales que hagan fiscalmente costosa la reducción de la población privada de la libertad.

11. RIESGO FISCAL, OCUPACIÓN GARANTIZADA Y CONTRATOS DE LARGO PLAZO

La UTP sostiene que el Estado no debería celebrar contratos que hagan técnicamente inviable o fiscalmente prohibitiva la recuperación de una función penitenciaria esencial.

15. DERECHOS LABORALES Y FUNCIÓN PÚBLICA PENITENCIARIA

El argumento laboral debe formularse desde las funciones y la capacidad institucional. El proyecto declara que no delegará custodia y seguridad; por ello, no es riguroso afirmar que su texto actual elimina automáticamente cargos del CCV.

Si es legítimo exigir un estudio de impacto sobre planta, carrera, formación, cargas de trabajo y distribución funcional. La sustitución material puede ocurrir no solo mediante una transferencia formal de competencias, sino cuando tareas estratégicas migran progresivamente hacia contratistas y el Estado deja de desarrollar su propia capacidad.

La defensa de empleo público se conecta así con seguridad y continuidad: una carrera penitenciaria profesionalizada preserva experiencia acumulada, disciplina, responsabilidad administrativa, formación especializada y disponibilidad institucional.

16. ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y DEBER DE GARANTÍA

Los estándares interamericanos y las Reglas Nelson Mandela enfatizan el deber estatal de garantizar trato digno, seguridad, salud y condiciones compatibles con derechos humanos. La contratación de terceros no extingue la responsabilidad internacional del Estado.

Las Reglas Mandela son estándares internacionales de referencia y no deben presentarse como un tratado autónomo incorporado automáticamente al bloque de constitucionalidad. Su utilidad es interpretativa y de política penitenciaria.

En un modelo contractual, el Estado necesita mecanismos de inspección independientes, acceso a información, indicadores de derechos humanos, canales de quejas, auditorías y consecuencias contractuales frente a incumplimientos.

La evidencia oficial estadounidense ofrece un ejemplo concreto del riesgo de mínimos garantizados. La GAO reportó que ICE había incorporado pagos mínimos en contratos y acuerdos de detención, pagando por camas aunque no fueran utilizadas. En mayo de 2020 se pagaron US\$20,5 millones por más de 12.000 camas vacías por día, en promedio.

GAO también documentó en operaciones del U.S. Marshals Service que el costo por detenido aumentó, entre otras razones, porque poblaciones inferiores a las previstas dejaron sin llenar espacios garantizados. Estos antecedentes no son equivalentes al sistema penitenciario colombiano, pero ilustran un riesgo contractual verificable: el Estado puede terminar pagando capacidad que su propia política criminal aspira a dejar de necesitar.

Una APP tampoco es financiación gratuita. Puede diferir pagos, asignar riesgos y movilizar capital, pero genera compromisos de largo plazo, costos de financiación, supervisión, renegociación, contingencias y reversión. La comparación correcta debe ser de valor por dinero y costo total de ciclo de vida.

CLÁUSULA PROPUESTA

Prohibir pagos, garantías, incentivos o mecanismos de remuneración cuyo valor dependa de mantener porcentajes mínimos de ocupación penitenciaria. Ningún contrato debería crear un interés fiscal del Estado en conservar plazas ocupadas.

12. RESOCIALIZACIÓN, TRATAMIENTO Y REINCIDENCIA

La resocialización no es un accesorio logístico. Implica diagnóstico, clasificación, acceso a programas, evaluación y decisiones institucionales que pueden incidir en la trayectoria de cumplimiento de la pena. El artículo 163 vigente excluye actividades relacionadas con resocialización de la administración privada.

Los privados pueden, dentro del marco legal, suministrar infraestructura, equipos, formación técnica u otros apoyos. La frontera debe situarse antes de la dirección y evaluación del tratamiento. La autoridad pública debe conservar selección, priorización, evaluación, certificación y decisiones que produzcan efectos penitenciarios.

La literatura internacional sobre reincidencia es heterogénea. Algunos estudios han encontrado resultados desfavorables asociados a determinadas experiencias privadas y otros no permiten generalizaciones. Por ello, cualquier proyecto colombiano debería medir reincidencia, continuidad de programas, vínculos familiares, educación y trabajo, además de disponibilidad física de infraestructura.

13. SEGURIDAD, MANDO, TECNOLOGÍA Y DATOS

La frontera contemporánea entre infraestructura y seguridad es tecnológica. Un contratista que mantiene cámaras, cerraduras electrónicas, biometría, sensores, redes o sistemas de gestión puede tener acceso material a herramientas capaces de afectar movimiento y control de PPL.

La ley debería establecer que todo sistema tecnológico con efectos sobre seguridad opera bajo mando funcional público. El contratista puede mantener hardware o software, pero las decisiones de apertura, cierre, bloqueo, movimiento, alertas críticas, perfiles de acceso y tratamiento de datos sensibles deben quedar sometidas a controles públicos, trazabilidad y auditoría.

Debe exigirse propiedad o acceso estatal continuo a datos, interoperabilidad, ciberseguridad, registro de eventos, prohibición de bloqueo tecnológico por disputas contractuales y capacidad de operación manual o alternativa en contingencias.

14. CAPACIDAD ESTATAL, DEPENDENCIA Y REVERSIBILIDAD

Uno de los riesgos menos visibles de la externalización prolongada es la pérdida de conocimiento interno. Si durante décadas el operador concentra mantenimiento, tecnología, procesos y personal especializado, el Estado puede conservar la competencia formal pero perder capacidad práctica de retoma.

La reversibilidad debe ser una obligación de diseño: manuales, propiedad y portabilidad de datos, formación de personal público, inventarios, licencias, repuestos críticos, continuidad de servicios y protocolos de transición. El costo de reconstruir capacidad pública debe incluirse desde el inicio en el análisis fiscal.

17. TEST DE CONVENIENCIA ESTATAL PROPUESTO

Antes de aprobar o estructurar cualquier proyecto de participación privada, la UTP propone que el Estado responda un test mínimo de diez preguntas. La ausencia de respuesta debería impedir presumir conveniencia.

Dimensión	Pregunta obligatoria
Necesidad	¿Cuál problema concreto no puede resolverse razonablemente fortaleciendo la capacidad pública?
Alternativas	¿Se comparó APP con opción pública, fortalecimiento institucional y otras opciones?
Costo total	¿Cuál es el valor presente de construcción, financiación, operación, supervisión, contingencias y reversión?
Incentivos	¿Existe cualquier pago o garantía ligado a ocupación o capacidad mínima?
Autoridad	¿Qué tareas están prohibidas al privado y cómo se controla su ejecución material?
Derechos	¿Qué indicadores de dignidad, integridad, quejas, salud y programas condicionan el contrato?
Resocialización	¿Cómo se evita delegar dirección, evaluación o decisiones de tratamiento?
Tecnología	¿El Estado conserva mando, datos, interoperabilidad y acceso permanente?
Capacidad pública	¿Qué conocimiento, personal y medios conservará el Estado durante toda la vigencia?
Reversibilidad	¿Puede el Estado retomar la operación inmediatamente y a costo previsible?

18. SALVAGUARDAS Y PROPOSICIONES LEGISLATIVAS

- **Definición de operación:** limitarla a actividades físicas, técnicas, tecnológicas, logísticas y de mantenimiento de infraestructura que no impliquen dirección penitenciaria ni control autónomo de PPL.
- **Servicios complementarios:** establecer catálogo legal y prohibiciones expresas; no remitir la frontera esencial al reglamento.
- **Reserva estatal reforzada:** dirección penitenciaria; custodia y vigilancia; seguridad; uso de fuerza; requisas coercitivas; disciplina; policía judicial; decisiones de clasificación con efectos sobre derechos; traslados coercitivos; dirección y evaluación del tratamiento.
- **Resocialización:** permitir apoyo material o técnico sin transferir selección, evaluación, certificación o decisión sobre el tratamiento.
- **Tecnología:** mando funcional público, acceso estatal a datos, trazabilidad, interoperabilidad y ciberseguridad.
- **Cláusula antiocupación:** prohibición de mínimos garantizados o incentivos económicos asociados a mantener población privada de la libertad.
- **Valor por dinero:** comparador público, costo ciclo de vida, matriz de riesgos y publicación de supuestos.
- **Reversibilidad:** plan obligatorio de retoma estatal, transferencia de conocimiento, datos y activos críticos.
- **Protección institucional:** estudio de impacto sobre planta, carrera y capacidad operativa del INPEC y USPEC.
- **Preservación normativa:** declaración expresa de vigencia y prevalencia de las exclusiones de los artículos 34A y 163.

19. PREGUNTAS PARA CONTROL POLÍTICO Y DEBATE LEGISLATIVO

- ¿Cuál es el estudio colombiano que demuestra que ampliar la participación privada producirá ahorro neto y mejor calidad?
- ¿Cuál es el costo fiscal total esperado durante 20 o 30 años, incluyendo financiación, supervisión, renegociaciones y reversión?
- ¿Qué se entiende exactamente por operación y servicios complementarios?
- ¿Puede un contratista controlar puertas, cámaras, biometría, comunicaciones o bases de datos? ¿Bajo qué mando?
- ¿Cómo se garantiza que el privado no administre materialmente resocialización?
- ¿Se permitirán pagos mínimos, disponibilidad garantizada o cláusulas relacionadas con ocupación? Si no, ¿por qué no prohibirlas expresamente?
- ¿Qué capacidad pública se mantendrá para retomar una instalación ante incumplimiento, quiebra o emergencia?
- ¿Qué impacto tendrá el modelo sobre la carrera penitenciaria, la formación y la planta de personal?
- ¿Cómo se preservan los artículos 34A y 163 y el entendimiento de C-380/23?
- ¿Qué controles impedirán que una reducción futura del encarcelamiento se convierta en un costo contractual para el Estado?
- ¿Qué indicadores de derechos humanos, resocialización y reincidencia tendrán igual o mayor peso que los indicadores financieros?
- ¿Alguna modificación durante el trámite regula elementos estructurales de derechos fundamentales y activa reserva estatutaria?

20. CONCLUSIONES

Primera. El PL 092 no debe analizarse como una simple iniciativa de infraestructura. Su lenguaje sobre operación, servicios complementarios y sistema mixto puede incidir en la frontera entre contratación y administración penitenciaria.

Segunda. C-380 de 2023 no prohíbe toda APP, pero confirma la relevancia de restricciones precisas sobre vigilancia, custodia y resocialización. El proyecto debería reforzar, no difuminar, esas fronteras.

Tercera. La literatura académica no acredita una superioridad general de las prisiones privadas en costo o calidad. Los ahorros no están garantizados y existen problemas metodológicos para comparar modelos.

Cuarta. La legitimidad del castigo exige mirar más allá del precio. El Estado mantiene deberes indeclinables frente a las personas que encarcela y debe conservar capacidad efectiva para cumplirlos.

Quinta. La experiencia comparada demuestra que determinados diseños contractuales pueden generar pagos por capacidad no utilizada y dependencia de compromisos de largo plazo. Colombia debería excluir expresamente incentivos ligados a ocupación.

Sexta. La relación entre pobreza y sistema penal obliga a impedir que el encarcelamiento se convierta en una demanda económica que genere incentivos incompatibles con prevención, alternativas a la prisión, resocialización y reducción de reincidencia.

Séptima. La oposición institucional de la UTP puede sostenerse de manera jurídicamente rigurosa como una defensa de la capacidad pública, del mando estatal, de los derechos humanos, de la resocialización, de la sostenibilidad fiscal y de una carrera penitenciaria profesional.

Octava. Si el Congreso decide continuar la iniciativa, las salvaguardas esenciales deben quedar en la ley y no en futuros reglamentos o contratos.

SÍNTESIS INSTITUCIONAL

Para la UTP, modernizar el sistema penitenciario no exige convertir la ejecución de la pena en un mercado. El Estado puede contratar obras y apoyos permitidos por la ley, pero debe conservar dirección, mando, conocimiento, personal, tecnología crítica, tratamiento y responsabilidad efectiva. La pregunta no es solamente quién construye una cárcel: es quién conserva el poder, la capacidad y la obligación de responder por lo que ocurre dentro de ella.

21. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES SELECCIONADAS

Fuentes jurídicas colombianas

Constitución Política de Colombia, especialmente arts. 28, 29, 121, 123, 150, 152, 153, 209 y 365.

Ley 65 de 1993 - Código Penitenciario y Carcelario, especialmente arts. 34A y 163.

Decreto Ley 407 de 1994 - Régimen de personal del INPEC y Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

Corte Constitucional, Sentencia C-380 de 2023.

Corte Constitucional, Sentencias T-388 de 2013 y SU-122 de 2022, sobre crisis estructural y deberes estatales en privación de libertad.

Proyecto de Ley 092 de 2026 Senado y exposición de motivos, texto aportado para este concepto.

Literatura académica

Dolovich, S. (2005). *State Punishment and Private Prisons*. Duke Law Journal, 55, 437-546.

Lundahl, B. W., Kurtz, C., Brownell, C., Harris, N. & Van Vleet, R. (2009). *Prison Privatization: A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators*. Research on Social Work Practice, 19(4), 383-394.

Perona, D. & Pratt, T. C. (2003). *Comparing the Quality of Confinement and Cost Effectiveness of Public Versus Private Prisons*. The Prison Journal, 83(3), 301-322.

Pratt, T. C. (2019). *Cost-benefit analysis and privatized corrections*. Criminology & Public Policy, 18(2), 447-456.

Evidencia institucional comparada

U.S. Government Accountability Office (2021). *Immigration Detention: Actions Needed to Improve Planning, Documentation, and Oversight of Detention Facility Contracts*, GAO-21-149.

U.S. Government Accountability Office (2016). *Prisoner Operations: United States Marshals Service Could Better Estimate Cost Savings and Monitor Efforts to Increase Efficiencies*, GAO-16-472.

Estándares internacionales

Naciones Unidas, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

NOTA DE RIGOR

La literatura comparada identifica riesgos y resultados observados en contextos específicos. No demuestra que el PL 092 vaya a reproducir automáticamente esos resultados. Su función en este concepto es exigir que el legislador colombiano identifique, evalúe y prevenga dichos riesgos antes de ampliar el perímetro de participación privada.

UNIÓN DE TRABAJADORES PENITENCIARIOS - UTP

Documento técnico para la deliberación pública y legislativa



CAPÍTULO ESPECIAL

DERECHOS HUMANOS, CARRERA PENITENCIARIA Y RESERVA PÚBLICA DE LA EJECUCIÓN MATERIAL DE LA PENA

Custodia, seguridad, coerción, disciplina, tratamiento, redención, beneficios, policía judicial y formación especializada

TESIS CENTRAL DE LA UTP

No se discute que un particular pueda construir una cárcel, mantener una edificación, suministrar alimentación, instalar equipos o prestar servicios materiales permitidos por la ley. La frontera aparece cuando el contrato deja de recaer sobre las cosas necesarias para ejecutar la pena y comienza a recaer sobre el poder ejercido sobre la persona que cumple la pena.

Custodiar, vigilar, requisar coercitivamente, emplear fuerza, administrar disciplina, investigar infracciones internas, imponer sanciones, producir evaluaciones que inciden en redención, intervenir en beneficios penitenciarios, ejecutar órdenes judiciales, ejercer funciones de policía judicial, dirigir tratamiento y resocialización y adoptar decisiones que determinan materialmente las condiciones de privación de la libertad no son equivalentes a construir, mantener o suministrar una infraestructura.

Son actuaciones insertas en el ejercicio del poder punitivo del Estado y en su posición de garante frente a una población sometida a una especial relación de sujeción.

1. DERECHOS HUMANOS: EL ESTADO NO ES UN SIMPLE CONTRATANTE

El enfoque de derechos humanos modifica el punto de partida del debate. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce que, respecto de las personas privadas de libertad, los Estados se encuentran en una **posición especial de garante**. Esa condición exige respetar y garantizar vida, integridad, dignidad y condiciones mínimas compatibles con la dignidad humana. [1]

La persona reclusa no es un consumidor ordinario: no escoge quién la custodia, no puede abandonar el establecimiento por insatisfacción, no puede sustraerse legítimamente de una requisita autorizada ni negociar las condiciones esenciales de su encierro. Por eso, las reglas del mercado no sustituyen las garantías del derecho público.

La posición de garante no puede reducirse a supervisar un contrato. Cuando el Estado priva legítimamente a una persona de su libertad asume una responsabilidad reforzada sobre su vida, integridad, seguridad, dignidad, tratamiento y condiciones de reclusión. Cuanto mayor sea la transferencia material del control cotidiano hacia un operador privado, mayor puede ser la distancia entre quien conserva jurídicamente la responsabilidad y quien ejerce materialmente el poder.

El Principio XX de la CIDH se refiere específicamente al personal responsable de dirección, custodia, tratamiento, traslado, disciplina y vigilancia. Exige selección cuidadosa, idoneidad, capacitación especializada y señala que dicho personal debe estar integrado preferentemente por servidores públicos de carácter civil. [1]

El Principio XXIII exige que el uso de fuerza y medios coercitivos sea excepcional, proporcional, necesario, de último recurso y sometido a supervisión de autoridad competente. También exige investigaciones serias e imparciales de hechos de violencia. [1]

CONSECUENCIA PARA EL PL 092

La discusión no puede limitarse a si una APP construye más rápido o cuesta menos. Debe preguntarse si la estructura contractual preserva las garantías institucionales que rodean el ejercicio cotidiano de coerción sobre seres humanos privados de libertad.

2. EL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL

El Decreto 407 de 1994 dispone que el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional cumple un servicio público esencial a cargo del Estado. Su misión comprende orden, seguridad, disciplina, programas de resocialización, custodia y vigilancia de internos, protección de derechos fundamentales y garantías reconocidas por la Constitución y los tratados de derechos humanos. [2]

El artículo 117 del mismo Decreto lo define como organismo armado, de carácter civil y permanente, uniformado, jerarquizado, con régimen y disciplina especiales. La Corte Constitucional, en C-811 de 2014, reiteró esas características y señaló que el Cuerpo puede emplear medios coercitivos y desarrolla funciones que incluyen seguridad y policía judicial. [2][3]

De ello surge una tesis institucional de especial importancia: **el Cuerpo de Custodia y Vigilancia no es una empresa pública de vigilancia; es la institucionalización jurídica de una función penitenciaria civil especializada del Estado**.

La existencia de un cuerpo público, profesional, jerarquizado, sometido a carrera, disciplina especial y formación penitenciaria no constituye únicamente una garantía laboral para sus integrantes. También funciona como garantía para las personas sometidas al poder penitenciario: define quién puede ejercer coerción, bajo qué formación, con qué jerarquía, con qué deberes y bajo qué mecanismos de responsabilidad.

3. CARRERA PENITENCIARIA ESPECIAL FRENTE A VIGILANCIA PRIVADA

La especialidad del régimen del CCV ha sido reconocida por la Corte Constitucional. En C-811 de 2014, al examinar reglas de ingreso, la Corte describió el régimen de carrera como especial por el servicio prestado, las funciones cumplidas y la naturaleza y conformación del Cuerpo. [3]

El Decreto 407 regula ingreso, orientación, formación, capacitación, actualización, especialización, ascensos, traslados, retiros y administración del Cuerpo. La Junta de Carrera Penitenciaria administra y vigila la carrera, incluyendo evaluación, calificación de servicios, cursos, concursos, promociones y ascensos. [2]

Una licencia empresarial de vigilancia privada no equivale a la investidura jurídica de un servidor penitenciario. La diferencia no reside solamente en quién paga el salario. Reside en la fuente de competencia, finalidad, formación, jerarquía, disciplina, responsabilidad, controles y régimen de carrera.

Por eso, cualquier sustitución material, directa o progresiva del CCV por personal de seguridad privada exigiría un análisis constitucional cualitativamente distinto del de una contratación logística. El PL 092 declara reservar custodia, vigilancia y seguridad al Estado; esa salvaguarda debe preservarse y cerrarse frente a mecanismos indirectos de sustitución mediante categorías abiertas como operación o servicios complementarios.

Dimensión	CCV / autoridad pública	Vigilancia privada ordinaria
Fuente de competencia	Ley penitenciaria, Decreto 407, actos de nombramiento y código pública de mundo.	Contrato y régimen de vigilancia privada; no equivale por sí mismo a competencia penitenciaria.
Naturaliza	Servicio esencial del Estado; cuerpo armado, civil, permanente y jerarquizado.	Servicio privado autorizado bajo un régimen diferente.
Carrera	Régimen penitenciario especial.	No equivale a carrera penitenciaria.
Formación	Formación, capacitación, actualización y especialización penitenciaria.	Capacitación de seguridad privada no sustituye automáticamente la formación penitenciaria.
Custodia PPL	La Ley 65 asigna vigilancia interna al CCV.	Una licencia privada no confiere por sí sola custodia penitenciaria.
Coerción	Medios coercitivos bajo régimen penitenciario, necesidad, racionalidad y mundo.	Régimen distinto; autorización material no equivale a función penitenciaria.
Policia judicial	Competencias legales determinadas dentro del sistema penitenciario.	Una licencia de vigilancia no otorga policía judicial.
Tratamiento	Integrado al sistema público y a límites de Ley 65.	C-380 destaca exclusiones legales sobre tratamiento/resocialización.
Responsabilidad	Disciplinaria, administrativa, penal y demás regímenes de función pública.	Contractual, laboral, administrativa y penal según el caso; no idéntica a investidura pública.

4. ESCUELA PENITENCIARIA NACIONAL: PROFESIONALIZACIÓN DEL PODER COERCITIVO

La Escuela Penitenciaria debe incorporarse al concepto no solo como centro de capacitación laboral, sino como parte de la garantía institucional que profesionaliza el ejercicio del poder penitenciario.

La Ley 65 establece programas permanentes de educación y actualización a cargo de la Escuela Penitenciaria Nacional. El Decreto 407 dispone que los miembros del CCV recibirán formación, capacitación, complementación, actualización y especialización en la Escuela; además permite centros docentes y convenios especializados bajo las condiciones previstas por el régimen. [2][4]

La Corte Constitucional indicó en C-811 de 2014 que los aspirantes a ingresar a cargos del ramo penitenciario deben tomar y aprobar el curso de formación impartido por la Escuela Penitenciaria Nacional, en su sede central o regionales. [3]

Este diseño coincide con el estándar interamericano: la CIDH exige instrucción inicial y capacitación periódica especializada del personal penitenciario, incluyendo derechos humanos, derechos y deberes funcionales, uso de fuerza, armas de fuego y contención física. [1]

TESIS

La Escuela Penitenciaria no debe ser presentada únicamente como una dependencia educativa. Es un mecanismo institucional para asegurar que quienes ejercen custodia, seguridad y coerción comprendan la finalidad penitenciaria, los derechos humanos, los límites del uso de la fuerza y las responsabilidades inherentes al servicio público.

5. CUSTODIA, SEGURIDAD Y COERCIÓN: EL PODER SOBRE LA PERSONA

El artículo 31 de la Ley 65 asigna la vigilancia interna de los centros de reclusión al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional; la vigilancia externa corresponde a la Fuerza Pública, con las excepciones legales. [5]

La distinción fundamental puede formularse así: **contratar la cárcel no es lo mismo que contratar el poder de castigar**. El Estado puede adquirir cemento, tecnología, alimentación, mantenimiento o determinados apoyos auxiliares. Pero controlar materialmente cuando una persona sale, entra, es aislada, requisada, inmovilizada, trasladada o sometida a una medida de seguridad se aproxima al ejercicio material del poder penitenciario.

En este punto también debe manejarse con rigor la cuestión de las armas. El ordenamiento colombiano contempla regímenes en los que particulares pueden ser autorizados para determinadas armas. Esa posibilidad no equivale a habilitarlos para ejercer custodia penitenciaria armada. La pregunta relevante es quién posee competencia legal, entrenamiento penitenciario, mando público y responsabilidad para usar fuerza potencialmente letal frente a PPL.

Las armas de largo alcance o especializadas, dispositivos menos letales y demás medios coercitivos utilizados en el contexto penitenciario deben analizarse desde su finalidad y cadena de mando, no únicamente desde su propiedad material.

6. DISCIPLINA, INVESTIGACIONES INTERNAS Y SANCIONES

La disciplina penitenciaria no es una actividad empresarial. Investigar una conducta interna, valorar pruebas, determinar responsabilidad e imponer sanciones son actuaciones sujetas a legalidad y debido proceso. Las decisiones disciplinarias pueden modificar materialmente las condiciones de reclusión e incluso interactuar con la progresividad del tratamiento.

Un contratista puede mantener cámaras o sistemas informáticos bajo controles legales. Otra cosa es conferirle poder autónomo para investigar disciplinariamente, calificar conductas, imponer sanciones o producir valoraciones con efectos jurídicos. La ley debe mantener esas decisiones en autoridades públicas competentes.

Desde derechos humanos, esta separación también reduce conflictos de interés: quien recibe remuneración por operar servicios no debe convertirse, por esa sola condición contractual, en autoridad que investiga y sanciona a la población sometida al servicio.

7. POLICÍA JUDICIAL, EVIDENCIA Y RESPONSABILIDAD PÚBLICA

El artículo 41 de la Ley 65 atribuye a los Directores General, Regional y de establecimientos de reclusión del INPEC funciones de policía judicial para investigar delitos cometidos al interior de los establecimientos, hasta que la Fiscalía asuma conocimiento. [4]

Esto demuestra que la administración penitenciaria se encuentra conectada con competencias públicas que trascienden la logística. Videovigilancia, registros de acceso, comunicaciones, biometría y bases de datos pueden transformarse en evidencia. Si un privado administra sistemas tecnológicos, deben existir reglas estrictas sobre integridad, trazabilidad, cadena de custodia, acceso estatal y preservación.

La licencia de vigilancia privada no confiere funciones de policía judicial. La externalización tecnológica tampoco debe producir una privatización indirecta del control de información crítica para investigaciones penales.

8. REDENCIÓN DE PENA, BENEFICIOS Y EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA

La ejecución de la pena contiene una interacción constante entre autoridad penitenciaria y juez de ejecución. Trabajo, estudio, enseñanza, conducta, tratamiento y otras variables generan certificaciones, conceptos y evaluaciones que pueden ser relevantes para redención, permisos, progresividad o decisiones judiciales.

La tesis correcta no es afirmar que el INPEC decide por sí solo la libertad condicional o todos los subrogados: muchas decisiones corresponden al juez de ejecución. Precisamente por eso es tan importante preservar la imparcialidad y naturaleza pública de los insumos penitenciarios que alimentan esas decisiones.

Un privado puede impartir un curso o administrar materialmente un taller cuando la ley lo permita. Pero la certificación penitenciaria con efectos sobre redención, la evaluación de conducta, el concepto de tratamiento o la decisión administrativa sobre beneficios no deberían quedar bajo control autónomo del contratista.

La seguridad jurídica exige identificar siempre quién decidió, con qué competencia, con qué procedimiento y bajo qué control. La fragmentación contractual no puede crear una autoridad penitenciaria de hecho sin investidura pública.

9. TRATAMIENTO, RESOCIALIZACIÓN Y C-380 DE 2023

La Sentencia C-380 de 2023 debe ocupar un lugar central, pero con precisión. La Corte no declaró una prohibición absoluta de toda participación privada. Se inhibió respecto del cargo correspondiente porque la lectura de los demandantes no incorporaba sistemáticamente las restricciones vigentes. [6]

Sin embargo, en ese razonamiento destacó que el artículo 34A excluye de APP los servicios de tratamiento penitenciario y seguridad y vigilancia de población carcelaria, y que el artículo 163 excluye de la administración privada la guardia y vigilancia, a cargo del INPEC, y las actividades relacionadas con resocialización. [6]

El valor del precedente para la tesis UTP es claro: el régimen vigente no equipara infraestructura con tratamiento. La ley reconoce una frontera. El PL 092 debe ser evaluado por su capacidad para conservarla de forma expresa y material.

10. CONSECUENCIAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES DE TRANSFERIR CAPACIDAD PENITENCIARIA

La transferencia progresiva de capacidades esenciales a contratistas puede generar consecuencias que exceden el contrato individual: fragmentación de responsabilidad democrática; pérdida de conocimiento institucional; dependencia tecnológica; menor capacidad de retoma; dificultad para individualizar responsabilidades; y tensiones entre incentivos contractuales y objetivos de reducción de reincidencia o encarceramiento.

La literatura académica sobre privatización penitenciaria no demuestra una superioridad general del modelo privado. Dolovich analiza el problema de legitimidad de delegar castigo y las obligaciones del Estado frente a quienes encarcela. Lundahl y colaboradores, en un metaanálisis, no encontraron una ventaja general clara en costos o calidad. Pernone y Pratt describieron como inconclusa la evidencia comparativa de costo-efectividad y calidad. [7][8][9]

Estos estudios no prueban que todo operador privado viole derechos. Si justifican rechazar la presunción de que privatizar sea sinónimo de eficiencia y exigen que cada expansión contractual sea sometida a evaluación empírica, fiscal, institucional y de derechos humanos.

La profesionalización pública también sirve como barrera frente al populismo punitivo. La política criminal puede enfrentar presiones coyunturales para aumentar encarceramiento o endurecer condiciones. El Estado debe evitar crear relaciones económicas cuyos retornos dependan estructuralmente de mantener o aumentar capacidad penitenciaria ocupada.

No significa que una empresa privada determine condenas. Significa que el diseño contractual debe impedir que surjan beneficiarios económicos con interés en la expansión o permanencia del encarceramiento, especialmente cuando el Estado también debe promover prevención, alternativas legales a la prisión, reinserción y reducción de reincidencia.

11. UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL, NO UN PRIVILEGIO CORPORATIVO

La defensa de la carrera penitenciaria debe evitar presentarse exclusivamente como protección del empleo. Su fundamento más robusto es institucional: la carrera profesionaliza la coerción, la jerarquía permite determinar responsabilidades, la disciplina especial controla abusos, la formación especializada enseña límites al uso de la fuerza, y la permanencia conserva experiencia estatal.

La existencia de servidores públicos no elimina por sí misma el riesgo de abusos; de ahí la necesidad de control disciplinario, judicial, penal, fiscal y de derechos humanos. Pero reemplazar esa arquitectura por un vínculo contractual distinto exige demostrar qué mecanismos equivalentes o superiores protegerían a la PPL y garantizarían responsabilidad pública.

El estándar de la CIDH que prefiere servidores públicos civiles para dirección, custodia, tratamiento, traslado, disciplina y vigilancia ofrece un respaldo internacional especialmente relevante a esta concepción. [1]

12. MATRIZ DE RESERVA PÚBLICA PROPUESTA

Actividad	Participación privada admisible en principio	Reserva / dirección pública propuesta
Construcción y obra	Diseño, construcción, mantenimiento bajo contratación legal.	Planeación, supervisión, recibo, seguridad y control estatal.
Servicios materiales	Alimentación, aseo, mantenimiento, suministros, soporte técnico según ley.	Estándares, inspección, continuidad y sanción contractual.
Tecnología	Instalación y mantenimiento de hardware/software.	Mundo funcional, perfiles de acceso, datos, decisiones de apertura/cierre y trazabilidad.
Custodia y vigilancia	Apoyo material sin poder autónomo sobre PPL.	CCV conforme a Ley 65 y régimen especial.
Seguridad / coerción	Suministro o mantenimiento de equipos cuando proceda.	Decisión y empleo coercitivo bajo autoridad pública competente.
Disciplina	Soporte documental/tecnológico.	Investigación disciplinaria penitenciaria, valoración y sanción.
Policia judicial	Soporte técnico sujeto a cadena de custodia.	Competencia legal de autoridades públicas.
Tratamiento	Provisión de programas o servicios auxiliares dentro de la ley.	Dirección, selección, evaluación y decisiones penitenciarias.
Redención / beneficios	Prestación de actividad educativa/laboral contratada cuando proceda.	Certificación penitenciaria, conceptos y decisiones con efectos jurídicos.
Órdenes sobre libertad	Ninguna decisión autónoma.	Ejecución estricta por autoridades competentes de órdenes judiciales/legales.
Formación del CCV	Convenios o cooperación académica en los términos legales.	Dirección institucional de la Escuela Penitenciaria y régimen de formación del CCV.

13. PROPUESTA DE CLÁUSULA DE BLINDAJE

TEXTO PROPUESTO

En ningún caso los esquemas de asociación público-privada, concesión, operación de infraestructura o contratación de servicios complementarios podrán comprender, directa o indirectamente, el ejercicio autónomo por particulares de funciones de dirección penitenciaria, custodia o vigilancia de personas privadas de la libertad; seguridad penitenciaria; uso de la fuerza o medios coercitivos; requisas coercitivas; disciplina e investigación disciplinaria penitenciaria; funciones de policía judicial; adopción o ejecución autónoma de medidas que modifiquen la situación jurídica o material de reclusión; evaluación penitenciaria con efectos sobre redención, conducta, progresividad o beneficios; dirección, clasificación, evaluación o decisión del tratamiento penitenciario y la resocialización; ni administración autónoma de sistemas tecnológicos cuya operación implique control material sobre el movimiento o la seguridad de las personas privadas de la libertad. La contratación de infraestructura, mantenimiento, suministros, servicios técnicos, tecnológicos, logísticos, educativos, productivos o materiales permitidos por la ley deberá ejecutarse bajo dirección, mando funcional, supervisión y responsabilidad de las autoridades públicas competentes, sin menoscabar las funciones asignadas por la ley al INPEC, al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, a la Escuela Penitenciaria Nacional, a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y a las demás autoridades competentes.

Esta propuesta debe ajustarse durante el trámite legislativo a la técnica normativa definitiva y a las competencias específicas de cada autoridad. Su objetivo es impedir que una reserva pública formal sea vaciada mediante delegaciones materiales o tecnológicas.

14. CONCLUSIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y CARRERA PENITENCIARIA

La tesis superior del concepto puede resumirse así: CONTRATAR LA CÁRCEL NO ES LO MISMO QUE CONTRATAR EL PODER DE CASTIGAR.

El Estado puede contratar bienes, obras y apoyos permitidos por la ley. Pero custodia, vigilancia, coerción, disciplina, tratamiento penitenciario, funciones de policía judicial, decisiones administrativas con incidencia en la ejecución de la pena y control material de la libertad exigen un análisis constitucional cualitativamente diferente.

La carrera penitenciaria especial, la Escuela Penitenciaria Nacional, la jerarquía del CCV, su disciplina y formación no son elementos accidentales. Integran una arquitectura estatal destinada a profesionalizar el ejercicio de la coerción y a sujetarlo a derecho.

Desde los derechos humanos, la pregunta no es solamente quién puede prestar un servicio a menor costo. La pregunta es quién debe ejercer poder sobre una persona que no puede abandonar el establecimiento, qué formación debe tener, a qué controles está sometido y quién responde cuando ese poder se ejerce de manera ilegal o desproporcionada.

La UTP sostiene, como posición institucional, que la modernización penitenciaria debe fortalecer esa arquitectura pública y no sustituirla materialmente por un modelo de seguridad privada sin carrera penitenciaria, sin la misma investidura legal y sin el régimen especial diseñado para el ejercicio de funciones penitenciarias.

15. REFERENCIAS JURÍDICAS, INTERNACIONALES Y ACADÉMICAS

[1] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Principios I, XX, XXIII y XXIV. OEA/Ser.L/V/II.08 Doc. 10 at 133 (2008).

[2] Colombia. Decreto Ley 407 de 1994. Especialmente arts. 83, 113, 117, 118, 126, 127 y 130. SUJIN-Jurisdic.

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-811 de 2014. Descripción del régimen especial del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, formación en la Escuela Penitenciaria, medios coercitivos y funciones de seguridad y policía judicial.

[4] Colombia. Ley 65 de 1993. Arts. 41 y 42, entre otros: funciones de policía judicial y programas de educación y actualización de la Escuela Penitenciaria Nacional.

[5] Colombia. Ley 65 de 1993, art. 31. Vigilancia interna a cargo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional; vigilancia externa a cargo de la Fuerza Pública en los términos legales.

[6] Corte Constitucional. Sentencia C-380 de 2023, párrs. 89-88: lectura sistemática de las exclusiones de tratamiento penitenciario, seguridad, vigilancia, guarda y actividades relacionadas con resocialización.

[7] Delovich, Sharon (2005). *State Punishment and Private Prisons*. *Duke Law Journal*, 55, 437-548.

[8] Lundahl, Brad W. et al. (2009). *Prison Privatization: A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators*. *Research on Social Work Practice*, 19(4), 383-394.

[9] Perrone, Dina & Pratt, Travis C. (2003). *Comparing the Quality of Confinement and Cost-Effectiveness of Public Versus Private Prisons*. *The Prison Journal*, 83(3), 301-322.

NOTA DE RIGOR

El PL 092, en su redacción examinada, contiene cláusulas que afirman reservar custodia, vigilancia, seguridad, fuerza, disciplina y autoridad al Estado. Este capítulo no afirma que el proyecto ya haya transferido formalmente esas competencias. Examina el riesgo de sustitución material o expansión contractual y propone salvaguardas para impedirlo. La evidencia comparada se usa para identificar riesgos y preguntas de diseño, no para atribuir automáticamente resultados extranjeros a Colombia.



ANÁLISIS SISTÉMICO INTEGRAL

EL CÓDIGO PENITENCIARIO Y CARCELARIO COMO ARQUITECTURA PÚBLICA DE EJECUCIÓN DE LA PENA

Política criminal, autoridad penitenciaria, derechos humanos, tratamiento, disciplina, seguridad, carrera, formación y gobernanza

TESIS DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

La Ley 65 de 1993 no es una colección de competencias aisladas. Regula el cumplimiento de medidas de aseguramiento, la ejecución de penas privativas de la libertad y medidas de seguridad. Sus principios, autoridades, procedimientos, órganos técnicos y garantías forman una arquitectura jurídica integrada. Por ello, la participación privada debe evaluarse no actividad por actividad de manera fragmentaria, sino por su efecto acumulado sobre la capacidad estatal de ejecutar la pena, proteger derechos, ejercer autoridad y cumplir el fin resocializador.

La pregunta constitucional no es únicamente si un particular puede prestar un servicio específico. Es si la suma de servicios, tecnologías, decisiones e información transferidas termina creando una administración penitenciaria material privada, aun cuando formalmente la ley diga que la autoridad continúa siendo estatal.

1. EL CÓDIGO COMO SISTEMA JURÍDICO DE EJECUCIÓN PENITENCIARIA

El artículo 1 de la Ley 65 define el objeto del Código: regular el cumplimiento de medidas de aseguramiento, la ejecución de penas privativas de la libertad y las medidas de seguridad. Ese punto de partida impide reducir el derecho penitenciario a infraestructura. El Código gobierna la relación jurídica que nace cuando una persona queda sometida a custodia estatal.

Sus principios rectores -legalidad, dignidad humana, igualdad, prohibición de penas proscritas, enfoque diferencial, funciones y finalidad de la pena y de las medidas de seguridad- proyectan límites sobre toda actuación penitenciaria. La ejecución no es un espacio libre de Constitución: es una fase de la política criminal sometida a derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha explicado que la política criminal tiene tres fases: criminalización primaria, secundaria y terciaria. La tercera corresponde precisamente a la ejecución y cumplimiento de la sanción penal. Por ello, una reforma sobre quién opera materialmente establecimientos penitenciarios incide en política criminal, aunque no cree nuevos delitos ni aumente penas.

La Sentencia T-762 de 2015, reiterada por decisiones posteriores, construyó un estándar constitucional mínimo: política criminal preventiva, respeto reforzado de la libertad, resocialización como fin primordial, excepcionalidad de la detención preventiva, coherencia, fundamento empírico, sostenibilidad y protección de los derechos humanos de las PPL.

EFFECTO SOBRE EL PL 092

El proyecto debe ser examinado como una reforma que puede incidir en la fase terciaria de la política criminal. No basta un análisis contractual o de infraestructura: requiere evaluación de derechos, resocialización, capacidad institucional, sostenibilidad fiscal, coherencia criminal y responsabilidad estatal.

2. MAPA MATERIAL DEL CÓDIGO: QUÉ PROTEGE LA ARQUITECTURA PENITENCIARIA

Bloque	Contenido material	Lectura para PL 092
Principios y finalidad	Contenido del Código: legalidad, dignidad, igualdad, finalidad de la pena, enfoque diferencial.	Toda contratación queda subordinada a la finalidad jurídica de la ejecución.
Sistema y establecimientos	Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario: clasificación y organización de establecimientos; competencias nacionales y territoriales.	La infraestructura sirve al sistema; no redefine por sí sola quién ejerce autoridad.
Custodia y vigilancia	Vigilancia interna, seguridad, requisas, prevención de evasiones, disciplina y deberes del CCV.	Núcleo público especializado; evitar sustitución material por seguridad privada.
Ingreso, registro y libertad	Ranqueo de orden, identificación, registro, situación jurídica y cumplimiento de decisiones de libertad.	Cadena de legalidad y trazabilidad pública.
Policía judicial	Competencias legales de autoridades penitenciarias ante delitos ocurridos dentro de establecimientos.	No se deriva de un contrato ni de licencia de vigilancia.
Uso de fuerza y coerción	Necesidad, racionalidad, proporcionalidad y límites del empleo de fuerza y medios coercitivos.	Requiere competencia, mando, formación y responsabilidad pública.
Disciplina PPL	Legalidad de faltas y sanciones, debido proceso, Consejo de Disciplina, recursos.	No es gestión comercial; implica potestad administrativa sobre derechos.
Trabajo, estudio y enseñanza	Actividades de tratamiento, formación y redención conforme al Código.	Privados pueden apoyar programas; efectos penitenciarios requieren autoridad pública.
Tratamiento penitenciario	Diagnóstico, clasificación, bases, evaluación, progresividad y resocialización.	Dirección y valoración sustantiva deben permanecer públicas.
Redención y beneficios	Certificaciones, conducta, requisitos, permisos y progresividad articulados con penas de ejecución.	Distinguir prestación material de producción de efectos jurídicos.
Salud, alimentación y condiciones de vida	Garantías materiales durante la reclusión.	Puede haber proveedores, pero el Estado conserva deber de garantía y supervisión.
Visitas y comunicaciones	Reglas de acceso, seguridad, intimidad y vínculos familiares.	Las restricciones deben provenir de autoridad competente.
Traslados y movimientos	Competencias y procedimientos para movilidad de PPL.	El transporte material no equivale a decidir coercivamente el traslado.
Resocialización y pospenitenciario	Reinserción, preparación para libertad, asistencia y continuidad.	Objetivo constitucional que no puede subordinarse al rendimiento contractual.
Política criminal y gobernanza	Consejo Superior de Política Criminal, planeación, evidencia y coordinación.	Exige análisis técnico integral de reformas con impacto penitenciario.
Emergencia penitenciaria	Respuesta excepcional ante crisis que amenacen derechos, orden o funcionamiento.	Plataforma responsabilidad pública indeclinable en contingencias.

3. DE LA FUNCIÓN AISLADA AL EFECTO ACUMULADO: PRIVATIZACIÓN MATERIAL

Una defensa basada solo en artículos aislados corre el riesgo de perder de vista cómo funciona una prisión. En la práctica, custodia, tecnología, disciplina, tratamiento, información, movimientos, trabajo, vistas, salud, logística y seguridad se interrelacionan.

Un contratista que únicamente repara una cubierta no administra la pena. Pero el análisis cambia si un operador concentra sistemas de puertas, cámaras, biometría, control de accesos, logística de movimientos, bases de datos, programas de tratamiento, comunicaciones y otros servicios críticos. Aunque cada actividad pueda describirse como auxiliar, su acumulación puede conferir poder material sobre la vida penitenciaria.

La tesis UTP debe, por ello, incorporar un **test de privatización material**: (i) grado de contacto directo con PPL; (ii) capacidad de restringir derechos; (iii) control de información crítica; (iv) incidencia sobre decisiones de tratamiento o ejecución; (v) dependencia tecnológica; (vi) posibilidad real de retoma estatal; (vii) concentración de servicios; y (viii) capacidad del Estado para supervisar en tiempo real.

El límite no depende solo del nombre contractual. Una función llamada "servicio complementario" puede ser materialmente autoridad si permite decidir quién se mueve, cuándo se abre una celda, qué información llega a una decisión disciplinaria o qué evaluación incide sobre progresividad.

4. AUTORIDAD, MANDO Y RESPONSABILIDAD: EL CÓDIGO COMO CADENA PÚBLICA

La Ley 65 distribuye competencias entre Ministerio de Justicia, INPEC, directores, órganos colegiados internos, Cuerpo de Custodia y Vigilancia, autoridades judiciales y otras entidades. Esa distribución crea una cadena de legalidad: cada decisión tiene fuente, competencia, procedimiento y control.

Privatizar materialmente una parte de esa cadena puede producir una zona gris: el Estado conserva formalmente la responsabilidad, pero el contratista controla hechos, datos o recursos indispensables para ejercerla. El resultado puede ser una autoridad pública dependiente de información y medios privados.

Por ello, el concepto propone que toda función que produzca efectos jurídicos o coercitivos sobre PPL tenga: responsable público identificable; decisión pública; registro auditable; motivación cuando corresponda; acceso estatal inmediato a datos; control disciplinario y judicial; y capacidad de ejecución sin dependencia exclusiva del contratista.

5. DERECHOS HUMANOS COMO EJE TRANSVERSAL DEL CÓDIGO

La crisis penitenciaria colombiana no ha sido caracterizada constitucionalmente como un mero déficit de cupos. T-388 de 2013 declaró un estado de cosas contrario a la Constitución por vulneraciones masivas y generalizadas, incumplimiento prolongado de deberes de respeto, protección y garantía, prácticas institucionales inconstitucionales y fallas estructurales.

SU-122 de 2022 reiteró la relación de especial sujeción: el Estado puede restringir ciertos derechos dentro de límites de razonabilidad, utilidad, necesidad y proporcionalidad, pero simultáneamente debe preservar la eficacia de su poder punitivo, garantizar condiciones materiales de existencia, resocialización y derechos fundamentales.

Esto impide que la contratación se utilice como mecanismo de dilución de responsabilidad. El Estado puede apoyarse en proveedores, pero no puede convertir el deber de garantía en una simple obligación de vigilar indicadores contractuales.

6. CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL: CONTROL TÉCNICO DE COHERENCIA

El artículo 167 de la Ley 65, modificado por la Ley 1709 de 2014, incorporó al Código el Consejo Superior de Política Criminal como organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional. Además del Plan Nacional de Política Criminal, debe presentar concepto previo no vinculante sobre los proyectos de ley y de acto legislativo en materia penal.

El Decreto 2055 de 2014 amplía y concreta sus funciones: estudiar causas y dinámicas de criminalidad; proporcionalidad y eficacia de las penas; cumplimiento de los fines de la pena; recomendar política criminal con fundamento científico; revisar anualmente el estado del Sistema Penitenciario y las condiciones de resocialización; emitir concepto previo sobre proyectos que incidan en política criminal y justicia penal; preparar proyectos para adecuar la normatividad a la política criminal y penitenciaria; y promover capacitación en derechos humanos.

Su Comité Técnico debe examinar proyectos confrontándolos con investigaciones y desarrollos científicos pertinentes. Esta función conecta directamente con la exigencia de que una reforma penitenciaria no se base en intuiciones, consignas o presunciones de eficiencia.

PREGUNTA INSTITUCIONAL OBLIGADA

¿Fue sometido el PL 092 de 2026 al Consejo Superior de Política Criminal y a su Comité Técnico? Si existe concepto, ¿evaluó expresamente fines de la pena, resocialización, derechos humanos, capacidad institucional del INPEC, carrera penitenciaria, costos de ciclo de vida, incentivos contractuales, reincidencia, artículos 34A y 163, tecnología, reversibilidad y efectos sobre la fase terciaria de la política criminal?

Antes de afirmar que el concepto no existe, debe verificarse documentalmente el expediente legislativo y los repositorios del Ministerio de Justicia y del Consejo. La ausencia de publicación localizada no equivale por sí sola a inexistencia.

7. C-525 DE 2023: OBLIGACIÓN LEGAL, PERO NO VICIO AUTOMÁTICO DE LA LEY

La Sentencia C-525 de 2023 hizo una distinción esencial. El Consejo está legalmente obligado a conceptuar sobre los proyectos comprendidos en su competencia y el concepto es un documento técnico-científico importante para racionalizar y tecnificar el debate. Sin embargo, la mayoría concluyó que su ausencia no constituye, por sí misma, un requisito constitucional u orgánico de validez del procedimiento legislativo.

La Corte explicó que las normas que regulan el concepto imponen obligaciones al Consejo y al Ministerio de Justicia, no un requisito procedimental orgánico al Congreso. También insistió en que el concepto contribuye a la legitimidad, coherencia y racionalización de la legislación criminal y que un incumplimiento injustificado del deber puede generar responsabilidades.

Para la estrategia jurídica de la UTP esto significa que la ausencia del concepto no debe presentarse automáticamente como causal suficiente de inejecutabilidad. Su fuerza está en otro plano: **demostrar déficit de racionalidad técnica, pedir cumplimiento del deber legal, exigir deliberación informada y documentar si el legislador evaluó evidencia pertinente.**

Debe registrarse además que hubo desacuerdos dentro de la Corte: salvamentos de voto consideraron que la omisión tenía mayor entidad constitucional. Esa posición puede citarse como opinión judicial disidente, no como regla mayoritaria.

8. T-762 DE 2015: ANTÍDOTO CONTRA UNA POLÍTICA CRIMINAL REACTIVA

La jurisprudencia de seguimiento al estado de cosas inconstitucional ha recordado que T-762 caracterizó la política criminal colombiana como reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. La respuesta constitucional fue exigir un estándar mínimo de racionalidad.

Ese estándar exige prevención y última ratio, protección reforzada de la libertad, resocialización, excepcionalidad de la detención preventiva, coherencia, evidencia empírica, sostenibilidad y derechos humanos.

Aplicado al PL 092, el estándar obliga a preguntar si ampliar participación privada resuelve una causa estructural o solo una manifestación física; si existen alternativas públicas comparadas; si los costos son sostenibles durante toda la vigencia contractual; si se preserva resocialización; y si los incentivos económicos son compatibles con una política orientada a reducir reincidencia y evitar encarceramiento innecesario.

La política penitenciaria no puede quedar desconectada de las fases primaria y secundaria. Aumentar penas o detenciones repercute en la fase terciaria; del mismo modo, crear infraestructura contractual de largo plazo puede condicionar decisiones futuras de política criminal.

9. FINES DE LA PENA Y RESOCIALIZACIÓN: EL EJE QUE ORDENA TODO EL SISTEMA

La ejecución penitenciaria no tiene como único propósito mantener físicamente encerrada a una persona. El ordenamiento exige que la pena y su ejecución se articulen con resocialización y reinserción, dentro de los límites constitucionales.

El Decreto 2055 encarga al Consejo Superior revisar anualmente el estado del Sistema Penitenciario y las condiciones que ofrece para la resocialización, con el objeto de recomendar modificaciones necesarias para alcanzar la reinserción social. Esa función confirma que infraestructura y política criminal no pueden separarse.

Una cárcel puede ser moderna en términos constructivos y fracasar jurídicamente si no protege dignidad, seguridad, vínculos familiares, educación, trabajo y tratamiento. La evaluación de una APP debe medir resultados penitenciarios y de derechos, no únicamente disponibilidad de celdas, cumplimiento de obra o costo unitario.

10. EMERGENCIA PENITENCIARIA Y CAPACIDAD DE RETOMA ESTATAL

El régimen de emergencia penitenciaria demuestra que el Estado necesita capacidad operativa propia para responder ante eventos críticos. Crisis de seguridad, salud, derechos o funcionamiento exigen decisiones rápidas, mando claro, información confiable y disponibilidad de personal.

En un modelo con alta externalización, el contrato debe contemplar continuidad, intervención, sustitución del operador, acceso inmediato a instalaciones y sistemas, transferencia de datos, licencias, claves, inventarios y personal crítico. La reversibilidad no es un detalle financiero: es una condición de soberanía operativa.

La UTP propone que ningún proyecto sea aprobado sin un plan de retoma estatal probado y financiado. Si el Estado no puede continuar la operación sin el contratista, la competencia formal puede convertirse en dependencia material.

11. MATRIZ MAESTRA DE DEFENSA SISTÉMICA

Materia	Núcleo legal	Privado posible	Riesgo	Salvaguarda
Principios rectores	Dignidad, legalidad, igualdad, finalidad de pena	Toda operación debe respetarlos	Mercantilización o decisiones guiadas por contratos	Indicadores de DD, HH y control público
Sistema penitenciario	Organización estatal y establecimientos	Coordinación pública	Fragmentación de mando	Autoridad pública prevalente
Infraestructura APP	Construcción/mantenimiento permitidos dentro de límites	Contratación material	Expansión semántica de "operación"	Definición legal cerrada
Custodia/vigilancia	CCV / régimen penitenciario	No sustituible por licencia privada	Privatización material de seguridad	Reserva expresa y verificable
Fuerza/coerción	Autoridad penitenciaria competente	Apoyo material no decisivo	Uso privado autónomo de coerción estatal	Mando, necesidad, proporcionalidad
Disciplina	Directores/Consejo y procedimientos legales	Soporte técnico	Investigación/sanción privada	Reserva de decisión pública
Política judicial	Competencias legales específicas	Soporte tecnológico	Control privado de evidencia	Cadena de custodia y acceso estatal
Tratamiento	Sistema penitenciario / órganos técnicos	Prestadores auxiliares	Privado decide clasificación/evaluación	Dirección y evaluación públicas
Redención/beneficios	Interacción INPEC-paer según figura	Programas materiales	Privado produce efectos jurídicos	Certificación y concepto públicos
Derechos PPL	Estado garante	Proveedores sujetos a estándares	Dilución de responsabilidad	Supervisión, quejas, auditoría
Tecnología/datos	Mando funcional público	Mantenimiento e implementación	Dependencia y autoridad algorítmica	Datos estatales, trazabilidad, reversión
Carrera/Escuela	CCV y formación especializada	Cooperación académica limitada	Sustitución de carrera por contratistas	Fortalecer carrera y Escuela
Consejo Superior PC	Concepto técnico y coherencia	No aplica como operador	Debate sin evidencia	Concepto previo y matriz científica
Sostenibilidad	Política criminal sostenible	Capital privado bajo evaluación	Compromisos rígidos y costos ocultos	Valor por dineros/ciclo de vida
Emergencia	Mando y respuesta estatal	Apoyo contratado	Estado incapaz de retomar	Plan de continuidad y step-in

12. TEST DE COMPATIBILIDAD DEL PL 092 CON EL CÓDIGO PENITENCIARIO

Cada artículo y cada futuro contrato derivado del proyecto debería superar acumulativamente las siguientes preguntas:

- Legalidad:** ¿la actividad está definida con precisión suficiente y respeta las competencias de la Ley 65?
- Autoridad:** ¿el particular puede adoptar de hecho decisiones que restrinjan derechos o modifiquen condiciones de reclusión?
- Resocialización:** ¿la actividad invade dirección, clasificación, evaluación o decisiones de tratamiento?
- Coerción:** ¿permite usar fuerza, controlar movimientos o ejecutar medidas sin decisión pública?
- Información:** ¿el Estado conserva acceso inmediato, integridad, trazabilidad y propiedad/portabilidad de datos?
- Policia judicial:** ¿la estructura protege evidencia y competencias investigativas?
- Disciplina:** ¿investigación, valoración y sanción permanecen en autoridades públicas?
- Derechos humanos:** ¿hay indicadores verificables de dignidad, integridad, salud, quejas, vistas y tratamiento?
- Carrera penitenciaria:** ¿el contrato desplaza tareas estratégicas del CCV o debilita la Escuela Penitenciaria?
- Política criminal:** ¿existe análisis del Consejo Superior de Política Criminal y evidencia científica pertinente?
- Sostenibilidad:** ¿se evaluó costo total de ciclo de vida, riesgos contingentes y escenarios de menor población carcelaria?
- Reversibilidad:** ¿el Estado puede retomar inmediatamente el servicio sin pérdida de seguridad ni derechos?
- Coherencia:** ¿la medida contribuye a superar el ECI o simplemente aumenta capacidad física sin corregir causas estructurales?
- Control democrático:** ¿hay transparencia contractual, información pública y responsabilidad identificable?

13. SOLICITUDES INSTITUCIONALES QUE SURGEN DEL ANÁLISIS

La UTP puede solicitar formalmente al Congreso y al Gobierno: (i) remisión del concepto del Consejo Superior de Política Criminal, si existe; (ii) actas y soportes del Comité Técnico; (iii) estudios científicos considerados; (iv) análisis de impacto sobre el Sistema Penitenciario y la carrera; (v) comparador público y costo de ciclo de vida; (vi) definición exhaustiva de operación y servicios complementarios; (vii) matriz de funciones indelegables; (viii) plan de derechos humanos; (ix) plan de reversibilidad; y (x) concepto sobre compatibilidad con artículos 34A y 163 y con C-380/23.

Estas solicitudes no prejuzgan por sí mismas la constitucionalidad del proyecto. Su finalidad es elevar el estándar técnico del debate y permitir que la posición institucional de la UTP sea verificable, documentada y compatible con la jurisprudencia constitucional.

14. CONCLUSIÓN: DEFENSA DE LA MATERIA PENITENCIARIA EN SU CONJUNTO

La defensa institucional no debe limitarse a afirmar que ciertos artículos reservan determinadas funciones. El Código Penitenciario y Carcelario construye una red normativa en la que principios, derechos, autoridades, carrera, disciplina, tratamiento, seguridad, policía judicial, redención, beneficios, información, resocialización y política criminal se condicionan mutuamente.

Por ello, una reforma que amplíe la participación privada debe evaluarse por su **efecto sistémico**. Una transferencia fragmentada puede ser jurídicamente relevante si, sumada, desplaza capacidad estatal, crea dependencia o permite que un contratista ejerza materialmente poder sobre la PPL.

El Consejo Superior de Política Criminal adquiere aquí especial importancia: su función legal es precisamente confrontar reformas con evidencia, fines de la pena, funcionamiento del sistema y coherencia de política criminal. C-525/23 impide convertir su ausencia, sin más, en un vicio automático de formación de la ley, pero simultáneamente reafirma su enorme valor para tecnificar y racionalizar la deliberación.

T-388/13, T-762/15 y SU-122/22 muestran que la crisis penitenciaria es estructural y de derechos humanos. La respuesta no puede reducirse a construir más cupos. Debe ser preventiva, coherente, empíricamente sustentada, sostenible, respetuosa de la libertad y orientada a resocialización.

TESIS FINAL

La UTP sostiene que el Estado puede contratar infraestructura y servicios materiales permitidos por la ley, pero debe conservar capacidad efectiva -no meramente nominal- para dirigir la ejecución penitenciaria, ejercer autoridad, custodiar, garantizar derechos, administrar disciplina, orientar tratamiento, producir decisiones y certificaciones con efectos jurídicos, controlar tecnología crítica, investigar, responder ante emergencias y retomar integralmente la operación. La pena es una institución jurídica del Estado; la contratación debe servirle, no sustituirla.

15. FUENTES NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

Ley 65 de 1993 - Código Penitenciario y Carcelario, texto vigente consultado en SUIN-Juriscol; incluye las modificaciones incorporadas por leyes posteriores. Fuente oficial de referencia para el análisis sistémico.
Ley 1709 de 2014, especialmente modificación del artículo 167 de la Ley 65 sobre Consejo Superior de Política Criminal.
Decreto 2055 de 2014, arts. 2, 3, 15-20: naturaleza, funciones, Secretaría Técnica, Comité Técnico y Comisión Asesora del Consejo Superior de Política Criminal.
Corte Constitucional, C-525 de 2023: alcance del concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal; obligación legal y carácter técnico-científico, sin constituir por sí solo requisito orgánico de validez legislativa.
Corte Constitucional, T-388 de 2013: estado de cosas inconstitucional, carácter estructural de la crisis, derechos humanos, resocialización y política criminal.
Corte Constitucional, T-762 de 2015, según reiteraciones y autos de seguimiento: estándar constitucional mínimo de política criminal respetuosa de derechos humanos y papel del concepto técnico previo.
Corte Constitucional, SU-122 de 2022: relación de especial sujeción, posición estatal de garantía y extensión del ECI a centros de detención transitoria.
Corte Constitucional, C-256 de 2022 y C-348 de 2024: política criminal en fases, ejecución penitenciaria como criminalización terciaria y exigencia de política seria, coherente, empíricamente fundamentada y constitucionalmente enmarcada.
Corte Constitucional, C-380 de 2023: interpretación sistemática de límites legales a participación privada en tratamiento, seguridad, vigilancia, guardia y resocialización.

NOTA DE ACTUALIZACIÓN

Este documento usa como eje la versión vigente de la Ley 65 disponible en SUIN-Juriscol y jurisprudencia constitucional oficial. Dado que el Código ha sido modificado numerosas veces, para una intervención legislativa o judicial definitiva debe verificarse nuevamente el texto consolidado y la vigencia puntual de cada disposición citada en la fecha de radicación.



PARTE ESPECIAL - GOBERNANZA Y SOPORTE DEL SISTEMA

USPEC, FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL Y ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN PÚBLICA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Evaluación jurídica, política pública, derechos humanos, contratación, capacidad estatal y relación con el PL 092 de 2026

OBJETO DEL CAPÍTULO

Evaluar, sin presuponer una solución única, la conveniencia institucional de mantener la USPEC en su configuración actual, reformarla profundamente o reintegrar/unificar determinadas funciones de soporte penitenciario. La posición institucional de la UTP se formula como defensa de una responsabilidad penitenciaria pública, con unidad de propósito, capacidad operativa, controles internos y rendición de cuentas.

Este análisis distingue tres planos: (1) hechos y competencias verificables; (2) riesgos y problemas de gobernanza; y (3) posición y propuestas institucionales de la UTP. Las investigaciones disciplinarias citadas se presentan como actuaciones en curso y no como declaraciones de responsabilidad.

1. PUNTO DE PARTIDA: LA USPEC NACIÓ DE UNA ESCISIÓN DEL INPEC

El Decreto 4150 de 2011 escindió del INPEC las funciones administrativas y de ejecución de actividades de soporte y creó una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera. El propósito normativo fue separar el soporte logístico y administrativo de la misión penitenciaria sustantiva (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

La Corte Constitucional ha descrito el reparto resultante: la USPEC gestiona y garantiza bienes y servicios necesarios para atender a la población privada de la libertad, mientras el INPEC conserva vigilancia y custodia, atención y tratamiento, seguimiento de mecanismos de seguridad electrónica y otras funciones misionales. La misma Corte reseñó que, debido a competencias transversales, se creó un Comité de Coordinación INPEC-USPEC para verificar ejecución, evaluar dificultades, crear planes de mejoramiento y definir acciones conjuntas (Corte Constitucional, 2016).

PREGUNTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Después de más de una década de funcionamiento del modelo escindido, ¿la separación entre quien conoce y dirige la necesidad penitenciaria y quien contrata los bienes, servicios e infraestructura necesarios para atenderla ha producido una mejora neta de capacidad estatal, o ha generado costos de coordinación, dilución de responsabilidad y lentitud de respuesta?

La pregunta no debe responderse mediante impresiones. Requiere indicadores comparables: tiempos de contratación y respuesta, ejecución presupuestal, calidad del servicio, hallazgos de control, cumplimiento de órdenes judiciales, disponibilidad de infraestructura, continuidad alimentaria y sanitaria, costos administrativos, capacidad de supervisión y percepción de los establecimientos.

2. COMPETENCIAS ACTUALES: LA USPEC YA ES UN ACTOR CENTRAL DE LA CONTRATACIÓN PENITENCIARIA

Las funciones oficiales de la USPEC incluyen desarrollar planes logísticos y administrativos, ejecutar proyectos de adquisición y sostenimiento de recursos físicos, técnicos, tecnológicos y de infraestructura, promover y administrar APP o concesiones, y realizar directamente o contratar supervisión, interventoría y auditoría de esos contratos (USPEC, 2026a).

Esta arquitectura adquiere relevancia frente al PL 092 si el proyecto amplía el espacio de APP, concesiones, operación de infraestructura y servicios complementarios, la capacidad institucional de la entidad que estructura, administra, supervisa o se relaciona con esos contratos pasa a ser una condición de éxito del modelo.

Por ello, la discusión sobre participación privada no puede separarse de la discusión sobre **capacidad pública para gobernar al contratista**. Una APP compleja no reduce necesariamente la necesidad de Estado: puede aumentarla, porque exige estructuración financiera, matrices de riesgo, supervisión de desempeño, control de datos, sanciones, continuidad y capacidad de retoma.

3. EVIDENCIA OFICIAL DE PROBLEMAS Y LÍMITES DEL MODELO

La evidencia disponible permite documentar problemas persistentes, pero exige distinguir responsabilidades. En T-151 de 2016 la Corte señaló problemas de coordinación interinstitucional y preció competencias de INPEC y USPEC en alimentación, salud y atención a PPL. El fallo destacó la necesidad de una estrategia unificada y coordinación efectiva para proteger derechos fundamentales (Corte Constitucional, 2016).

En febrero de 2025, la Procuraduría informó que seguían presentándose fallas en el servicio de alimentación y condiciones deficientes de salubridad y calidad en varios establecimientos, e instó a la USPEC y demás entidades a trabajar articuladamente (Procuraduría General de la Nación, 2025a).

En octubre de 2025, la Procuraduría abrió indagación previa por presuntas irregularidades en un contrato de alimentación de la región oriental, por valor superior a \$42.000 millones. La actuación era preliminar y no constituye declaración de responsabilidad (Procuraduría General de la Nación, 2025b).

En julio de 2026, la Procuraduría abrió investigación disciplinaria contra dos directivos de la USPEC por presuntas deficiencias contractuales relacionadas con alimentación, salud e infraestructura en la cárcel El Buen Pastor. El órgano de control anunció revisión de contratos, supervisión, interventoría y ejecución presupuestal. La investigación tampoco equivale a una decisión definitiva de responsabilidad (Procuraduría General de la Nación, 2026).

Al mismo tiempo, la USPEC reporta actividades de gestión, contratación, interventoría y coordinación. Su Informe de Gestión 2024, por ejemplo, describe adiciones presupuestales, contratación de interventoría especializada y convenios de apoyo a supervisión en alimentación (USPEC, 2025). El Informe de Gestión 2025 registra actuaciones en infraestructura, logística, salud, alimentación y vigilancia electrónica (USPEC, 2026b).

CONCLUSIÓN METODOLÓGICA

La existencia de fallas documentadas no demuestra por sí sola que la única solución sea suprimir la USPEC. Tampoco los reportes de gestión demuestran que el diseño institucional sea óptimo. La decisión exige comparar el desempeño real del modelo con alternativas organizacionales plausibles.

4. LA INCOHERENCIA ESTRUCTURAL QUE DEBE SER EVALUADA

La separación INPEC-USPEC puede producir una tensión estructural: **quién soporta inmediatamente la consecuencia operativa de una falla no siempre controla el contrato o el recurso necesario para corregirla**. El director de un establecimiento puede identificar una necesidad urgente de infraestructura, alimentación, salud, tecnología o mantenimiento, mientras la solución depende de procedimientos y decisiones radicados en otra entidad.

Esa separación puede generar problemas de agencia: información incompleta entre establecimiento, INPEC central, USPEC, contratista e interventoría; incentivos diferentes; tiempos administrativos incompatibles con la urgencia penitenciaria; y dificultad ciudadana para identificar quién responde por el resultado final.

Pero la integración también tiene riesgos: concentración de presupuesto y contratación en la misma entidad que formula necesidades; debilitamiento de controles cruzados; captura de decisiones de compra por urgencias operativas; y eventual dificultad para separar misión penitenciaria de gestión contractual.

La discusión madura no es ‘dos entidades versus una’. Es **qué diseño produce mejor unidad de propósito sin sacrificar separación funcional de controles**.

5. DERECHOS HUMANOS: LA FRAGMENTACIÓN ADMINISTRATIVA NO PUEDE FRAGMENTAR LA GARANTÍA

Alimentación, salud, agua, saneamiento, infraestructura segura, condiciones de habitabilidad y continuidad de servicios son componentes de la dignidad de las personas privadas de la libertad. La Corte ha reiterado que la coordinación deficiente entre entidades no puede trasladarse a la PPL como pérdida de protección constitucional (Corte Constitucional, 2016).

Desde esta perspectiva, el indicador relevante no es solamente si cada entidad cumplió formalmente su trámite. Debe medirse si el sistema produjo efectivamente el resultado debido: alimento oportuno y adecuado, atención sanitaria, infraestructura segura, disponibilidad de agua, respuesta a emergencias y condiciones compatibles con dignidad.

Una reforma institucional debería adoptar un principio de **responsabilidad de resultado sistémico**: la distribución interna de competencias estatales no puede convertirse en excusa frente a la persona reclusa. Después, el Estado puede determinar responsabilidades administrativas, contractuales, disciplinarias o fiscales entre sus órganos y contratistas.

6. RELACIÓN DIRECTA CON EL PL 092 DE 2026

El PL 092 propone ampliar y organizar la participación privada mediante APP, concesiones, operación de infraestructura y servicios complementarios, al tiempo que reserva formalmente funciones de autoridad al Estado. Esa estructura hace indispensable analizar quién tendrá la capacidad pública de diseñar y controlar relaciones contractuales de mayor complejidad.

La USPEC tiene hoy funciones expresas de promover, negociar, celebrar, administrar y hacer seguimiento a APP y concesiones, así como de supervisar o contratar interventorías y auditorías (USPEC, 2026a). Por tanto, antes de aumentar la escala contractual resulta razonable exigir una evaluación independiente de capacidad institucional.

La posición UTP puede formularse así: **no es coherente responder a problemas de fragmentación y supervisión agregando capas contractuales sin demostrar primero que el Estado tiene capacidad suficiente para gobernarlas**. Esta es una posición institucional atribuida a la organización, no una conclusión inevitable del derecho vigente.

La evaluación debería cubrir: personal técnico; experiencia en APP; gestión de riesgos; interventoría; sanciones; controversias; datos; ciberseguridad; continuidad; costos de ciclo de vida; control fiscal; indicadores de derechos humanos; reversibilidad; y coordinación con el mando penitenciario.

7. TRES ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES PARA EL DEBATE

Alternativa	Objetivo	Potencial	Riesgo	Condiciones mínimas
A. Mantener USPEC con reforma profunda	Conservar separación organizacional entre misión penitenciaria y soporte/contratación.	Puede preservar especialización contractual y controles estrictos.	Puede mantener costo de coordinación y distancia entre necesidad operativa y contratación.	Acuerdo de nivel de servicio; presencia territorial; mando controlado; interoperabilidad; indicadores; responsabilidad por tiempos; fortalecimiento de interventoría.
B. Reintegrar determinadas funciones al INPEC	Devolver al INPEC funciones de soporte directamente vinculadas a operación cotidiana, manteniendo otras en USPEC.	Puede reducir interfaces y acercar decisiones a necesidad operativa.	Puede crear fronteras nuevas y duplicidades si la distribución no es precisa.	Mapa funcional; presupuesto suficiente; capacidad contractual; controles independientes; transición de personal, contratos, datos y activos.
C. Institucionalidad penitenciaria unificada	Una entidad pública concentra dirección asistencia y soporte, con separación interna de funciones.	Puede aumentar unidad de mando, trazabilidad y responsabilidad por resultados.	Concentra poder y presupuesto; riesgo de ser juez y parte si no se diseñan contrapesos.	Separación interna estricta entre necesidad, estructuración, contratación, supervisión, pagos y evaluación; auditoría independiente; control externo reforzado.

La matriz no asigna un 'ganador'. Su propósito es hacer visible que cada opción requiere capacidades y controles diferentes. La conveniencia debe determinarse mediante evidencia de desempeño, costos de transición, impacto en derechos, riesgos fiscales y capacidad de implementación.

8. PROPUESTA UTP: UNIDAD DE PROPÓSITO CON SEPARACIÓN FUNCIONAL DE CONTROLES

Si la UTP plantea una eventual reunificación o rediseño, la propuesta debe evitar la objeción de que una sola entidad terminaría solicitando, contratando, supervisando y aprobando sus propios contratos sin contrapesos.

La alternativa técnicamente defendible es una **unidad institucional de propósito** acompañada de **separación funcional obligatoria**: el área operativa identifica la necesidad; un área técnica independiente estructura; contratación adelanta el proceso; supervisión/interventoría controla ejecución; un área financiera valida pagos; control interno audita; y los organismos externos mantienen sus competencias.

En contratos de alto impacto, especialmente alimentación, salud, infraestructura y tecnología crítica, debería existir trazabilidad digital completa desde la necesidad del establecimiento hasta el pago y cierre contractual.

PRINCIPIO DE DISEÑO

Una sola cabeza responsable no significa una sola oficina haciendo todo. La unidad de mando debe coexistir con segregación de funciones, controles independientes, transparencia y capacidad de auditoría.

9. TEST DE CONVENIENCIA PARA DECIDIR EL FUTURO DE LA USPEC

Antes de adoptar una reforma, el Gobierno y el Congreso deberían responder, con datos verificables, al menos las siguientes preguntas:

- ¿Cuánto tarda actualmente una necesidad crítica identificada en un establecimiento en convertirse en solución ejecutada?
- ¿Qué porcentaje de fallas proviene de insuficiencia presupuestal, planeación, contratación, supervisión, operador, coordinación o infraestructura obsoleta?
- ¿Qué costos administrativos genera la doble estructura INPEC-USPEC y qué beneficios verificables produce?
- ¿Qué contratos presentan mayor número de incumplimientos, sanciones, quejas y litigios?
- ¿Cómo se distribuyen territorialmente los equipos técnicos y de supervisión?
- ¿Quién tiene capacidad de respuesta inmediata ante una falla que compromete vida, salud o seguridad?
- ¿Qué capacidades adicionales requeriría la USPEC para administrar APP penitenciarias de largo plazo?
- ¿Cuál sería el costo fiscal y operativo de una reintegración o entidad unificada?
- ¿Cómo se preservarían carrera, conocimiento técnico, archivos, contratos, activos, datos y continuidad del servicio durante la transición?
- ¿Qué alternativa produce mayor trazabilidad de responsabilidad por resultados?
- ¿Qué alternativa protege mejor la independencia de supervisión e interventoría?
- ¿Cómo se medirá el efecto sobre derechos humanos y superación del estado de cosas inconstitucional?

10. AGENDA DOCUMENTAL Y PROBATORIA PARA EL DEBATE

Para convertir la tesis política en una propuesta sustentada, la UTP debería solicitar y sistematizar: informes de gestión USPEC 2012-2026; auditorías de Contraloría; actuaciones preventivas y disciplinarias de Procuraduría; informes de Defensoría; planes de mejoramiento; indicadores de ejecución presupuestal; contratos e interventorías de alimentación, infraestructura, salud y tecnología; tiempos de respuesta a requerimientos de establecimientos; litigios y sanciones; informes del Comité de Coordinación INPEC-USPEC; y evaluaciones de impacto del Decreto 4150 de 2011.

La información debe organizarse por serie temporal y no solo por casos llamativos. Eso permitirá distinguir fallas coyunturales de problemas estructurales y separar adecuadamente causas presupuestales, institucionales, contractuales y territoriales.

Para la discusión del PL 092 debe añadirse un estudio de capacidad APP: número y perfil de funcionarios especializados; experiencia en estructuración; contratos de largo plazo administrados; sistemas de información; modelos de pago por disponibilidad; riesgos contingentes; mecanismos de step-in; solución de controversias; reversibilidad; y capacidad de fiscalización de niveles de servicio.

11. TESIS POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA UTP

La siguiente formulación puede incorporarse como posición institucional de la organización:

"La crisis penitenciaria colombiana no puede resolverse sustituyendo una fragmentación pública por una fragmentación público-privada todavía mayor. Si hoy existen dificultades de coordinación entre las entidades responsables, la respuesta debe comenzar por determinar con precisión quién planea, quién decide, quién contrata, quién supervisa, quién responde y quién posee capacidad inmediata para solucionar una falla dentro del establecimiento."

"Fortalecer lo público no significa conservar intacta cualquier estructura administrativa. Significa garantizar que el Estado conserve conocimiento, personal, información, mando, capacidad contractual, capacidad de respuesta y responsabilidad efectiva sobre el sistema penitenciario."

"Antes de crear nuevas capas contractuales mediante APP o concesiones, el Estado debe demostrar que posee capacidad suficiente para gobernarlas, supervisarlas, sancionarias y sustituir las cuando fallen."

Esta posición permite cuestionar el diseño actual de la USPEC sin confundir la crítica institucional con una defensa automática de la privatización. También permite defender una eventual reforma o reunificación pública sin afirmar que la concentración institucional, por sí sola, resolverá los problemas.

12. CONCLUSIONES

Primera. La USPEC fue creada mediante escisión de funciones de soporte del INPEC; la separación tiene fundamento normativo y una lógica de especialización, pero genera interfaces que deben evaluarse empíricamente.

Segunda. Existen fallas y actuaciones de control oficialmente documentadas en servicios esenciales; deben citarse con precisión y sin convertir investigaciones en condenas.

Tercera. Parte de las dificultades puede provenir de presupuesto, infraestructura histórica, competencias territoriales y condiciones estructurales, no únicamente de gestión de la USPEC.

Cuarta. El PL 092 incrementa la importancia de la capacidad estatal de estructurar y supervisar contratación compleja. La expansión de APP exige más, no menos, Estado regulador y supervisor.

Quinta. Mantener, reformar o unificar son alternativas de política pública. Cada una debe evaluarse por derechos humanos, costo, coordinación, responsabilidad, control, capacidad de respuesta y transición.

Sexta. La propuesta UTP puede articular unidad de propósito con separación funcional de controles, evitando tanto la fragmentación irresponsable como la concentración sin contrapesos.

CONTENIDO

Gaceta número 1345 - lunes, 21 de septiembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

CARTAS DE ADHESIÓN

Págs.

Carta de adhesión de firma al Proyecto de Acto Legislativo número 15 de 2026 Senado. Honorable Representante José Durgues Espinosa Martínez y honorable Senador Hernán Darío Cadavid Márquez, por medio del cual se modifica el artículo 109 de la Constitución Política con el fin de eliminar la financiación estatal mediante el sistema de reposición por votos depositados de las consultas internas, interpartidistas y populares de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos..... 1

Carta de adhesión de firma al Proyecto de Ley número 211 de 2026 Senado. Honorable Representante José Durgues Espinosa Martínez y honorable Senador Hernán Darío Cadavid Márquez, por medio de la cual se establecen medidas de protección de los niños, niñas y adolescentes frente a las intervenciones médicas de afirmación de género y se dictan otras disposiciones. Ley Laura, niños, no experimento. 2

OBSERVACIONES

Observaciones y Concepto Académico, Jurídico y Político Institucional de la UTP sobre el Proyecto de Ley número 92 de 2026 Senado, solicitud de incorporación al expediente legislativo, remisión a ponentes y miembros de la comisión y publicación en la *Gaceta del Congreso*, de conformidad con los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5ª de 1992. 2

REFERENCIAS - FORMATO APA 7 (ADAPTACIÓN A FUENTES JURÍDICAS)

Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia T-151/16*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-151-16.htm>

Presidencia de la República de Colombia. (2011, 3 de noviembre). *Decreto 4150 de 2011: Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, se determina su objeto y estructura*. *SUN-Juristo*. <https://www.sun-juristo.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decreto/1542697>

Procuraduría General de la Nación. (2025a, 12 de febrero). *Procuraduría vigila prestación del servicio de alimentación para la población carcelaria y el proceso de selección del nuevo operador*.

Procuraduría General de la Nación. (2025b, 24 de octubre). *Procuraduría indaga posibles irregularidades en contrato de alimentación para personas privadas de la libertad en el oriente del país*.

Procuraduría General de la Nación. (2026, 14 de julio). *Procuraduría investiga posibles deficiencias en servicios de alimentación, salud e infraestructura en la Cárcel del Buen Pastor*.

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios [USPEC]. (2025). *Informe de gestión 2024*.

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios [USPEC]. (2026a). *Funciones*. <https://www.uspec.gov.co/quienes-somos/funciones>

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios [USPEC]. (2026b). *Informe de gestión 2025*.

NOTA EDITORIAL

Se aplica APA 7 a la presentación de referencias académicas e institucionales, adaptada a la naturaleza de fuentes jurídicas colombianas. Las sentencias y normas conservan su identificación oficial. Las afirmaciones evaluativas se atribuyen a la UTP; las investigaciones de órganos de control se describen según su estado procesal conocido.