TABLA DE CONTENIDO PROPUESTA

1. Introducción
   1.1 Contexto nacional del sistema penitenciario y carcelario
   1.2 Contexto territorial del municipio de San José de Cúcuta
   1.3 Justificación técnica, jurídica y administrativa del estudio
   1.4 Objetivos del documento
   1.4.1 Objetivo general
   1.4.2 Objetivos específicos
   1.5 Metodología de análisis
2. Marco constitucional, legal y jurisprudencial
   2.1 Estado Social de Derecho y dignidad humana
   2.2 Derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad
   2.3 Competencias territoriales en materia penitenciaria y carcelaria
   2.4 Ley 65 de 1993 y sus modificaciones
   2.5 Ley 1709 de 2014
   2.6 Régimen de centros de detención preventiva
   2.7 Responsabilidad administrativa de las entidades territoriales
   2.8 Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria
   2.9 Análisis jurisprudencial
   2.9.1 Sentencia T-153 de 1998
   2.9.2 Sentencia T-388 de 2013
   2.9.3 Sentencia T-762 de 2015
   2.9.4 Sentencia SU-122 de 2022
   2.10 Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión institucional
3. Diagnóstico técnico-jurídico de la situación carcelaria en Cúcuta
   3.1 Caracterización del sistema penitenciario local
   3.2 Capacidad instalada del sistema de reclusión
   3.3 Análisis de hacinamiento en ERON y centros transitorios
   3.4 Situación de estaciones de policía, URI y salas transitorias
   3.5 Impacto sobre la Policía Metropolitana de Cúcuta
   3.6 Impacto sobre derechos humanos y dignidad humana
   3.7 Riesgos de seguridad y orden público
   3.8 Riesgos administrativos, disciplinarios y fiscales
   3.9 Riesgos constitucionales y judiciales
   3.10 Análisis de sostenibilidad institucional
   3.11 Conclusiones del diagnóstico
4. Estado del sistema carcelario y penitenciario en Colombia
   4.1 Evolución histórica del hacinamiento penitenciario
   4.2 Déficit nacional de infraestructura carcelaria
   4.3 Crisis de los centros de detención transitoria
   4.4 Distribución regional del sistema penitenciario
   4.5 Población sindicada y condenada en Colombia
   4.6 Política criminal y presión sobre el sistema penitenciario
   4.7 Responsabilidad concurrente Nación-entidades territoriales
   4.8 Tendencias nacionales e internacionales en infraestructura penitenciaria
5. Análisis estructural de la problemática carcelaria en Cúcuta
   5.1 Causas estructurales del hacinamiento
   5.2 Uso excesivo de detención preventiva

5.3 Insuficiencia histórica de infraestructura
5.4 Déficit de articulación interinstitucional
5.5 Limitaciones presupuestales territoriales
5.6 Impacto de dinámicas fronterizas y criminalidad organizada
5.7 Debilidad de mecanismos de resocialización
5.8 Análisis de gobernanza institucional
5.9 Evaluación de capacidad territorial de respuesta
6. Necesidad pública y justificación de la intervención estructural
6.1 Necesidad pública constitucionalmente relevante
6.2 Protección de derechos fundamentales
6.3 Necesidad de recuperación operativa de la Policía Nacional
6.4 Justificación administrativa y funcional
6.5 Justificación financiera y presupuestal
6.6 Justificación social y de seguridad ciudadana
6.7 Justificación técnica de infraestructura especializada
6.8 Justificación de sostenibilidad institucional
7. Propuesta de solución estructural para el municipio de San José de Cúcuta
7.1 Modelo de solución integral
7.2 Construcción de cárcel territorial para sindicados
7.3 Principios técnicos de la infraestructura propuesta
7.4 Modelo de cupos integrales carcelarios
7.5 Componentes arquitectónicos y operacionales
7.6 Seguridad penitenciaria y control tecnológico
7.7 Modelo de atención integral y resocialización
7.8 Modelo de prestación de servicios esenciales
7.9 Modelo de sostenibilidad operativa
7.10 Gobernanza institucional del proyecto
8. Evaluación del modelo Asociación Público-Privada (APP)
8.1 Régimen jurídico de las APP
8.2 Ley 1508 de 2012
8.3 Viabilidad jurídica del esquema APP
8.4 Comparación entre obra pública tradicional y APP
8.5 Distribución de riesgos
8.6 Análisis de valor por dinero
8.7 Impacto fiscal y vigencias futuras
8.8 Sostenibilidad financiera del proyecto
8.9 Riesgos contractuales y mecanismos de mitigación
8.10 Control y supervisión contractual
9. Componentes técnicos de la infraestructura propuesta
9.1 Infraestructura de alojamiento
9.2 Pabellones especializados
9.3 Áreas de salud y atención psicosocial
9.4 Sistemas de alimentación y saneamiento
9.5 Sistemas tecnológicos de vigilancia y control
9.6 Áreas judiciales y administrativas
9.7 Espacios de formación y resocialización
9.8 Sistemas de seguridad perimetral
9.9 Capacidad escalable y proyección poblacional
9.10 Condiciones ambientales y urbanísticas
10. Ruta de implementación institucional
10.1 Etapa de preinversión

- 10.2 Diagnóstico y formulación MGA
- 10.3 Estudios de prefactibilidad y factibilidad
- 10.4 Estudios jurídicos, financieros y prediales
- 10.5 Licenciamiento y permisos
- 10.6 Estructuración contractual
- 10.7 Contratación y adjudicación
- 10.8 Construcción e interventoría
- 10.9 Puesta en operación
- 10.10 Seguimiento y evaluación

11. Fuentes de financiación y sostenibilidad fiscal
    - 11.1 Recursos propios territoriales
    - 11.2 Sistema General de Participaciones
    - 11.3 Sistema General de Regalías
    - 11.4 Cofinanciación nacional
    - 11.5 Esquemas APP
    - 11.6 Vigencias futuras
    - 11.7 Planeación financiera multianual
    - 11.8 Sostenibilidad presupuestal de largo plazo
12. Impactos esperados de la solución estructural
    - 12.1 Impactos constitucionales y de derechos humanos
    - 12.2 Impactos sobre seguridad ciudadana
    - 12.3 Impactos sobre la capacidad operativa policial
    - 12.4 Impactos administrativos y judiciales
    - 12.5 Impactos financieros y fiscales
    - 12.6 Impactos sobre gobernabilidad territorial
    - 12.7 Impactos sociales y de resocialización
    - 12.8 Impactos sobre reducción de reincidencia
13. Riesgos del proyecto y mecanismos de mitigación
    - 13.1 Riesgos jurídicos
    - 13.2 Riesgos financieros
    - 13.3 Riesgos constructivos
    - 13.4 Riesgos operacionales
    - 13.5 Riesgos sociales y comunitarios
    - 13.6 Riesgos ambientales
    - 13.7 Riesgos de corrupción y captura contractual
    - 13.8 Estrategias de mitigación y control
14. Conclusiones y recomendaciones
    - 14.1 Conclusiones generales
    - 14.2 Conclusiones técnicas
    - 14.3 Conclusiones jurídicas
    - 14.4 Conclusiones financieras
    - 14.5 Recomendaciones institucionales
    - 14.6 Recomendaciones para implementación inmediata
    - 14.7 Recomendaciones de sostenibilidad y seguimiento
15. Bibliografía
    - 15.1 Normativa
    - 15.2 Jurisprudencia
    - 15.3 Documentos CONPES
    - 15.4 Informes institucionales
    - 15.5 Documentos técnicos DNP-MinJusticia-I

1. Introducción

La crisis del sistema penitenciario y carcelario colombiano constituye uno de los problemas estructurales más complejos que enfrenta el Estado colombiano en materia de derechos humanos, política criminal, seguridad ciudadana y capacidad institucional. Durante las últimas décadas, el incremento sostenido de la población privada de la libertad, la insuficiencia de infraestructura penitenciaria, la congestión judicial, el uso intensivo de medidas privativas de la libertad y las limitaciones presupuestales han generado condiciones persistentes de hacinamiento y deterioro institucional, afectando gravemente la garantía efectiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

La Corte Constitucional, mediante una línea jurisprudencial consolidada, ha reconocido que las condiciones del sistema penitenciario colombiano configuran un Estado de Cosas Inconstitucional, debido a la vulneración masiva, estructural y continua de derechos fundamentales en los establecimientos de reclusión. Decisiones como las Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022 evidencian que la crisis carcelaria trasciende el ámbito penitenciario y compromete directamente la legitimidad institucional, la eficacia de la política criminal y la capacidad territorial del Estado para garantizar condiciones mínimas de dignidad humana.

En este contexto, el municipio de San José de Cúcuta enfrenta una problemática especialmente crítica debido a la insuficiencia de infraestructura para personas privadas de la libertad bajo medida de aseguramiento preventiva, la utilización prolongada de estaciones de policía y centros de detención transitoria como espacios permanentes de reclusión, y la creciente presión operativa sobre la Policía Metropolitana derivada del hacinamiento y la sobreocupación de centros de custodia.

La magnitud del problema exige una respuesta institucional de carácter estructural, integral y sostenible, basada en criterios de planeación pública, sostenibilidad fiscal, coordinación interinstitucional, protección de derechos humanos y fortalecimiento de la seguridad ciudadana. En consecuencia, el presente documento desarrolla un análisis técnico, jurídico, administrativo y financiero orientado a fundamentar la necesidad de una intervención estructural para el sistema carcelario del municipio de San José de Cúcuta, particularmente mediante la construcción de infraestructura especializada para población sindicada y privada de la libertad bajo detención preventiva.

1.1 Contexto nacional del sistema penitenciario y carcelario

El sistema penitenciario colombiano atraviesa una crisis estructural caracterizada por altos índices de hacinamiento, déficit de infraestructura, insuficiencia presupuestal, deterioro de condiciones de habitabilidad y sobrecarga institucional. Esta problemática ha sido documentada de manera reiterada por la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, el INPEC, la Procuraduría General de la Nación y diversos organismos internacionales de derechos humanos.

La Sentencia T-388 de 2013 declaró nuevamente el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, señalando que la crisis no obedece únicamente al déficit de infraestructura física, sino a problemas estructurales relacionados con la política criminal, la congestión judicial, la ausencia de medidas alternativas a la privación de la libertad y la falta de articulación institucional entre las entidades del orden nacional y territorial.

Posteriormente, la Sentencia SU-122 de 2022 reiteró que las entidades territoriales tienen obligaciones concretas respecto de la población sindicada y privada de la libertad bajo detención preventiva, ordenando la formulación e implementación de soluciones estructurales orientadas a superar el déficit de infraestructura carcelaria y la utilización inadecuada de centros de detención transitoria. Esta decisión judicial consolidó el criterio según el cual la problemática penitenciaria constituye una responsabilidad concurrente entre la Nación y las entidades territoriales.

A nivel nacional, uno de los principales factores de crisis corresponde al traslado progresivo del hacinamiento desde los establecimientos administrados por el INPEC hacia estaciones de policía, URI y centros transitorios de detención. Estos espacios, concebidos inicialmente para permanencias temporales inferiores a treinta y seis horas, actualmente albergan personas privadas de la libertad durante periodos prolongados, sin condiciones técnicas, sanitarias ni operativas adecuadas.

El problema adquiere una dimensión crítica debido a que las estaciones de policía no fueron diseñadas como establecimientos permanentes de reclusión, lo que genera afectaciones directas sobre la dignidad humana, la salud, la seguridad y la integridad personal de la población privada de la libertad. Simultáneamente, esta situación reduce la capacidad operativa de la Policía Nacional, desviando recursos humanos y logísticos destinados originalmente a funciones de vigilancia, prevención del delito y seguridad ciudadana.

En este escenario, el fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria territorial y la construcción de centros especializados para sindicados se han convertido en prioridades estratégicas para la política pública nacional en materia penitenciaria y carcelaria.

1.2 Contexto territorial del municipio de San José de Cúcuta

El municipio de San José de Cúcuta presenta una situación especialmente compleja en materia penitenciaria y carcelaria, derivada de factores geográficos, sociales, económicos y de seguridad asociados a su condición fronteriza, al incremento de fenómenos de criminalidad organizada y a la insuficiencia histórica de infraestructura para población privada de la libertad.

El diagnóstico técnico institucional evidencia que el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cúcuta opera por encima de su capacidad instalada, registrando niveles de hacinamiento que superan los estándares aceptables definidos por las autoridades penitenciarias. Sin embargo, la situación más crítica se presenta en estaciones de policía, CAI y salas transitorias de detención, donde se registran índices de ocupación extraordinariamente superiores a la capacidad física disponible.

La problemática territorial ha generado una profunda distorsión funcional del sistema de seguridad ciudadana. Un número significativo de unidades policiales debe destinarse permanentemente a labores de custodia y vigilancia de personas privadas de la libertad, afectando la capacidad operativa de la Policía Metropolitana para desarrollar actividades de prevención del delito, vigilancia urbana y control territorial.

Adicionalmente, la permanencia prolongada de sindicados en centros de detención transitoria ha incrementado riesgos de seguridad, tensiones institucionales y vulneraciones de derechos fundamentales, especialmente en materia de salud, saneamiento básico, habitabilidad y atención integral.

Desde el punto de vista institucional, el municipio enfrenta una presión creciente derivada de obligaciones constitucionales, judiciales y administrativas orientadas a adoptar soluciones estructurales frente al hacinamiento y la insuficiencia de infraestructura. En consecuencia, la problemática penitenciaria en Cúcuta dejó de constituir exclusivamente un asunto de custodia para convertirse en un problema integral de seguridad pública, gobernabilidad territorial y sostenibilidad institucional.

1.3 Justificación técnica, jurídica y administrativa del estudio

La elaboración del presente estudio se justifica desde múltiples dimensiones constitucionales, legales, administrativas, técnicas y financieras.

Desde el punto de vista constitucional, el Estado colombiano mantiene una posición de garante reforzado respecto de las personas privadas de la libertad, lo que implica la obligación de garantizar condiciones compatibles con la dignidad humana, la integridad personal y el acceso a condiciones mínimas de habitabilidad. La persistencia de condiciones de hacinamiento y reclusión inadecuada genera riesgos directos de incumplimiento constitucional y vulneración masiva de derechos fundamentales.

Desde la perspectiva jurídica, la Ley 65 de 1993 asigna competencias específicas a las entidades territoriales respecto de infraestructura para población sindicada y centros de detención preventiva. Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la omisión territorial en esta materia puede generar responsabilidad administrativa, disciplinaria, fiscal e incluso patrimonial para las autoridades competentes.

En el plano técnico y operativo, el diagnóstico institucional demuestra que las medidas transitorias implementadas hasta la fecha resultan insuficientes para resolver la problemática estructural del sistema carcelario local. Los traslados ocasionales, convenios temporales y adecuaciones menores no solucionan el déficit real de cupos ni eliminan la utilización impropia de estaciones de policía como espacios permanentes de reclusión.

Desde la dimensión administrativa y financiera, el municipio requiere una solución sostenible que permita articular planeación pública, estructuración técnica, sostenibilidad fiscal y fortalecimiento institucional. En este sentido, el análisis de mecanismos como las Asociaciones Público-Privadas (APP) adquiere especial relevancia como alternativa de financiación y operación de infraestructura penitenciaria especializada.

En consecuencia, el presente estudio busca proporcionar una base técnica, jurídica y administrativa robusta que permita orientar la toma de decisiones institucionales frente a la necesidad de implementar una solución estructural para el sistema carcelario del municipio de San José de Cúcuta.

1.4 Objetivos del documento

1.4.1 Objetivo general

Desarrollar un análisis técnico, jurídico, administrativo y financiero sobre la situación del sistema carcelario y penitenciario del municipio de San José de Cúcuta, con el propósito de fundamentar la necesidad de implementar una solución estructural sostenible orientada a garantizar condiciones dignas de reclusión, fortalecer la seguridad ciudadana y cumplir las obligaciones constitucionales y legales en materia penitenciaria y carcelaria.

1.4.2 Objetivos específicos

- Analizar el contexto constitucional, legal y jurisprudencial aplicable al sistema penitenciario y carcelario colombiano.
- Caracterizar técnicamente la situación actual del sistema carcelario y de los centros de detención transitoria en el municipio de San José de Cúcuta.
- Identificar las principales causas estructurales del hacinamiento y del déficit de infraestructura penitenciaria territorial.

- Evaluar los impactos del hacinamiento sobre derechos humanos, seguridad ciudadana, capacidad operativa policial y sostenibilidad institucional.
- Determinar las obligaciones administrativas y jurídicas de la entidad territorial frente a la población sindicada y privada de la libertad.
- Analizar alternativas de solución estructural para la construcción y operación de infraestructura especializada para sindicados.
- Evaluar la viabilidad técnica, jurídica y financiera del modelo Asociación Público-Privada (APP) como mecanismo de estructuración del proyecto.
- Proponer una ruta integral de implementación institucional orientada a garantizar sostenibilidad operativa, financiera y administrativa del proyecto penitenciario territorial.

1.5 Metodología de análisis

El presente estudio se desarrolló mediante una metodología de análisis técnico-jurídico de carácter descriptivo, analítico y prospectivo, orientada a evaluar integralmente la problemática penitenciaria y carcelaria del municipio de San José de Cúcuta.

La metodología incorpora análisis normativo, jurisprudencial, institucional, técnico-operativo y financiero, a partir de fuentes oficiales, documentos técnicos, informes institucionales y lineamientos emitidos por entidades del orden nacional y territorial.

El componente jurídico incluyó revisión sistemática de la Constitución Política, Ley 65 de 1993, Ley 1709 de 2014, Ley 1508 de 2012, jurisprudencia constitucional relevante y normativa aplicable al régimen penitenciario y a las Asociaciones Público-Privadas.

El componente técnico incorporó análisis de capacidad instalada, niveles de hacinamiento, funcionamiento de centros de detención transitoria, presión operativa sobre la Policía Nacional y necesidades de infraestructura especializada.

El componente administrativo y financiero incluyó evaluación preliminar de mecanismos de financiación, sostenibilidad fiscal, distribución de riesgos, modelos APP y alternativas de estructuración institucional.

Finalmente, el estudio adopta un enfoque integral de planeación pública orientado a formular una solución estructural sostenible, compatible con los principios de eficiencia administrativa, sostenibilidad financiera, protección de derechos humanos y fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

2. Marco constitucional, legal y jurisprudencial

El análisis de la situación penitenciaria y carcelaria del municipio de San José de Cúcuta exige partir de un marco constitucional, legal y jurisprudencial robusto, debido a que la problemática de hacinamiento y déficit de infraestructura no constituye únicamente un asunto administrativo o presupuestal, sino una cuestión directamente vinculada con la garantía efectiva de derechos fundamentales, la responsabilidad estatal y el cumplimiento de obligaciones constitucionales de protección reforzada respecto de las personas privadas de la libertad.

La evolución normativa y jurisprudencial colombiana ha consolidado una doctrina constitucional según la cual las personas privadas de la libertad continúan siendo titulares plenos de dignidad humana y derechos fundamentales, aun cuando determinadas libertades puedan verse legítimamente restringidas por decisión judicial. En consecuencia, el Estado asume una posición especial de garante respecto de la vida, integridad, salud, seguridad y condiciones de habitabilidad de quienes se encuentran bajo su custodia.

En este contexto, las entidades territoriales adquieren obligaciones concretas frente a la infraestructura para población sindicada y centros de detención preventiva, especialmente a partir de la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional, que ha identificado la omisión institucional como una de las principales causas estructurales del Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria.

2.1 Estado Social de Derecho y dignidad humana

La Constitución Política de 1991 definió a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. El artículo 1 constitucional establece que la dignidad humana constituye uno de los pilares esenciales del ordenamiento jurídico colombiano, principio que irradia todo el sistema de derechos fundamentales y limita el ejercicio del poder estatal.

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la dignidad humana no desaparece con la privación de la libertad. Por el contrario, las personas privadas de la libertad mantienen una relación de especial sujeción frente al Estado, situación que incrementa las obligaciones estatales de protección y garantía.

La jurisprudencia constitucional ha identificado tres dimensiones esenciales de la dignidad humana aplicables al contexto penitenciario:

- La posibilidad de vivir como se quiera.
- La posibilidad de vivir bien.
- La posibilidad de vivir sin humillaciones.

En consecuencia, el Estado tiene la obligación de garantizar condiciones mínimas compatibles con la dignidad humana dentro de los establecimientos penitenciarios y centros de detención preventiva, incluyendo acceso a salud, alimentación, agua potable, saneamiento básico, seguridad, espacio habitable y atención integral.

La persistencia de condiciones de hacinamiento extremo, sobreocupación, ausencia de infraestructura adecuada y utilización prolongada de estaciones de policía como lugares permanentes de reclusión constituye una vulneración directa de los principios fundantes del Estado Social de Derecho y de la dignidad humana como eje estructural del orden constitucional colombiano.

2.2 Derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad

Las personas privadas de la libertad conservan la titularidad plena de sus derechos fundamentales, salvo aquellas restricciones legítimamente derivadas de la condena o medida de aseguramiento impuesta por autoridad judicial competente.

La Corte Constitucional ha desarrollado una amplia doctrina sobre la clasificación de derechos de las personas privadas de la libertad, distinguiendo entre:

- Derechos suspendidos.
- Derechos restringidos.
- Derechos intangibles.

Entre los derechos que pueden ser restringidos se encuentran la libertad de locomoción y determinadas libertades civiles derivadas de la situación jurídica del interno. Sin embargo, derechos como la vida, la dignidad humana, la integridad personal, la salud, el debido proceso y la igualdad permanecen plenamente vigentes y exigen protección reforzada por parte del Estado.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el hacinamiento carcelario constituye una fuente estructural de vulneración masiva de derechos fundamentales, debido a que genera:

- Condiciones indignas de habitabilidad.
- Riesgos para la salud física y mental.
- Violencia intracarcelaria.
- Deficiencias sanitarias.
- Limitaciones de acceso a servicios esenciales.
- Afectaciones psicológicas y sociales.

En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que la privación de la libertad no puede traducirse en una suspensión material de la dignidad humana ni en la exposición de las personas privadas de la libertad a condiciones incompatibles con estándares mínimos de humanidad.

2.3 Competencias territoriales en materia penitenciaria y carcelaria

El régimen penitenciario colombiano establece una distribución funcional y competencial entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

La Nación, a través del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, tiene a su cargo la administración del sistema penitenciario nacional, particularmente respecto de establecimientos destinados al cumplimiento de penas y medidas privativas de la libertad.

No obstante, las entidades territoriales tienen competencias específicas frente a personas privadas de la libertad bajo medida de aseguramiento preventiva y centros de detención transitoria.

La Ley 65 de 1993 estableció que corresponde a departamentos, distritos y municipios participar en la creación, sostenimiento y adecuación de establecimientos de reclusión para sindicados y detenidos preventivos. En consecuencia, la infraestructura destinada a población sindicada constituye una responsabilidad concurrente entre Nación y entidades territoriales.

La jurisprudencia constitucional reciente ha reforzado esta interpretación, señalando que las entidades territoriales no pueden sustraerse de sus obligaciones argumentando limitaciones presupuestales o ausencia de competencias exclusivas, especialmente cuando la omisión institucional contribuye al agravamiento del hacinamiento y a la vulneración sistemática de derechos fundamentales.

2.4 Ley 65 de 1993 y sus modificaciones

La Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, constituye la principal norma reguladora del sistema penitenciario colombiano.

Esta ley estableció principios orientados a garantizar:

- Respeto por la dignidad humana.
- Finalidad resocializadora de la pena.
- Seguridad penitenciaria.
- Atención integral de la población privada de la libertad.
- Clasificación penitenciaria.
- Prestación de servicios básicos.

Asimismo, definió competencias institucionales entre la Nación y las entidades territoriales, estableciendo responsabilidades específicas respecto de centros de reclusión preventiva y cárceles territoriales.

Entre los aspectos más relevantes de la Ley 65 de 1993 se destacan:

- La obligación estatal de garantizar condiciones dignas de reclusión.
- El principio de resocialización.
- La regulación de establecimientos penitenciarios y carcelarios.
- La organización administrativa del sistema penitenciario.
- La clasificación de establecimientos de reclusión.
- El régimen disciplinario penitenciario.

Sin embargo, el progresivo incremento de la población privada de la libertad y el deterioro estructural del sistema penitenciario evidenciaron limitaciones operativas y presupuestales que motivaron posteriores reformas legislativas.

2.5 Ley 1709 de 2014

La Ley 1709 de 2014 modificó parcialmente la Ley 65 de 1993 e introdujo reformas orientadas a fortalecer el enfoque de derechos humanos dentro del sistema penitenciario colombiano.

Entre los principales objetivos de esta reforma se destacan:

- Humanización del sistema penitenciario.
- Fortalecimiento del enfoque resocializador.
- Deshacinamiento carcelario.
- Implementación de medidas alternativas a la privación de la libertad.
- Protección reforzada de derechos fundamentales.

La Ley 1709 reconoció expresamente que el sistema penitenciario colombiano enfrentaba una crisis estructural derivada del hacinamiento y la insuficiencia institucional, razón por la cual promovió mecanismos orientados a racionalizar el uso de la privación intramural de la libertad.

Igualmente, fortaleció el acceso a salud, atención psicosocial, educación y programas de resocialización para la población privada de la libertad.

No obstante, pese a las reformas introducidas, la problemática estructural del sistema penitenciario persistió debido a factores asociados a política criminal, crecimiento poblacional carcelario y déficit histórico de infraestructura.

2.6 Régimen de centros de detención preventiva

Los centros de detención preventiva y transitoria tienen naturaleza excepcional y temporal dentro del sistema de privación de la libertad.

Su finalidad principal consiste en albergar personas capturadas o privadas de la libertad durante periodos cortos mientras son puestas a disposición de autoridad judicial competente o trasladadas a establecimientos penitenciarios formales.

La normativa y los lineamientos técnicos del Ministerio de Justicia, INPEC y DNP establecen que estaciones de policía, URI y salas transitorias no fueron concebidas para permanencias prolongadas ni para el cumplimiento permanente de medidas de aseguramiento.

En consecuencia, la utilización continua de estos espacios como lugares permanentes de reclusión constituye una desviación funcional del sistema penitenciario y una fuente estructural de vulneración de derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha señalado que la permanencia prolongada de sindicados en estaciones de policía desconoce estándares mínimos de dignidad humana y compromete la responsabilidad de las entidades territoriales encargadas de garantizar infraestructura adecuada para esta población.

2.7 Responsabilidad administrativa de las entidades territoriales

Las entidades territoriales tienen responsabilidades administrativas directas respecto de la población privada de la libertad bajo detención preventiva y frente a la planeación de infraestructura penitenciaria territorial.

La omisión institucional en esta materia puede generar:

- Responsabilidad disciplinaria.
- Responsabilidad fiscal.
- Responsabilidad administrativa.
- Responsabilidad patrimonial del Estado.
- Incidentes de desacato.
- Acciones populares y de tutela.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que las limitaciones presupuestales no eximen a las entidades territoriales de adoptar medidas progresivas, razonables y estructurales orientadas a garantizar derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Por tanto, las autoridades territoriales deben implementar mecanismos de planeación pública, estructuración financiera y coordinación institucional que permitan avanzar hacia soluciones sostenibles y compatibles con el orden constitucional.

2.8 Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria

La figura del Estado de Cosas Inconstitucional ha sido utilizada por la Corte Constitucional para describir escenarios de vulneración masiva, estructural y prolongada de derechos fundamentales derivados de fallas institucionales persistentes.

En materia penitenciaria, la Corte declaró inicialmente el Estado de Cosas Inconstitucional mediante la Sentencia T-153 de 1998 y posteriormente lo reiteró en la Sentencia T-388 de 2013.

La Corte identificó como causas estructurales de la crisis:

- Hacinamiento penitenciario.
- Déficit de infraestructura.
- Política criminal expansiva.
- Uso excesivo de detención preventiva.
- Deficiente coordinación institucional.

- Insuficiencia presupuestal.
- Ausencia de enfoque resocializador.

La declaración del Estado de Cosas Inconstitucional implica obligaciones reforzadas para todas las autoridades públicas, incluyendo entidades territoriales, quienes deben adoptar medidas estructurales orientadas a superar las causas de vulneración sistemática de derechos fundamentales.

2.9 Análisis jurisprudencial

2.9.1 Sentencia T-153 de 1998

La Sentencia T-153 de 1998 constituyó el primer gran pronunciamiento estructural de la Corte Constitucional sobre la crisis penitenciaria colombiana.

En esta decisión, la Corte reconoció que el hacinamiento y las condiciones de reclusión vulneraban masivamente derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, declarando la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional.

La sentencia ordenó adoptar medidas orientadas a ampliar infraestructura, mejorar condiciones de habitabilidad y fortalecer la capacidad institucional penitenciaria.

2.9.2 Sentencia T-388 de 2013

La Sentencia T-388 de 2013 reiteró el Estado de Cosas Inconstitucional y profundizó el análisis estructural de la crisis penitenciaria.

La Corte sostuvo que el problema no podía resolverse exclusivamente mediante construcción de cárceles, sino que requería transformaciones integrales de política criminal, uso racional de la detención preventiva y fortalecimiento institucional.

La decisión introdujo además la denominada “regla de equilibrio decreciente”, según la cual los establecimientos penitenciarios no deben recibir más personas de las que pueden albergar dignamente.

2.9.3 Sentencia T-762 de 2015

La Sentencia T-762 de 2015 consolidó la línea jurisprudencial sobre protección reforzada de derechos fundamentales de personas privadas de la libertad.

La Corte enfatizó que el hacinamiento constituye una vulneración autónoma de derechos fundamentales y reiteró la obligación estatal de garantizar estándares mínimos de dignidad humana.

Asimismo, destacó que las entidades territoriales deben participar activamente en la solución estructural del problema penitenciario.

2.9.4 Sentencia SU-122 de 2022

La Sentencia SU-122 de 2022 constituye uno de los pronunciamientos más relevantes respecto de la responsabilidad territorial en materia de detención preventiva.

La Corte analizó la situación de estaciones de policía y centros de detención transitoria utilizados como lugares permanentes de reclusión, concluyendo que esta práctica vulnera gravemente derechos fundamentales.

En consecuencia, ordenó a múltiples entidades territoriales formular e implementar proyectos de infraestructura destinados a población sindicada y detenidos preventivos.

La decisión consolidó el criterio según el cual las entidades territoriales tienen obligaciones concretas e ineludibles respecto de infraestructura penitenciaria preventiva y no pueden limitarse a trasladar la responsabilidad exclusivamente al nivel nacional.

2.10 Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión institucional

La persistencia de condiciones de hacinamiento y reclusión indigna puede generar responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio derivada de omisión institucional.

El Consejo de Estado ha reconocido que las entidades públicas responden patrimonialmente cuando incumplen deberes de protección respecto de personas privadas de la libertad bajo custodia estatal.

La responsabilidad puede originarse por:

- Omisión en planeación de infraestructura.
- Falta de adopción de medidas preventivas.
- Deficiencias de seguridad.
- Condiciones indignas de reclusión.
- Deficiencias sanitarias.
- Ausencia de atención médica.
- Vulneración de derechos fundamentales.

En el caso de las entidades territoriales, la omisión prolongada frente a la necesidad de infraestructura para sindicados puede generar riesgos significativos de condenas judiciales, acciones de reparación directa, procesos disciplinarios y reproches fiscales.

En consecuencia, el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales en materia penitenciaria no constituye únicamente una exigencia de política pública, sino una necesidad jurídica orientada a prevenir escenarios de responsabilidad estatal, proteger derechos fundamentales y garantizar sostenibilidad institucional de largo plazo.

3. Diagnóstico técnico-jurídico de la situación carcelaria en Cúcuta

La situación penitenciaria y carcelaria del municipio de San José de Cúcuta configura una problemática estructural de alta complejidad institucional, caracterizada por déficit histórico de infraestructura, sobreocupación de establecimientos de reclusión, utilización permanente de centros de detención transitoria y creciente presión operativa sobre las autoridades policiales y administrativas.

El análisis técnico-jurídico evidencia que el fenómeno del hacinamiento dejó de constituir una dificultad exclusivamente penitenciaria para convertirse en un problema integral de seguridad ciudadana, gobernabilidad territorial, sostenibilidad institucional y protección de derechos fundamentales. La magnitud de la crisis compromete simultáneamente obligaciones constitucionales, responsabilidades administrativas y deberes de planeación pública a cargo de la entidad territorial.

La problemática adquiere especial gravedad debido a la persistencia de personas privadas de la libertad en estaciones de policía, URI y salas transitorias durante periodos prolongados, pese a que dichos espacios no cuentan con condiciones técnicas, operativas ni sanitarias adecuadas para permanencias superiores a las previstas legalmente. Esta situación ha producido una distorsión funcional del sistema de seguridad y un incremento sostenido de riesgos jurídicos, institucionales y financieros para el municipio.

3.1 Caracterización del sistema penitenciario local

El sistema penitenciario y carcelario del municipio de San José de Cúcuta se encuentra conformado por una combinación de establecimientos penitenciarios formales administrados por el INPEC y espacios transitorios de custodia administrados principalmente por la Policía Nacional.

Dentro del componente penitenciario formal se encuentra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cúcuta, el cual concentra población condenada y sindicada bajo distintos niveles de seguridad y custodia. No obstante, el crecimiento sostenido de la población privada de la libertad y la insuficiencia de cupos han generado una presión estructural sobre su capacidad instalada.

Paralelamente, el municipio opera múltiples espacios transitorios de detención, incluyendo estaciones de policía, CAI, URI y salas temporales de custodia, los cuales originalmente fueron diseñados para permanencias cortas y procedimientos preliminares de judicialización. Sin embargo, la congestión penitenciaria y la insuficiencia de infraestructura formal han convertido estos espacios en lugares permanentes de reclusión de facto.

La problemática se agrava debido a la condición fronteriza del municipio, las dinámicas migratorias, el incremento de fenómenos asociados a criminalidad organizada y el uso intensivo de medidas privativas de la libertad dentro de la política criminal contemporánea. Estas condiciones generan una presión diferencial sobre el sistema penitenciario local frente a otros territorios del país.

3.2 Capacidad instalada del sistema de reclusión

El análisis técnico de capacidad instalada evidencia un déficit estructural significativo en el sistema de reclusión del municipio.

El Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cúcuta presenta una capacidad aproximada para 2.651 personas privadas de la libertad; sin embargo, los registros institucionales señalan ocupaciones superiores a 3.500 internos, configurando niveles de hacinamiento superiores al 34%.

No obstante, el escenario más crítico corresponde a los centros de detención transitoria. Las salas temporales, estaciones de policía y URI existentes en el municipio presentan una capacidad agregada cercana a 70 personas, pese a que en determinados periodos se han registrado más de 500 personas privadas de la libertad bajo custodia simultánea.

Este déficit estructural genera:

- Saturación de espacios físicos.
- Deterioro acelerado de infraestructura.
- Insuficiencia sanitaria y operativa.
- Imposibilidad de clasificación adecuada de internos.
- Aumento de riesgos de seguridad.
- Limitación de acceso a servicios esenciales.

La ausencia de infraestructura especializada para población sindicada constituye uno de los principales factores estructurales de la crisis penitenciaria territorial.

3.3 Análisis de hacinamiento en ERON y centros transitorios

El hacinamiento constituye el principal indicador de deterioro estructural del sistema penitenciario y carcelario local.

En el caso del ERON de Cúcuta, el índice de hacinamiento refleja una sobreocupación permanente que compromete condiciones mínimas de habitabilidad y dificulta el cumplimiento de estándares penitenciarios básicos. La presión sobre el establecimiento limita la prestación adecuada de servicios de salud, alimentación, saneamiento, clasificación penitenciaria y programas de resocialización.

Sin embargo, la situación más grave se presenta en estaciones de policía y centros transitorios de detención, donde los índices de hacinamiento superan ampliamente los estándares constitucionales y técnicos aceptables. El diagnóstico institucional identifica escenarios cercanos al 600% y hasta del 960% de sobreocupación en determinados espacios transitorios.

Estos niveles extremos de hacinamiento producen:

- Deterioro físico y psicológico de la población privada de la libertad.
- Incremento de violencia intracarcelaria.
- Riesgos epidemiológicos y sanitarios.
- Afectación de condiciones de dignidad humana.
- Incremento de tensiones operativas para autoridades policiales.
- Riesgos de motines, fugas y alteraciones del orden.

Desde el punto de vista constitucional, el hacinamiento constituye una vulneración autónoma de derechos fundamentales y una manifestación directa del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario identificado por la Corte Constitucional.

3.4 Situación de estaciones de policía, URI y salas transitorias

Las estaciones de policía, URI y salas transitorias del municipio presentan una situación crítica derivada de la utilización prolongada de estos espacios como centros permanentes de reclusión.

Estos lugares fueron diseñados exclusivamente para permanencias temporales de personas capturadas mientras son puestas a disposición de autoridad judicial competente. No obstante, la insuficiencia de cupos penitenciarios ha convertido progresivamente estas instalaciones en espacios permanentes de custodia.

Las condiciones identificadas en dichos centros evidencian:

- Insuficiencia de espacio físico.
- Ausencia de ventilación adecuada.
- Deficiencias sanitarias.
- Limitaciones de acceso a servicios médicos.
- Carencia de espacios de resocialización.
- Deficiencias en sistemas de seguridad.
- Imposibilidad de clasificación por perfiles de riesgo.

La permanencia prolongada de personas privadas de la libertad en estos espacios genera una desviación funcional del sistema penitenciario y compromete directamente la responsabilidad institucional de las entidades territoriales y nacionales involucradas.

Adicionalmente, las estaciones de policía enfrentan deterioro acelerado de infraestructura y afectación de su funcionalidad operativa original.

3.5 Impacto sobre la Policía Metropolitana de Cúcuta

La crisis carcelaria ha generado un impacto directo sobre la capacidad operativa de la Policía Metropolitana de Cúcuta.

La necesidad de destinar personal policial a labores permanentes de custodia y vigilancia de personas privadas de la libertad reduce significativamente la disponibilidad de unidades para actividades de:

- Vigilancia preventiva.
- Patrullaje urbano.
- Reacción operativa.
- Control territorial.
- Prevención del delito.
- Atención de convivencia ciudadana.

La Policía Nacional termina asumiendo funciones penitenciarias que exceden su misión constitucional y funcional, generando sobrecarga institucional y debilitamiento de capacidades operativas estratégicas.

La permanencia prolongada de detenidos en estaciones policiales también incrementa:

- Riesgos de seguridad para uniformados.
- Exposición a confrontaciones y motines.
- Riesgos de fuga.
- Desgaste operativo y psicológico del personal.
- Sobrecostos logísticos y administrativos.

En términos institucionales, la crisis penitenciaria se traduce directamente en afectación de la seguridad ciudadana y reducción de la capacidad de respuesta policial frente a fenómenos de criminalidad urbana.

3.6 Impacto sobre derechos humanos y dignidad humana

El hacinamiento y la insuficiencia de infraestructura generan vulneraciones sistemáticas de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Las condiciones identificadas en centros de detención transitoria y establecimientos penitenciarios evidencian afectaciones relacionadas con:

- Dignidad humana.
- Integridad personal.
- Salud física y mental.
- Acceso a saneamiento básico.
- Alimentación adecuada.
- Habitabilidad mínima.

- Acceso a atención médica.
- Condiciones de seguridad personal.

La sobreocupación impide garantizar estándares mínimos compatibles con los principios constitucionales de humanidad y dignidad.

La situación resulta especialmente crítica en estaciones de policía y URI, debido a que dichos espacios carecen de infraestructura adecuada para permanencias prolongadas y no cuentan con servicios integrales compatibles con estándares penitenciarios mínimos.

Desde el punto de vista constitucional, estas condiciones configuran vulneraciones estructurales de derechos fundamentales y consolidan el escenario de Estado de Cosas Inconstitucional reconocido por la Corte Constitucional.

3.7 Riesgos de seguridad y orden público

La crisis penitenciaria territorial genera riesgos directos para la seguridad y el orden público municipal.

El hacinamiento extremo incrementa probabilidades de:

- Motines.
- Riñas y violencia intracarcelaria.
- Fugas masivas.
- Alteraciones del orden público.
- Infiltración de estructuras criminales.
- Corrupción institucional.
- Extorsiones internas.
- Reincidencia criminal.

La utilización de estaciones de policía como espacios permanentes de reclusión aumenta la vulnerabilidad de instalaciones policiales frente a intentos de rescate, ataques armados o alteraciones colectivas del orden.

Adicionalmente, el debilitamiento operativo de la Policía Metropolitana reduce capacidad preventiva y reactiva frente a fenómenos de inseguridad urbana.

La problemática carcelaria, por tanto, trasciende el ámbito penitenciario y se convierte en un factor estructural de riesgo para la estabilidad institucional y la gobernabilidad territorial.

3.8 Riesgos administrativos, disciplinarios y fiscales

La persistencia de condiciones críticas de hacinamiento y ausencia de soluciones estructurales genera riesgos significativos para la administración municipal.

Desde la dimensión disciplinaria, la omisión en la adopción de medidas razonables y progresivas orientadas a garantizar derechos fundamentales puede derivar en investigaciones contra servidores públicos responsables de funciones administrativas, presupuestales o de planeación.

En el plano fiscal, la ausencia de soluciones estructurales incrementa riesgos de:

- Uso ineficiente de recursos públicos.
- Sobrecostos operativos.
- Deterioro acelerado de infraestructura policial.
- Contingencias derivadas de condenas judiciales.

Asimismo, la utilización prolongada de medidas contingenciales sin soluciones definitivas puede comprometer principios de planeación y sostenibilidad administrativa.

3.9 Riesgos constitucionales y judiciales

El escenario actual genera riesgos constitucionales y judiciales de alta relevancia para la entidad territorial.

La persistencia de condiciones incompatibles con estándares mínimos de dignidad humana puede dar lugar a:

- Acciones de tutela.
- Acciones populares.
- Incidentes de desacato.
- Intervenciones judiciales estructurales.
- Órdenes de cumplimiento.
- Acciones de reparación directa.

La Sentencia SU-122 de 2022 fortaleció las obligaciones territoriales respecto de infraestructura para sindicados y centros de detención preventiva, aumentando el nivel de exigibilidad judicial sobre municipios y departamentos.

En consecuencia, la omisión institucional frente a la necesidad de infraestructura especializada incrementa significativamente la exposición jurídica y financiera de la administración territorial.

3.10 Análisis de sostenibilidad institucional

El análisis institucional evidencia que el modelo actual de gestión penitenciaria y detención preventiva resulta insostenible en términos operativos, administrativos, financieros y constitucionales.

La utilización permanente de estaciones de policía como espacios de reclusión genera:

- Sobrecarga funcional.
- Deterioro operativo policial.
- Incremento de costos contingenciales.
- Riesgos judiciales permanentes.
- Deterioro institucional progresivo.

Desde la perspectiva financiera, las medidas transitorias resultan crecientemente costosas e ineficientes frente a soluciones estructurales de largo plazo.

La ausencia de infraestructura especializada limita además la capacidad institucional para garantizar:

- Atención integral.
- Clasificación penitenciaria.
- Procesos de resocialización.

- Seguridad penitenciaria.
- Estabilidad operativa.

En consecuencia, el municipio requiere avanzar hacia un modelo sostenible basado en infraestructura especializada, planeación multianual, coordinación interinstitucional y sostenibilidad financiera de largo plazo.

3.11 Conclusiones del diagnóstico

El diagnóstico técnico-jurídico permite concluir que el municipio de San José de Cúcuta enfrenta una crisis penitenciaria y carcelaria de carácter estructural, compleja y multidimensional.

Los niveles actuales de hacinamiento, la insuficiencia de infraestructura especializada, la utilización permanente de estaciones de policía como centros de reclusión y la sobrecarga operativa de la Policía Metropolitana configuran un escenario incompatible con los estándares constitucionales de dignidad humana y sostenibilidad institucional.

La problemática identificada no admite respuestas fragmentarias ni exclusivamente contingenciales. Las medidas transitorias implementadas hasta la fecha han demostrado insuficiencia para resolver el déficit estructural de cupos y la presión creciente sobre el sistema de seguridad territorial.

Desde el punto de vista jurídico, el municipio enfrenta obligaciones constitucionales y legales concretas derivadas de la Ley 65 de 1993, la jurisprudencia constitucional y especialmente de la Sentencia SU-122 de 2022.

Desde la perspectiva técnica y administrativa, la solución exige la formulación e implementación de un proyecto estructural orientado a la construcción de infraestructura especializada para población sindicada y privada de la libertad bajo medida de aseguramiento preventiva.

Finalmente, el análisis institucional evidencia que la implementación de una solución estructural no constituye únicamente una necesidad penitenciaria, sino una obligación constitucional orientada a garantizar derechos fundamentales, fortalecer la seguridad ciudadana, recuperar capacidad operativa policial y asegurar sostenibilidad administrativa y financiera de largo plazo.

4. Estado del sistema carcelario y penitenciario en Colombia

El sistema penitenciario y carcelario colombiano enfrenta una crisis estructural prolongada que compromete simultáneamente la garantía de derechos fundamentales, la sostenibilidad institucional del Estado, la eficacia de la política criminal y la estabilidad operativa de las entidades responsables de la custodia y resocialización de las personas privadas de la libertad.

Durante las últimas décadas, el crecimiento acelerado de la población carcelaria, la expansión de la política criminal, el uso intensivo de la detención preventiva y la insuficiencia histórica de infraestructura penitenciaria han generado un escenario persistente de hacinamiento y deterioro institucional que ha sido reconocido reiteradamente por la Corte Constitucional como un Estado de Cosas Inconstitucional.

La problemática no se limita a los establecimientos penitenciarios administrados por el INPEC. En la actualidad, la crisis se ha extendido de manera progresiva hacia estaciones de policía, URI, centros de detención transitoria y espacios temporales de custodia, configurando una situación de alta complejidad institucional y constitucional.

En este contexto, el análisis del estado actual del sistema penitenciario colombiano resulta fundamental para comprender las causas estructurales de la crisis territorial que enfrenta el municipio de San José de Cúcuta y para fundamentar la necesidad de implementar soluciones estructurales sostenibles en materia de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

4.1 Evolución histórica del hacinamiento penitenciario

La evolución histórica del sistema penitenciario colombiano evidencia un crecimiento sostenido de la población privada de la libertad desde finales del siglo XX, fenómeno asociado al endurecimiento progresivo de la política criminal, el incremento de conductas penalizadas y el uso intensivo de medidas privativas de la libertad.

A partir de la década de los noventa, el sistema penitenciario comenzó a experimentar niveles crecientes de hacinamiento derivados de múltiples factores estructurales, entre ellos:

- Incremento de capturas y judicializaciones.
- Expansión del catálogo de delitos.
- Restricción progresiva de beneficios penales.
- Uso intensivo de detención preventiva.
- Congestión judicial.
- Déficit histórico de infraestructura penitenciaria.
- Escasa implementación de mecanismos alternativos de sanción.

La Sentencia T-153 de 1998 identificó inicialmente que el sistema penitenciario colombiano presentaba una vulneración masiva de derechos fundamentales derivada de condiciones críticas de hacinamiento y deterioro institucional.

Posteriormente, pese a la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios y a sucesivas reformas normativas, el crecimiento de la población privada de la libertad superó de manera constante la capacidad instalada del sistema.

La Sentencia T-388 de 2013 reiteró que el problema penitenciario colombiano no obedecía únicamente a insuficiencia de infraestructura física, sino a una crisis estructural asociada a deficiencias de política criminal, planeación institucional y coordinación estatal.

En los últimos años, el fenómeno del hacinamiento ha experimentado una transformación relevante: aunque algunos establecimientos penitenciarios nacionales redujeron parcialmente sus niveles de sobreocupación, la crisis se trasladó progresivamente hacia centros de detención transitoria administrados por la Policía Nacional y entidades territoriales.

4.2 Déficit nacional de infraestructura carcelaria

Uno de los principales factores estructurales de la crisis penitenciaria colombiana corresponde al déficit histórico de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

El crecimiento sostenido de la población privada de la libertad no fue acompañado de una expansión proporcional de cupos penitenciarios, lo que produjo un desequilibrio permanente entre capacidad instalada y demanda de reclusión.

El déficit de infraestructura presenta características multidimensionales:

- Insuficiencia de cupos penitenciarios.
- Deterioro físico de establecimientos existentes.
- Infraestructura obsoleta.
- Deficiencias sanitarias.
- Falta de espacios de atención médica y resocialización.
- Limitaciones tecnológicas y de seguridad.
- Déficit de infraestructura para sindicados.

Uno de los problemas más relevantes corresponde precisamente a la ausencia de infraestructura territorial especializada para personas privadas de la libertad bajo medida de aseguramiento preventiva.

La falta de cárceles territoriales y centros especializados para sindicados generó un traslado progresivo de esta población hacia estaciones de policía y URI, espacios que no fueron diseñados para permanencias prolongadas.

La problemática adquiere mayor gravedad debido a que el déficit de infraestructura no puede resolverse exclusivamente mediante construcción física. La Corte Constitucional ha señalado que el sistema requiere simultáneamente:

- Planeación estratégica.
- Política criminal racional.
- Fortalecimiento institucional.
- Medidas alternativas a la privación de la libertad.
- Coordinación Nación-territorio.
- Sostenibilidad financiera de largo plazo.

4.3 Crisis de los centros de detención transitoria

La crisis de los centros de detención transitoria constituye actualmente uno de los fenómenos más críticos del sistema penitenciario colombiano.

Las estaciones de policía, URI y salas temporales de custodia fueron concebidas para albergar personas capturadas durante periodos limitados mientras eran puestas a disposición judicial o trasladadas a establecimientos penitenciarios formales.

Sin embargo, la insuficiencia de cupos carcelarios y penitenciarios produjo una ocupación prolongada y permanente de estos espacios, transformándolos en centros de reclusión de facto.

SITUACIÓN ACTUAL DEL HACINAMIENTO EN ESTACIONES DE POLICÍA EN CÚCUTA:

La ciudad de Cúcuta ha sido identificada como un caso emblemático de hacinamiento en estaciones y CAI de la Policía. Al iniciar el año 2024, se reportaron 719 personas privadas de la libertad en 10 estaciones de policía de la ciudad. [1] Mediante esfuerzos de traslado y descongestión, hacia noviembre de 2024 se registró una reducción del 78 % en el hacinamiento, al pasar a trasladar 567 personas hacia el Centro Penitenciario y reducir la población en estaciones. [2] Pese a estos avances, aún en agosto de 2025 se reportó que más de 250 personas privadas de la libertad fueron trasladadas desde estaciones y CAI hacia el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, lo que denota persistencia del problema y necesidad de medidas continuas. [3]

La condición de que muchas de estas personas se encuentran en condición de sindicadas (es decir, aún sin condena definitiva) agrava la vulnerabilidad legal y de derechos humanos. El hecho de que las estaciones no

estén acondicionadas para detención prolongada (falta de ventilación, atención médica limitada, sobrepaso de capacidad) ha sido señalado por organismos como la Defensoría del Pueblo como una situación crítica. [4]

Esta combinación de factores —alta ocupación, uso prolongado de estaciones para detención, condiciones infraestructurales inadecuadas— configura una crisis de hacinamiento que tiene repercusiones directas sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y sobre la capacidad operativa de las estaciones de policía en su función de seguridad ciudadana.

CAUSAS DEL HACINAMIENTO EN ESTACIONES DE POLICÍA EN CÚCUTA

El hacinamiento carcelario y en estaciones de policía en Cúcuta responde a múltiples causas estructurales, jurídicas, sociales y de capacidad institucional. Algunas de las más relevantes son:

- Altas tasas de detención preventiva: En Colombia, y especialmente en zonas fronterizas como Cúcuta, un alto porcentaje de personas privadas de la libertad se encuentran en calidad de sindicadas. Es decir, aún no han recibido sentencia condenatoria. Esto implica que permanecen detenidas por orden judicial en estaciones de policía a la espera de cupos en centros penitenciarios, lo cual sobrecarga las instalaciones transitorias.

- Uso inadecuado y prolongado de estaciones de policía: Las estaciones están diseñadas para detenciones cortas y no cuentan con infraestructura para alojamiento prolongado. Sin embargo, se han utilizado como sitios de reclusión por semanas o meses, lo cual desborda su capacidad y afecta los derechos fundamentales.

- Presión migratoria y condiciones de frontera: La condición fronteriza de Cúcuta, con alta movilidad poblacional y fenómenos migratorios irregulares, aumenta la presión sobre el sistema de justicia y seguridad. Esto incrementa las detenciones, muchas veces sin que existan alternativas adecuadas de retención.

- Lentitud procesal y congestión judicial: Los retrasos en la definición de procesos penales también provocan estancias prolongadas en estaciones. La mora judicial limita el paso ágil de sindicados hacia condenados y, por ende, su ingreso a cárceles formales.

- Estos factores combinados generan un círculo de congestión institucional que se refleja en el uso excesivo e inadecuado de las estaciones de policía como centros de reclusión informal.

La guerra en el Catatumbo afecta a Cúcuta principalmente por el **desplazamiento masivo de personas** que huyen de la violencia, inundando las capacidades de ayuda humanitaria de la ciudad. También genera una **crisis de seguridad**, con un aumento de la violencia en Cúcuta y su área metropolitana debido a la expansión de las economías ilegales y la presencia de actores armados, lo que ha llevado a medidas como toques de queda y suspensiones de clases.

Desplazamiento masivo

- Cúcuta se ha convertido en el principal destino para miles de personas que huyen de los enfrentamientos, la recluta forzada y los asesinatos selectivos en el Catatumbo.

- La alcaldía de Cúcuta ha tenido dificultades para atender a la creciente cantidad de desplazados, que incluso superó la capacidad inicial de albergues como el Estadio General Santander.

- Los desplazados llegan a Cúcuta en condiciones de vulnerabilidad, necesitando ayuda básica y enfrentando dificultades económicas para su sustento y transporte.

Crisis de seguridad

- La violencia del conflicto armado ha permeado la zona urbana de Cúcuta, generando un aumento de la inseguridad.
- La ciudad ha experimentado una ola de violencia ligada al narcotráfico y la extorsión, que las autoridades vinculan a la situación en el Catatumbo.
- En respuesta a esta escalada, las autoridades locales han recurrido a medidas extremas como toques de queda y suspensión de clases para intentar controlar la situación.

Impacto social y económico

- La crisis humanitaria en el Catatumbo también ha impactado la vida social y económica de Cúcuta, poniendo a prueba los servicios sociales y de salud.
- Se ha observado un aumento de la vulnerabilidad de grupos poblacionales, como los migrantes venezolanos, que a menudo son empleados en economías ilegales como el cultivo de coca o son víctimas de explotación sexual, lo que agrava la crisis humanitaria en la región.
- La violencia y el desplazamiento han generado zozobra, angustia y miedo entre los habitantes de Cúcuta y su área metropolitana.

A continuación, mostraremos los principales medios de comunicación regionales, nacionales e internacionales, mencionando las problemáticas del departamento de Norte de Santander, donde cubren la violencia en la región del Catatumbo:

SWI swissinfo.ch The Swiss voice in the world since 1935

GEOPOLÍTICA DEMOCRACIA CIENCIA SOCIEDAD ECONOMÍA

La violencia del Catatumbo se expande a Cúcuta, principal ciudad de frontera con Venezuela

21 febrero 2025 - 14:26 4 minutos

Geraldine García

[1]

Cúcuta (Colombia), 21 feb (EFE).- La ciudad colombiana de Cúcuta, en la frontera con Venezuela, vive una grave crisis de violencia por la creciente presencia de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), que ha intensificado sus ataques en el departamento de Norte de Santander, del cual es capital.

En la noche del jueves, desconocidos dinamitaron el peaje de Villa del Rosario, ubicado en la autopista internacional que comunica a Cúcuta con la ciudad venezolana de San Antonio del Táchira, dejando a cinco

[1] Tomado de: https://www.swissinfo.ch/spa/la-violencia-del-catatumbo-se-expande-a-c%C3%BAcuta%2C-principal-ciudad-de-frontera-con-venezuela/88909589

personas heridas, y atacaron también tres puestos policiales, acciones que, según el gobernador de Norte de Santander, William Villamizar, causan «zozobra y dificultades» a la población.

Naciones Unidas | Noticias ONU
Mirada global Historias humanas

Regiones Temas A la carta Secretario General Prensa

La violencia en el Catatumbo ya afecta a 92.000 personas

[2]

©NRC/Milena Ayala | Familia desplazada en un centro de acogida temporal

7 Marzo 2025 | Ayuda humanitaria

Grupos armados se disputan el control las economías ilícitas de esta región fronteriza del noreste de Colombia.Al menos 27.381 personas sufren restricciones a la movilidad y más de 50.000 se han desplazados de las veredas a los cascos urbanos.

Los enfrentamientos entre grupos armados en la región del Catatumbo, en el noreste de Colombia, dejan ya 91.879 personas afectadas, según el último informe de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitario de la ONU (OCHA)

De estas, más de 50.000 han sido desplazadas hacia los cascos urbanos de Cúcuta, Tibú y Ocaña y se encuentran albergadas en refugios temporales, hoteles y comunidades de acogida en estas ciudades.

El Catatumbo, una región fronteriza con Venezuela, es un territorio en disputa entre grupos armados debido a su importancia para la minería, la producción de coca y el tráfico ilícito y a la escasa presencia del Estado. En

[2] Tomado de: https://news.un.org/es/story/2025/03/1537076

los últimos meses, se ha pasado de una tensa coexistencia entre grupos armados a una guerra abierta por el control del narcotráfico.

En febrero hubo menos desplazamientos masivos en comparación con las primeras semanas de la emergencia y se reforzó la presencia de la Fuerza Pública. Pero la violencia en el territorio continúa en aumento, con al menos 35 acciones armadas reportadas en los municipios de Tibú, Convención, Teorama y El Tarra, dejando a la población civil en medio del fuego cruzado, incluyendo niños y adolescentes.

Los combates, hostigamientos, atentados contra la infraestructura militar y contra miembros de la Fuerza Pública por parte de los grupos armados provocaron dos nuevos desplazamientos masivos en Tibú (12 de febrero) y Teorama (18 de febrero).

La violencia ha llegado también a la ciudad de Cúcuta con atentados y hostigamientos con artefactos explosivos improvisados a la infraestructura militar.

Algunas personas que permanecían en los cascos urbanos de Cúcuta, Ocaña y Tibú, estarían retornando sin las condiciones de seguridad a sus veredas, a pesar del peligro que suponen las minas antipersonales, las amenazas y la continuidad de las acciones armadas. Intentan regresar ante el deterioro de sus cultivos, el abandono de animales de crianza y los riesgos de despojo de sus tierras y viviendas.

Las mujeres y niños desplazados de sus hogares son especialmente vulnerables. Además de sufrir la interrupción del curso escolar, se están produciendo casos de desnutrición entre niños.

Mujeres y niños

Según un tamizaje realizado por UNICEF a 328 niños en Tibú, **por lo menos 4 niños menores de 5 años, sufrirían desnutrición aguda y 46 estarían en riesgo de desnutrición.**

Desde el comienzo de la emergencia, el Ministerio Público ha identificado aproximadamente 99 mujeres víctimas de violencia de género y explotación sexual. De estas, cerca del 65% son de nacionalidad venezolana. “Estas mujeres, se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a la falta de documentación y la persistencia de barreras para la regularización de su estatus migratorio”, señala el informe. Asimismo, se han registrado casos de violencia y amenazas directas contra mujeres lideresas, quienes se han visto obligadas a desplazarse en repetidas ocasiones.

Además, al menos 4667 refugiados y migrantes se han visto afectados durante la emergencia. La crisis ha aumentado los riesgos de violencia de género y sexual debido al hacinamiento y la falta de espacios seguros; afectando principalmente a mujeres, niños, niñas y adolescentes. Además, los menores de edad están expuestos al reclutamiento, uso y utilización por parte de Grupos Armados No Estatales y estructuras criminales.

La guerra se degrada en el Catatumbo y en Cúcuta hay miedo de nueva escalada de violencia

Por: Redacción Pares

3

Cúcuta y su área metropolitana, que fueron escenario de una escalada de violencia a mediados de febrero, empiezan a temer que se repita la historia de hace dos meses. En el día de ayer 1 de abril fue activado de manera controlada por parte de la policía un explosivo que había sido colocado en la vía que comunica a Cúcuta con Puerto Santander. A pesar de estas inquietudes y de la escalada de la violencia aún no existen las respuestas que necesita Cúcuta y el Catatumbo por parte del gobierno colombiano.

La guerra sin tregua en el Catatumbo se desborda hacia Cúcuta, en un éxodo de enormes proporciones. "¿Sabe por qué me vine? Porque anoche dijeron que se van a meter casa por casa. Por eso me vine", dice vehemente Luz Marina, una mujer menuda de 30 años, recién llegada de Tibú. Conversa con sus paisanas en las tribunas

[3] Tomado de: https://www.pares.com.co/la-guerra-se-degrada-en-el-catatumbo-y-en-cucuta-hay-miedo-de-nueva-escalada-de-violencia/

del Estadio General Santander, el lugar que ha dispuesto la Alcaldía para atender a los desplazados que no dejan de llegar por miles a la capital del Norte de Santander. Comunidades enteras huyen del fuego cruzado.[4]

Defensoría del Pueblo COLOMBIA y la Naturaleza

5

6

[4] Tomado de: https://elpais.com/america-colombia/2025-01-23/los-desplazados-del-catatumbo-huyen-aterrorizados-a-cucutase-van-a-meter-casa-por-casa.html

[5] Tomado de: https://www.defensoria.gov.co/catatumbo
[6] Tomado de: https://www.portafolio.co/economia/regiones/cucuta-la-capital-que-esta-recibiendo-la-violencia-que-se-vive-en-el-catatumbo-624473

La ciudad colombiana de Cúcuta, en la frontera con Venezuela, vive una grave crisis de violencia por la creciente presencia de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), que ha intensificado sus ataques en el departamento de Norte de Santander, del cual es capital.

Críticas al Gobierno

Cúcuta también vive desde el año pasado una ola de violencia de bandas criminales dedicadas al narcotráfico y la extorsión, por lo cual las autoridades regionales reclaman al Gobierno más atención a la crisis de la seguridad.

"La escalada terrorista (...) en Cúcuta y Villa del Rosario deja en evidencia la desidia con que este Gobierno atiende la crisis de seguridad del departamento", expresó en su cuenta de X el senador Edgar Díaz Contreras, del partido Cambio Radical.

Según Contreras, los consejos de seguridad y puestos de mando unificados que hace el Gobierno cada vez que resurge la violencia en Norte de Santander, solo han servido "para concluir que estamos solos y sálvese quien pueda".

"El terror, zozobra y angustia son lo que ha vivido Cúcuta y su área metropolitana; ya no sólo es el Catatumbo y no pasa nada. Más acciones y menos consejos de seguridad", agregó Díaz.

"No vamos a permitir que Cúcuta sea tomada por ningún grupo al margen de la ley. Cúcuta será blindada para garantizar la seguridad de los habitantes", resumió el alcalde de Cúcuta, Jorge Acevedo.

Domingo, 02.11.2025 / 10:26 Temas del día Falabella petardos • Accidente avenida Mutis • Periodistas Casa Blanca • Sergio Fajardo • Giro de Rigo • Selección Colombi EMPLEOS CLUB VIVAMOS

EL TIEMPO

SUSCRÍBETE JF

JUSTICIA | CONFLICTO Y NARCOTRÁFICO • CORTES • INVESTIGACIÓN • SERVICIOS • DELITOS • JEP COLOMBIA • PAZ Y DERECHOS HUMANOS

ANÁLISIS

Los intereses detrás de la guerra en el Catatumbo

Sus condiciones geopolíticas, la ausencia del Estado y rutas del narcotráfico hacen parte de los motivos. Análisis.

7

“Cúcuta y Norte de Santander tienen el negocio completo: desde el que produce coca, el que la siembra y el que la cultiva hasta el procesamiento, la exportación, la traída de los dólares y el lavado”. Con esas palabras, una fuente que conoce de cerca el Catatumbo y el modus operandi del narcotráfico intenta explicar el peso de la cocaína en la economía del lugar y, por ende, por qué es una de las causas de los enfrentamientos de actores armados ilegales por controlar no solo las etapas de producción y comercialización, sino la totalidad del territorio.

[7] Tomado de: https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/los-intereses-detras-de-la-guerra-en-el-catatumbo-3461048

CNN Colombia Gustavo Petro

La violencia en el Catatumbo colombiano desplazó a más de 56.000 personas en lo que va de año, advierte Human Rights Watch

Por CNN Español

3 min de lectura · 14:45 ET (18:45 GMT) 26 de marzo de 2025

(CNN Español) — Más de 56.500 personas han sido desplazadas de sus hogares desde enero en la región del Catatumbo, en el noreste de Colombia, como consecuencia de los enfrentamientos entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y otros grupos guerrilleros como el Frente 33, según un reporte de Human Rights Watch (HRW) difundido este miércoles.

Ya en enero había reportes de hasta 80 muertos en la zona.

Human Rights Watch señala que, para su informe, entrevistó a 65 personas en Cúcuta, en el departamento del Norte de Santander, pero un informe de la Defensoría del Pueblo de Colombia asegura que el desplazamiento masivo forzado se ha concentrado, además, en Ocaña y Tibú.

[8]

RESTRICCIONES A LA MOVILIDAD Y CONFINAMIENTO

Al menos 27.381 personas sufren restricciones a la movilidad y dificultades para acceder a bienes y servicios de primera necesidad. A esto se agrega que las 8.668 personas confinadas al inicio de la emergencia tienen todavía más limitaciones por la imposición de horarios para el tránsito y otras estrategias de vigilancia permanentes sobre la población civil. Se conocen casos de personas que, al ser amenazadas por el grupo armado, se ven obligadas a confinarse en sus viviendas.

El personal humanitario y la Misión Médica tienen dificultades de acceso en San Calixto, Teorama, Tibú, El Tarra, Hacarí, El Carmen y Ábrego por las operaciones militares y hostilidades. Además, se han reportado amenazas y violencia contra el personal y los bienes humanitarios, ataques contra la Misión Médica, y la presencia de minas antipersonal, municiones sin explosionar, y artefactos explosivos improvisados .

El informe señala que “se ha exacerbado el riesgo particular para defensores de derechos humanos, firmantes de paz, líderes sociales y comunitarios, quienes son objeto de violencia por parte de los Grupos Armados No Estatales”. “Persisten las amenazas y señalamientos contra esta población, donde se les acusa de pertenecer

[8] Tomado de: https://cnnespanol.cnn.com/2025/03/26/colombia/catatumbo-violencia-desplazados-human-rights-watch-orix

o colaborar con otro actor en disputa", añade, señalando que hay "limitaciones importantes para garantizar la protección".

CONSECUENCIAS PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y PARA LA CIUDAD DE CUCUTA

El hacinamiento en estaciones de policía no solo representa una sobrecarga institucional, sino que tiene serias implicaciones para los derechos humanos, la seguridad y la convivencia ciudadana. A continuación, se describen las principales consecuencias:

a) Vulneración de derechos humanos: Las personas privadas de la libertad en condiciones de hacinamiento experimentan graves afectaciones a sus derechos fundamentales, especialmente a la dignidad humana, integridad personal, salud y debido proceso. Espacios reducidos, falta de ventilación, escasa alimentación, atención médica limitada y falta de condiciones mínimas agravan su situación.

b) Riesgo para la salud pública: El hacinamiento crea ambientes insalubres, propicios para la propagación de enfermedades in infectocontagiosas. La sobrepoblación en espacios cerrados sin condiciones sanitarias adecuadas pone en riesgo tanto a los detenidos como al personal policial.

c) Saturación del sistema policial: Las estaciones de policía, al asumir funciones carcelarias que no les corresponden, ven afectada su misión principal: la seguridad ciudadana. Oficiales asignados a custodiar detenidos no pueden realizar labores preventivas ni operativas en el territorio.

d) Inseguridad y percepción ciudadana: El uso prolongado de estaciones como sitios de reclusión genera percepción de colapso institucional, desconfianza ciudadana y posibles impactos en la convivencia urbana. Además, puede propiciar motines, fugas o enfrentamientos entre detenidos.

e) Estigmatización y vulnerabilidad social: La permanencia prolongada en condiciones inhumanas puede deteriorar la salud mental y emocional de las personas detenidas, afectando su posibilidad de reintegración social y aumentando el riesgo de reincidencia.

d) Inseguridad y percepción ciudadana: El uso prolongado de estaciones como sitios de reclusión genera percepción de colapso institucional, desconfianza ciudadana y posibles impactos en la convivencia urbana. Además, puede propiciar motines, fugas o enfrentamientos entre detenidos.

e) Estigmatización y vulnerabilidad social: La permanencia prolongada en condiciones inhumanas puede deteriorar la salud mental y emocional de las personas detenidas, afectando su posibilidad de reintegración social y aumentando el riesgo de reincidencia.

Estas consecuencias no solo afectan a las personas privadas de la libertad, sino también al tejido institucional y comunitario de Cúcuta, profundizando problemáticas sociales ya existentes.

MEDIDAS Y ACCIONES IMPLEMENTADAS PARA LA DESCONGESTIÓN

Ante la crisis de hacinamiento en estaciones de policía, la Alcaldía de Cúcuta y otras entidades han adelantado diversas estrategias para mitigar la situación. Estas medidas han tenido un impacto positivo, aunque aún insuficiente, y se detallan a continuación:

a) Convenios interinstitucionales con el INPEC:

En 2024 y 2025, la Alcaldía de Cúcuta firmó convenios con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para facilitar el traslado de personas sindicadas desde estaciones de policía hacia centros

penitenciarios, especialmente el Complejo Carcelario de Cúcuta. Gracias a este esfuerzo, en solo un año se logró reducir la población detenida en estaciones de 719 personas a solo 68 en noviembre de 2024.

b) Traslados masivos programados:

En agosto de 2025, más de 250 personas privadas de la libertad fueron trasladadas desde las estaciones y CAI hacia el Complejo Carcelario, como parte del programa continuo de descongestión. Esta acción buscó liberar espacios y mejorar las condiciones de custodia. ([Fuente: Alcaldía de Cúcuta](https://cucuta.gov.co))

c) Asistencia jurídica y seguimiento a procesos judiciales:

En coordinación con la Defensoría del Pueblo y otras entidades, se han promovido jornadas de revisión de procesos judiciales, con el fin de acelerar sentencias, revisar medidas de aseguramiento y proponer medidas alternativas como la detención domiciliaria.

d) Intervenciones en infraestructura y adecuación de espacios temporales:

En algunos casos se han adecuado temporalmente espacios para separar sindicados y garantizar mínimas condiciones sanitarias, aunque esta medida es limitada y no sustituye una solución estructural.

e) Diálogo con el gobierno nacional:

La administración municipal ha participado en mesas de trabajo con el Ministerio de Justicia y el INPEC para buscar apoyo técnico y financiero que permita una respuesta a largo plazo.

Estas acciones han tenido resultados visibles, aunque el problema persiste y requiere continuidad en la política pública y una intervención estructural más profunda.

DESAFÍOS Y BRECHAS POR ATENDER

A pesar de las medidas adoptadas, la ciudad de Cúcuta enfrenta múltiples desafíos para erradicar completamente el hacinamiento en estaciones de policía. Entre los más relevantes se encuentran:

a) Capacidad limitada del sistema penitenciario:

El Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta continúa operando cerca de su límite, lo que restringe la posibilidad de recibir más sindicados, especialmente en picos de captura o judicialización.

b) Ausencia de infraestructura intermedia:

No existen centros transitorios adecuados para la custodia temporal de sindicados. Las estaciones de policía se siguen usando como “solución improvisada”, lo cual perpetúa el problema.

c) Requiere recursos sostenidos:

Los traslados, adecuaciones y asistencia jurídica implican un gasto constante para el municipio. La falta de una fuente estable de financiación limita la sostenibilidad de las acciones implementadas.

d) Congestión judicial estructural:

La alta carga procesal de los jueces penales y fiscales retrasa decisiones judiciales clave, prolongando la detención preventiva y generando represamiento en las estaciones.

e) Falta de una política nacional diferenciada para ciudades frontera:

Cúcuta, como ciudad fronteriza, enfrenta retos particulares (migración, crimen organizado, movilidad poblacional) que no están contemplados en la política penitenciaria nacional. Esto crea una brecha entre necesidades reales y soluciones ofrecidas desde el nivel central.

La Opinión

Región

El crítico hacinamiento carcelario que golpea a Cúcuta y Norte de Santander

Según datos del Inpec, a corte del 23 de septiembre el número de personas privadas de libertad en centros penitenciarios del país ascendía a 104.395, con una sobreocupación del 28,6%.

[9]

Un informe elaborado por la Universidad del Rosario reveló que, según datos del Inpec, a corte del 23 de septiembre el número de personas privadas de libertad en centros penitenciarios ascendía a 104.395, aunque la capacidad instalada está dada para albergar 81.139, lo que equivale a una sobreocupación del 28,6%, 2,1 puntos más que el año pasado.

El panorama en Norte de Santander es igual de crítico, pues de acuerdo con el Ministerio de Justicia, hasta el pasado 15 de septiembre, el departamento concentraba 4.151 presidiarios, que corresponden al 4 por ciento de la población reclusa total del país, con un índice de hacinamiento del 31.6%, tres puntos porcentuales más que la media nacional.

[9] Fuente: Salcedo María José, https://www.laopinion.co/region/el-critico-hacinamiento-carcelario-que-golpea-cucuta-y-norte-de-santander

Para Samuel Escobar, director del pregrado de Criminología e Investigación Criminal de la Universidad del Rosario, el hacinamiento es apenas un síntoma del problema real, que conllevan a vulneraciones de los derechos a la salud, alimentación, y acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad, entre otros.

El experto aseguró que, a diferencia de lo que muchos creen, este problema no se resuelve mediante la construcción de más establecimientos y su correlativa ampliación de cupos carcelarios. Al contrario, sostuvo que es una medida, que, aunque recursiva a lo largo de los gobiernos, ha sido un fracaso rotundo.

Indicó que la criminología ha demostrado que el aumento de penas no previene el delito, así como que las cárceles no resocializan por lo general, sino que más bien, impulsan a algunas personas hacia verdaderas "carreras criminales".

Señaló que la ausencia de una política criminal de resocialización de los privados de la libertad, profundiza la problemática, sobre todo si se toma en cuenta que la mayoría de estas personas han sido históricamente excluidas de las dinámicas sociales.

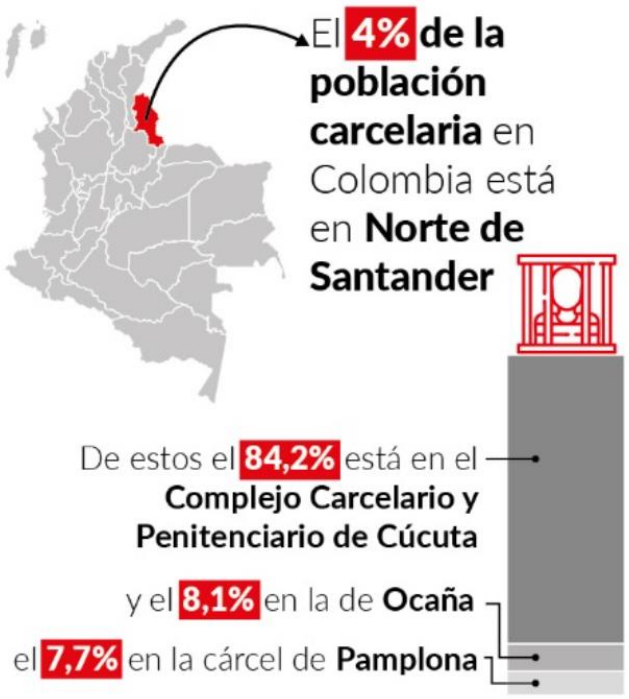
En este punto, se refirió por ejemplo al número de convictos que según Inpec no saben leer ni escribir, que asciende a 4.318; mientras que tan solo 1.374 están vinculados a programas de alfabetización.

El analista llamó la atención sobre la necesidad de prevenir y reaccionar de otras formas frente al delito. Invitó a las autoridades a replantearse el modelo de justicia actual y considerar el restaurativo que aplica en la resolución de los delitos derivados del conflicto armado.

"¿Por qué no implementar uno para los crímenes ordinarios, que limite la cárcel a supuestos de extrema gravedad? ¿Por qué no destinar los recursos a la prevención y a la restauración del tejido social? ¿Por qué no reconocer a las personas condenadas como sujetos políticos con derecho al voto?", se preguntó.

CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA: LA AGLOMERACIÓN MÁS CRÍTICA

Pero tan complejo como el hacinamiento carcelario, es el que se presenta en los centros detención transitoria donde, de acuerdo con datos del **Ministerio de Justicia**, hasta el 15 de septiembre de 2025, la **sobreocupación en las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata del país era del 142,56 %.**



En el caso de Norte de Santander, con una capacidad en salas para 245 y una población de 554 personas, la sobreocupación es del 151,84 por ciento; mientras que en Cúcuta, el número de personas detenidas es de 368, sobrepasando la capacidad en un 199%, según la Secretaría de Gobierno del municipio.

Al respecto, George Quintero, jefe de Seguridad Ciudadana del departamento, señaló que esta situación interfiere con la seguridad de la entidad, pues hay policías que deben pasar a cumplir funciones de custodia en estos recintos -que no les corresponde- bajando la presencia en las calles.

*Fuente: **Ministerio de Justicia***

El secretario de Seguridad del departamento hizo un llamado a resolver pronto este inconveniente, pues se está desmejorando el servicio policial que se presta a los ciudadanos, ejecutando funciones que le corresponden al Inpec y que debe resolver el Ministerio de Justicia.

En este sentido, la Alcaldía de Cúcuta ha podido avanzar en este sentido, estableciendo convenios interadministrativos con el Inpec para el traslado de sindicados condenados al complejo penitenciario de la ciudad.

No obstante, Quintero señaló las dificultades para llegar a estos acuerdos, toda vez que las decisiones no pasan por el director del Inpec, sino por las organizaciones sindicales que operan en los centros carcelarios.

10

Cúcuta. - El hacinamiento en las estaciones de Policía de Cúcuta ha alcanzado niveles críticos, en medio de una crisis carcelaria que se agudiza por la imposibilidad de trasladar a los detenidos a centros penitenciarios.

Actualmente, estaciones como Ospina Pérez albergan a 52 personas privadas de la libertad, mientras que Kennedy registra 44, Alfonso López tiene 45, y la estación Centro, 50 internos, cifras que superan por mucho la capacidad para la que fueron diseñadas estas instalaciones.

La situación se complica aún más debido a que la Penitenciaría de Cúcuta se encuentra también saturada, y no está recibiendo más internos. Según se ha conocido, el Inpec ha suspendido los traslados desde las estaciones de Policía debido al colapso del sistema penitenciario, dejando a los capturados sin posibilidad de ser reubicados.

Sandra Sierra, defensora de derechos humanos, advirtió que el panorama actual vulnera los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. “Es una situación grave y persistente. Este hacinamiento extremo genera condiciones precarias que atentan contra la dignidad humana y la integridad personal. No hay espacios adecuados, no se garantiza la alimentación ni la atención en salud oportuna”, afirmó.

Sierra señaló que las estaciones de Policía, diseñadas para detención transitoria, no cuentan con los recursos ni las condiciones para mantener a personas durante periodos prolongados. “Estas personas están en un limbo, sin seguimiento ni garantías mínimas. Viven en condiciones de desagravio sin que el Estado preste la atención que corresponde”, agregó.

Frente a esta realidad, hizo un llamado urgente a entidades como la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Defensa y el Gobierno Nacional para que se tomen medidas concretas y estructurales. “Se está vulnerando el derecho que les asiste incluso en condición de privación de libertad. Esta es una situación que no puede seguir siendo ignorada”, insistió la defensora.

[10] Tomado de: https://caracol.com.co/2025/04/24/estaciones-de-policia-en-cucuta-colapsadas-por-hacinamiento/

2 Nov, 2025 Argentina Colombia España México Perú América Mundo Últimas Noticias Entretenimiento Deportes

infobae

Trends Lista Clinton Lotería de Boyacá Donald Trump Resultado Baloto Gustavo Petro

COLOMBIA >

Más de 60 presos de una estación de Policía de Cúcuta fueron trasladados por alto hacinamiento

El Juez Primero Civil del Circuito de Cúcuta ordenó trasladar a centros penitenciarios a los reos que se encontraban en una celda que solo era para 15 personas

Por **Mauricio Villamil**

+ Seguir en G

04 Ene, 2024 04:44 a.m. CO

Guardar

INICIO | PROGRAMAS | TEMA DEL DÍA | DENUNCIE | CIUDADES | ESPECIALES Actualizado 02 Nov 2025 10:20

W RADIO

Hable con el programa

WRadio FM

Ciudades

Traslado masivo de PPL de estaciones de Policía en Cúcuta a la Cárcel Modelo

Son sindicados por homicidio; fabricación, tráfico porte o tenencia de armas de fuego y concierto para delinquir.

PUBLICIDAD

Esta situación generó:

- Hacinamiento extremo.

- Condiciones indignas de habitabilidad.
- Crisis sanitarias.
- Incremento de violencia intracarcelaria.
- Sobrecarga operativa policial.
- Riesgos de seguridad y orden público.
- Vulneración sistemática de derechos fundamentales.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia SU-122 de 2022, identificó que los centros de detención transitoria se habían convertido en una de las principales manifestaciones contemporáneas del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario.

El tribunal constitucional concluyó que las entidades territoriales tienen obligaciones directas respecto de la creación y adecuación de infraestructura para sindicados, debido a que la prolongación indefinida de personas privadas de la libertad en estaciones policiales resulta incompatible con la dignidad humana y el orden constitucional.

4.4 Distribución regional del sistema penitenciario

El sistema penitenciario colombiano presenta profundas desigualdades regionales en términos de infraestructura, capacidad operativa y disponibilidad de cupos penitenciarios.

Las principales áreas metropolitanas y ciudades intermedias concentran una parte significativa de la población privada de la libertad, generando mayores niveles de presión sobre infraestructura penitenciaria y centros de detención preventiva.

Las regiones fronterizas, incluyendo Norte de Santander, enfrentan condiciones particularmente complejas debido a:

- Dinámicas migratorias.
- Criminalidad transnacional.
- Contrabando.
- Tráfico ilícito.
- Incremento de judicializaciones.
- Limitaciones históricas de infraestructura.

La distribución territorial desigual de establecimientos penitenciarios genera además dificultades de traslado, clasificación y ubicación adecuada de población privada de la libertad.

En muchos municipios intermedios y territorios periféricos, las estaciones de policía terminan asumiendo funciones penitenciarias permanentes debido a la inexistencia de infraestructura especializada cercana.

Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer modelos regionales de infraestructura penitenciaria territorial y avanzar hacia esquemas descentralizados de atención de población sindicada.

4.5 Población sindicada y condenada en Colombia

El sistema penitenciario colombiano alberga simultáneamente población condenada y sindicada, cada una con necesidades jurídicas, operativas y administrativas diferenciadas.

La población sindicada corresponde a personas privadas de la libertad bajo medida de aseguramiento preventiva, respecto de quienes aún no existe sentencia condenatoria ejecutoriada.

La Corte Constitucional ha reiterado que la población sindicada requiere tratamiento diferenciado debido a la presunción constitucional de inocencia.

Sin embargo, el déficit de infraestructura especializada ha generado dificultades para garantizar separación adecuada entre sindicados y condenados, especialmente en centros transitorios y establecimientos sobreocupados.

El uso excesivo de la detención preventiva constituye uno de los factores estructurales de presión sobre el sistema penitenciario.

Entre los efectos asociados se encuentran:

- Incremento acelerado de ocupación.
- Saturación de centros transitorios.
- Mayor presión presupuestal.
- Dificultades operativas de clasificación.
- Aumento de costos de custodia.

La ausencia de infraestructura específica para sindicados ha trasladado una carga significativa hacia entidades territoriales y Policía Nacional.

4.6 Política criminal y presión sobre el sistema penitenciario

La política criminal colombiana ha tenido un impacto directo sobre el crecimiento del sistema penitenciario y el incremento sostenido de la población privada de la libertad.

Durante las últimas décadas se ha consolidado una tendencia expansiva caracterizada por:

- Incremento de penas privativas de libertad.
- Creación de nuevos delitos.
- Restricción de beneficios penales.
- Fortalecimiento de medidas de aseguramiento intramural.
- Reducción de mecanismos alternativos de sanción.

La Corte Constitucional ha advertido que el sistema penitenciario no puede seguir funcionando como respuesta automática frente a problemáticas sociales y criminales complejas.

La expansión punitiva sin fortalecimiento proporcional de infraestructura y capacidad institucional produce efectos estructurales negativos sobre:

- Derechos humanos.
- Sostenibilidad fiscal.
- Operación penitenciaria.
- Seguridad institucional.
- Gobernabilidad territorial.

La política criminal contemporánea ha generado una presión creciente sobre establecimientos penitenciarios y centros de detención preventiva, particularmente en ciudades con altos índices de judicialización y conflictividad urbana.

4.7 Responsabilidad concurrente Nación-entidades territoriales

La crisis penitenciaria colombiana evidencia la existencia de responsabilidades concurrentes entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

La Nación, a través del INPEC y la USPEC, tiene competencias sobre administración penitenciaria y ejecución de política penitenciaria nacional.

No obstante, las entidades territoriales tienen obligaciones específicas respecto de:

- Centros de detención preventiva.
- Infraestructura para sindicados.
- Apoyo logístico y administrativo.
- Coordinación institucional.
- Planeación territorial penitenciaria.

La Corte Constitucional ha reiterado que ninguna autoridad puede trasladar íntegramente la responsabilidad a otra entidad estatal cuando se encuentran comprometidos derechos fundamentales de personas privadas de la libertad.

La Sentencia SU-122 de 2022 fortaleció esta doctrina al ordenar expresamente a entidades territoriales formular soluciones estructurales frente al hacinamiento en centros de detención transitoria.

En consecuencia, el sistema penitenciario colombiano exige mecanismos de coordinación interinstitucional permanentes entre Nación, departamentos, municipios, Policía Nacional, INPEC y autoridades judiciales.

4.8 Tendencias nacionales e internacionales en infraestructura penitenciaria

Las tendencias contemporáneas en infraestructura penitenciaria evidencian una transición progresiva desde modelos exclusivamente punitivos hacia esquemas integrales orientados a seguridad, resocialización, sostenibilidad y protección de derechos humanos.

A nivel internacional, los sistemas penitenciarios modernos incorporan:

- Infraestructura modular y escalable.
- Sistemas tecnológicos de vigilancia.
- Modelos de atención integral.
- Espacios de salud mental y resocialización.
- Gestión basada en derechos humanos.
- Arquitectura penitenciaria humanizada.
- Sistemas de operación por niveles de riesgo.

Asimismo, múltiples países han desarrollado modelos de financiación y operación mediante esquemas de Asociación Público-Privada (APP), orientados a fortalecer sostenibilidad financiera, mantenimiento de infraestructura y eficiencia operativa.

En Colombia, las tendencias recientes evidencian un interés creciente por:

- Construcción de infraestructura especializada para sindicados.
- Fortalecimiento de modelos regionales.
- Implementación de tecnología penitenciaria.
- Planeación multianual de infraestructura.
- Integración de estándares de derechos humanos.
- Evaluación de modelos APP y esquemas de cofinanciación.

Estas tendencias reflejan que la solución a la crisis penitenciaria requiere enfoques integrales que articulen:

- Infraestructura física.
- Política criminal racional.
- Coordinación institucional.
- Sostenibilidad financiera.
- Seguridad penitenciaria.
- Protección efectiva de derechos fundamentales.

Bogotá tiene los recursos necesarios para cumplir la orden de la Corte Constitucional, pero aun así logró poner en funcionamiento apenas la mitad del Centro Especial de Reclusión (CER) en la localidad de Puente Aranda. Estas fotos muestran cómo deberían ser los centros de reclusión:[11]

Este CER tiene capacidad para 500 personas, aunque actualmente apenas hay 250 internos. Tiene las condiciones mínimas para cumplir con los estándares establecidos por la Corte. Pero ¿cuántas ciudades y municipios tienen los recursos necesarios, incluyendo personal administrativo, guardia y programas de

[11] Tomado de: https://razonpublica.com/las-ordenes-la-corte-constitucional-no-se-cumplen/

resocialización, para emprender proyectos similares? La respuesta es que hasta ahora ninguna ciudad fuera de Bogotá ha intentado cumplir la orden, debido a la falta de recursos.

Justicia

GOBIERNO DEL CAMBIO SIGUE AVANZANDO EN DIGNIDAD PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO[12]

Bogotá D.C., 13 de febrero de 2025. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), avanza a buen ritmo con las obras de construcción de tres nuevos Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) en Pereira (Risaralda), Riohacha (Guajira) y San Ángel (Magdalena).

De esta manera, el Gobierno del Cambio sigue cumpliendo con su política de dignificar, humanizar y mejorar las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad.

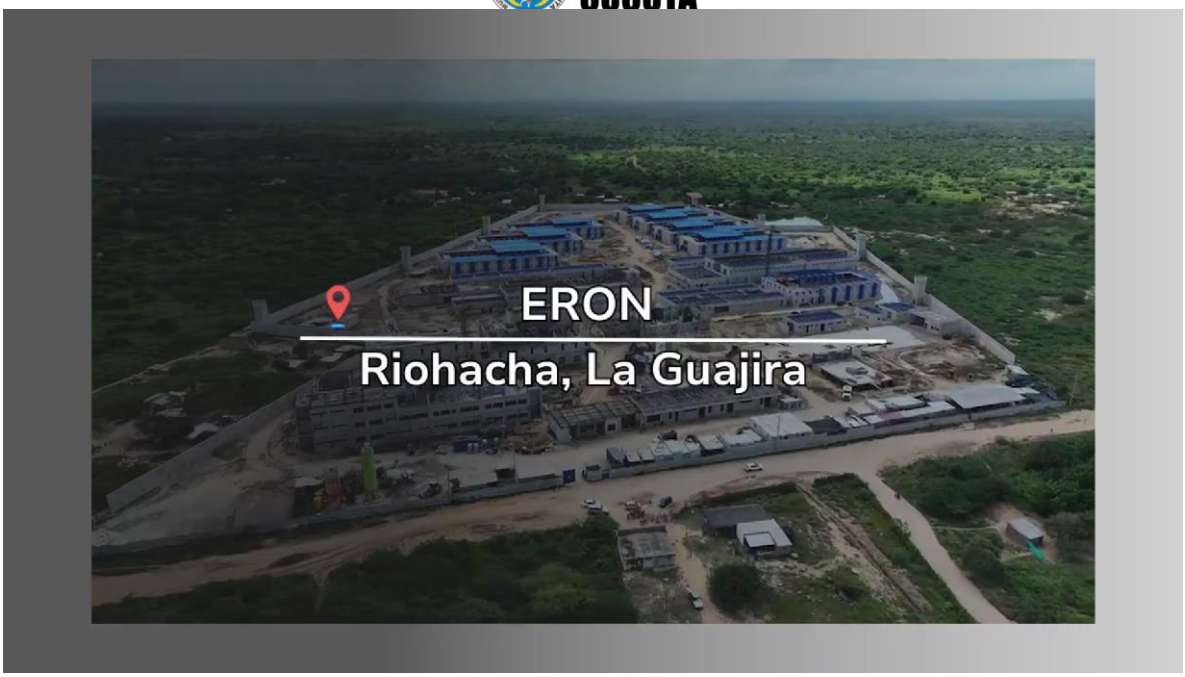
Las obras del nuevo centro de reclusión de El Pílamo o La Concordia, en la capital de Risaralda, se han venido ejecutando en dos fases. La primera de ellas arrancó el 18 de febrero de 2019 y registra un avance del 90%, con una inversión de 133 mil millones de pesos. El propósito es entregarla antes de finalizar 2025.

[12] Tomado de: https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Gobierno-del-Cambio-sigue-avanzando-en-dignidad-para-el-sistema-penitenciario.aspx

En cuanto a la segunda etapa, la construcción arrancó el 26 de abril de 2024 y se entregará en diciembre de 2026. A la fecha, registra un avance del 8,6%, con una inversión de alrededor de 118 mil millones de pesos. El total de los recursos para la construcción de este centro de reclusión ronda los 250 mil millones.

Esta cárcel de Pereira, que aportará 1.500 nuevos cupos al sistema penitenciario y carcelario del país, contará con cinco pabellones (cada uno con capacidad para 300 personas), un edificio de sanidad, uno para visitas, uno de rancho, dos de aulas, dos de talleres, una Unidad de Tratamiento Especial, un edificio para alojamiento de la guardia, un portal de ingreso, un espacio de reseña y otro especial para los perros que apoyan a la guardia.

Respecto al nuevo ERON de Riohacha -que podrá albergar 1.722 privados de la libertad- se está construyendo sobre un área de 36 mil metros cuadrados con una inversión de 251 mil millones de pesos. La entrega de la obra está programada para diciembre de 2025.



Registra un avance del 61% y comprende seis pabellones para hombres, uno para mujeres, uno para la comunidad wayuu, un centro de desarrollo infantil para los hijos de las internas, un edificio para maternas, uno de sanidad, uno para talleres, uno para actividades educativas y uno para visitas. También, una Unidad de Tratamiento Especial, un rancho y planta de tratamiento de aguas residuales.

Finalmente, en cuanto a la cárcel de Sabanas de San Ángel, en el departamento del Magdalena, las obras en dicho establecimiento de reclusión que ofrecerá 1.974 nuevos cupos registran un avance del 51%. Se iniciaron el 14 de febrero de 2020, se espera estén listas en diciembre de 2025 y dotadas completamente en el primer trimestre de 2026.

A la fecha, la inversión asciende a los 275 mil millones de pesos, cifra que se requiere para construir siete pabellones (seis de ellos con aulas), dos edificios para visitas, uno de administración, uno de sanidad, dos de talleres, una Unidad de Tratamiento Especial, dos alojamientos para la guardia, un espacio para los perros que la apoyan, una guardia interna y otra externa, un rancho, un alojamiento para los rancheros, una planta de tratamiento de aguas residuales y otra de tratamiento de agua potable.

La construcción de estos tres establecimientos de reclusión atiende a la prioridad de la ministra Ángela María Buitrago y del Gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, prioridad que va de la mano con la política de resocialización que busca ofrecer una segunda oportunidad a quienes han cometido un delito por falta de opciones en la sociedad. Autor: MJD-JR/MAC

Una segunda fase sin recursos

En la “segunda fase” de la orden de la Corte, se exige a las gobernaciones de todos los departamentos y a las alcaldías de varias ciudades que, en un plazo máximo de dos años desde la notificación de la sentencia, construyan o adecuen instalaciones carcelarias para personas detenidas preventivamente.

El proceso de diseño, adopción y ejecución de estos proyectos deberá completarse en un plazo máximo de seis años desde la notificación de la sentencia para poder cumplir con la orden de la Corte.

El propósito de estas dos fases es eliminar completamente el uso de los centros de detención transitoria y aumentar la capacidad de las cárceles local y nacionalmente.

En Medellín se está planeando construir una nueva cárcel en Pedregal mediante una alianza público-privada. Bogotá acordó con el Ministerio de Justicia construir una nueva cárcel distrital en La Picota que tendrá capacidad para 2.200 internos. La nueva cárcel será similar en características a la actual, como se observa en los diseños preliminares realizados por Eduardo De Irisarri, quien también diseñó la mejor cárcel del país, La Cárcel Distrital de varones y anexo de Mujeres.

Los costos de diseño y construcción de estos proyectos de cárceles superan los 250 mil millones de pesos, y tendrán un presupuesto anual de funcionamiento cercano a los 30 mil millones de pesos. Estos costos son significativamente menores que los que se presupuestan en los proyectos de la USPEC y el INPEC.

Sin recursos no se cumplen las órdenes

En la actualidad, ni el Ministerio de Justicia ni los municipios y departamentos tienen recursos asignados dentro de sus presupuestos para cumplir la sentencia de marzo de 2022. Ante esta situación, que afecta la seguridad ciudadana y mantiene el Estado de Cosas Inconstitucional en URI y estaciones, se necesita que:

- El Gobierno Nacional asigne recursos de contrapartida en el Plan de Desarrollo que se está discutiendo en el Congreso para apoyar a las ciudades, municipios y departamentos en la construcción y puesta en funcionamiento de las unidades intermedias de reclusión y cárceles ordenadas por la Corte.
- Las alcaldías y gobernaciones asignen recursos precisos en sus presupuestos para estos fines.
- El Congreso estudie la viabilidad de una ley que autorice una tasa de seguridad municipal adecuada a la preceptiva constitucional, como ha expuesto la Corte en las discusiones sobre tasas y sobretasas para la seguridad.

La situación de las cárceles no es el único ejemplo de ordenes legales que no pueden cumplirse por falta de recursos. Esta es más bien una costumbre nacional, que en estos días se repite con la justicia restaurativa, donde se espera que también los municipios asuman responsabilidades sin que se les asignen los recursos necesarios para su ejecución.

En consecuencia, cualquier propuesta de solución estructural para el municipio de San José de Cúcuta debe alinearse con estas tendencias nacionales e internacionales, incorporando criterios modernos de planeación penitenciaria, sostenibilidad institucional y garantía de dignidad humana.

5. Análisis estructural de la problemática carcelaria en Cúcuta

La crisis penitenciaria y carcelaria del municipio de San José de Cúcuta no constituye una contingencia coyuntural ni un fenómeno exclusivamente derivado del incremento transitorio de personas privadas de la libertad. Por el contrario, se trata de una problemática estructural, sistémica y multidimensional que evidencia fallas acumulativas de política criminal, planeación territorial, infraestructura pública, coordinación institucional y sostenibilidad administrativa.

El escenario actual es el resultado de la convergencia de factores históricos, jurídicos, operativos, presupuestales y territoriales que, de manera progresiva, generaron un desbordamiento de la capacidad estatal para garantizar condiciones constitucionalmente adecuadas de reclusión y custodia. En consecuencia, el

hacinamiento carcelario en Cúcuta debe entenderse como una manifestación territorial del Estado de Cosas Inconstitucional reconocido por la Corte Constitucional, agravado por condiciones diferenciales asociadas a la dinámica fronteriza y al debilitamiento estructural de la capacidad institucional local.

El análisis estructural permite identificar que la problemática no puede resolverse mediante respuestas fragmentarias, contingenciales o exclusivamente reactivas. La persistencia de la crisis evidencia que el modelo actual de atención penitenciaria y detención preventiva alcanzó un punto de agotamiento operativo, financiero y constitucional, exigiendo la implementación de soluciones integrales de largo plazo orientadas a garantizar sostenibilidad institucional y protección efectiva de derechos fundamentales.

5.1 Causas estructurales del hacinamiento

El hacinamiento carcelario en Cúcuta responde a una combinación compleja de factores estructurales acumulados durante décadas, cuya interacción ha generado un desequilibrio permanente entre capacidad institucional y demanda de reclusión.

Entre las principales causas estructurales se identifican:

- Incremento sostenido de la población privada de la libertad.
- Expansión de la política criminal punitiva.
- Uso intensivo de medidas privativas de la libertad.
- Déficit histórico de infraestructura penitenciaria.
- Ausencia de establecimientos especializados para sindicados.
- Congestión judicial.
- Insuficiente implementación de medidas alternativas.
- Debilidad de programas de resocialización.
- Fragmentación institucional entre niveles de gobierno.

El fenómeno del hacinamiento no puede atribuirse únicamente a insuficiencia física de cupos. La Corte Constitucional ha reiterado que el problema penitenciario colombiano obedece a fallas estructurales de política pública y gobernanza institucional.

En el caso de Cúcuta, la problemática adquiere mayor gravedad debido a la presión territorial derivada de fenómenos fronterizos, criminalidad organizada y dinámica migratoria, factores que incrementan significativamente la demanda sobre el sistema de judicialización y custodia.

La persistencia del hacinamiento evidencia además una insuficiencia histórica de planeación pública territorial orientada específicamente a infraestructura penitenciaria preventiva y capacidad institucional de respuesta.

5.2 Uso excesivo de detención preventiva

Uno de los factores más determinantes en el crecimiento del hacinamiento corresponde al uso intensivo de la detención preventiva como mecanismo recurrente dentro de la política criminal y judicial.

La medida de aseguramiento intramural, concebida constitucionalmente como excepcional, ha adquirido progresivamente un carácter expansivo dentro del sistema penal colombiano, generando un incremento sostenido de población sindicada privada de la libertad.

Este fenómeno produce múltiples impactos estructurales:

- Saturación de centros de detención preventiva.
- Incremento de presión sobre estaciones de policía y URI.
- Dificultades de clasificación penitenciaria.
- Mayor demanda presupuestal y operativa.
- Incremento de costos de custodia.

La situación resulta especialmente problemática debido a que la población sindicada requiere infraestructura diferenciada compatible con la presunción constitucional de inocencia.

Sin embargo, la ausencia de cárceles territoriales especializadas para sindicados ha generado que gran parte de esta población permanezca en espacios transitorios o establecimientos sobreocupados, profundizando el escenario de hacinamiento y vulneración de derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha advertido reiteradamente que la expansión indiscriminada de la detención preventiva produce efectos estructurales incompatibles con la sostenibilidad del sistema penitenciario y con los estándares constitucionales de dignidad humana.

5.3 Insuficiencia histórica de infraestructura

La insuficiencia histórica de infraestructura penitenciaria constituye uno de los principales factores estructurales de la crisis carcelaria en Cúcuta.

El crecimiento sostenido de la población privada de la libertad no fue acompañado por una expansión proporcional de cupos penitenciarios ni por procesos de modernización territorial de infraestructura especializada para sindicados.

La problemática presenta varias dimensiones:

- Déficit cuantitativo de cupos.
- Infraestructura obsoleta.
- Deterioro físico de establecimientos existentes.
- Carencia de espacios especializados.
- Limitaciones tecnológicas y operativas.
- Deficiencias sanitarias y ambientales.

La ausencia de centros territoriales adecuados para personas bajo detención preventiva trasladó progresivamente la carga de custodia hacia estaciones de policía y salas transitorias, generando una ocupación impropia y prolongada de espacios no diseñados para permanencia carcelaria.

El problema no se limita a construcción física. La infraestructura penitenciaria contemporánea exige:

- Seguridad especializada.
- Sistemas tecnológicos de control.
- Espacios de atención médica y psicosocial.

- Áreas de judicialización.
- Programas de resocialización.
- Capacidad escalable y sostenible.

La falta de planeación multianual en materia de infraestructura penitenciaria territorial consolidó un déficit acumulativo que actualmente compromete la capacidad institucional de respuesta.

5.4 Déficit de articulación interinstitucional

La problemática penitenciaria en Cúcuta evidencia una fragmentación significativa entre las entidades responsables del sistema de privación de la libertad.

La coexistencia de competencias concurrentes entre:

- Nación.
- Entidades territoriales.
- INPEC.
- USPEC.
- Policía Nacional.
- Rama Judicial.
- Fiscalía General de la Nación.

ha generado dificultades de coordinación, dispersión de responsabilidades y vacíos operativos que profundizan la crisis estructural.

La ausencia de mecanismos permanentes de articulación interinstitucional produce:

- Traslado recíproco de responsabilidades.
- Demoras en decisiones administrativas.
- Dificultades de planeación conjunta.
- Debilidad de respuestas estructurales.
- Fragmentación presupuestal y operativa.

La crisis de los centros de detención transitoria refleja precisamente esta desarticulación institucional: mientras la Nación concentra competencias penitenciarias formales, las entidades territoriales y la Policía Nacional terminan asumiendo cargas operativas no previstas originalmente.

La ausencia de gobernanza integral dificulta además la implementación de modelos sostenibles de infraestructura, financiación y operación penitenciaria territorial.

5.5 Limitaciones presupuestales territoriales

Las entidades territoriales enfrentan restricciones fiscales y presupuestales significativas para financiar infraestructura penitenciaria especializada y garantizar sostenibilidad operativa de largo plazo.

La construcción, operación y mantenimiento de establecimientos penitenciarios exige inversiones elevadas en:

- Infraestructura física.
- Seguridad tecnológica.

- Servicios públicos.
- Salud penitenciaria.
- Personal operativo.
- Mantenimiento especializado.
- Sistemas de vigilancia y control.

En municipios como Cúcuta, estas exigencias compiten con múltiples necesidades sociales y de inversión pública territorial, limitando la capacidad presupuestal disponible para proyectos penitenciarios de gran escala.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha reiterado que las limitaciones presupuestales no eximen a las entidades territoriales de adoptar medidas progresivas y estructurales orientadas a garantizar derechos fundamentales.

En consecuencia, la problemática financiera exige mecanismos alternativos de estructuración y financiación, incluyendo:

- Cofinanciación Nación-territorio.
- Vigencias futuras.
- Esquemas APP.
- Planeación multianual.
- Modelos de distribución eficiente de riesgos.

La ausencia histórica de mecanismos sostenibles de financiación penitenciaria territorial contribuyó significativamente al deterioro actual del sistema.

5.6 Impacto de dinámicas fronterizas y criminalidad organizada

La condición fronteriza de Cúcuta constituye un factor diferencial de presión sobre el sistema penitenciario y carcelario local.

La ubicación geoestratégica del municipio genera dinámicas complejas asociadas a:

- Migración irregular.
- Contrabando.
- Tráfico ilícito.
- Economías criminales transfronterizas.
- Criminalidad organizada.
- Delitos asociados al control territorial.

Estas condiciones incrementan los niveles de judicialización, capturas y necesidad de custodia, produciendo una presión superior sobre la capacidad institucional local frente a otros territorios del país.

La complejidad del fenómeno fronterizo genera además mayores exigencias de seguridad penitenciaria y control operacional debido a la presencia de estructuras criminales con capacidad organizativa y territorial.

En consecuencia, la problemática carcelaria de Cúcuta no puede analizarse exclusivamente desde una perspectiva penitenciaria tradicional, sino como parte de una dinámica integral de seguridad fronteriza y gobernabilidad territorial.

5.7 Debilidad de mecanismos de resocialización

La crisis penitenciaria territorial también evidencia debilidades significativas en los mecanismos de resocialización y reintegración social.

El hacinamiento y la insuficiencia de infraestructura limitan gravemente la implementación de:

- Programas educativos.
- Formación ocupacional.
- Atención psicosocial.
- Salud mental.
- Procesos de reintegración.
- Actividades productivas y laborales.

En centros de detención transitoria, estas limitaciones son aún más profundas debido a que dichos espacios carecen completamente de condiciones estructurales para procesos de tratamiento penitenciario.

La ausencia de programas efectivos de resocialización incrementa riesgos de:

- Reincidencia criminal.
- Violencia intracarcelaria.
- Deterioro psicológico.
- Reproducción de dinámicas criminales.

La problemática evidencia que el sistema actual se encuentra concentrado principalmente en funciones de contención y custodia, sin capacidad suficiente para desarrollar procesos integrales de tratamiento penitenciario compatibles con los fines constitucionales de la pena.

5.8 Análisis de gobernanza institucional

El análisis de gobernanza institucional evidencia debilidades estructurales en los mecanismos de dirección, coordinación y sostenibilidad del sistema penitenciario territorial.

La problemática penitenciaria en Cúcuta involucra simultáneamente:

- Seguridad ciudadana.
- Planeación territorial.
- Política criminal.
- Derechos humanos.
- Infraestructura pública.
- Sostenibilidad fiscal.
- Coordinación interinstitucional.

Sin embargo, la gestión institucional tradicional ha abordado estas dimensiones de manera fragmentada y reactiva.

La ausencia de una arquitectura de gobernanza especializada genera:

- Debilidad estratégica.
- Falta de continuidad institucional.
- Limitaciones de seguimiento.
- Escasa coordinación técnica.

- Baja sostenibilidad de decisiones.

El escenario actual exige modelos de gobernanza basados en:

- Planeación estratégica multianual.
- Coordinación Nación-territorio.
- Comités técnicos permanentes.
- Seguimiento institucional.
- Gestión integral de riesgos.
- Evaluación de sostenibilidad financiera y operativa.

La ausencia histórica de una política territorial integral penitenciaria explica parcialmente la persistencia de respuestas contingenciales insuficientes frente al crecimiento estructural del problema.

5.9 Evaluación de capacidad territorial de respuesta

La evaluación integral evidencia que la capacidad territorial actual de respuesta resulta insuficiente frente a la magnitud y complejidad de la crisis penitenciaria local.

Las limitaciones identificadas incluyen:

- Déficit de infraestructura especializada.
- Insuficiencia presupuestal estructural.
- Sobrecarga operativa policial.
- Fragmentación institucional.
- Ausencia de modelos sostenibles de financiación.
- Debilidad de mecanismos de coordinación.

No obstante, el análisis también permite identificar capacidades institucionales potenciales para avanzar hacia soluciones estructurales, particularmente mediante:

- Planeación estratégica territorial.
- Esquemas de cofinanciación.
- Asociaciones Público-Privadas.
- Coordinación Nación-entidades territoriales.
- Fortalecimiento de gobernanza institucional.
- Modelos de infraestructura especializada para sindicados.

La situación actual exige superar enfoques contingenciales y avanzar hacia una solución estructural basada en sostenibilidad financiera, planeación pública de largo plazo y fortalecimiento institucional integral.

En consecuencia, la capacidad territorial de respuesta dependerá de la posibilidad de articular:

- Infraestructura moderna y especializada.
- Gobernanza institucional robusta.
- Coordinación interadministrativa.
- Sostenibilidad fiscal.
- Protección efectiva de derechos humanos.
- Recuperación de capacidad operativa policial.

El análisis estructural demuestra finalmente que la crisis penitenciaria en Cúcuta constituye un problema sistémico cuya solución exige una intervención integral, técnicamente estructurada y jurídicamente sostenible, compatible con las exigencias constitucionales derivadas del Estado Social de Derecho y del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario reconocido por la Corte Constitucional.

6. Necesidad pública y justificación de la intervención estructural

La situación penitenciaria y carcelaria del municipio de San José de Cúcuta configura una necesidad pública de carácter estructural, constitucionalmente relevante y administrativamente prioritaria, cuya atención no puede continuar siendo abordada mediante mecanismos transitorios o respuestas contingenciales de corto plazo.

El análisis técnico-jurídico desarrollado evidencia que la problemática actual desbordó la capacidad ordinaria de respuesta institucional, comprometiendo simultáneamente la garantía de derechos fundamentales, la seguridad ciudadana, la capacidad operativa de la Policía Nacional, la sostenibilidad administrativa de la entidad territorial y el cumplimiento de obligaciones constitucionales derivadas del Estado Social de Derecho.

La persistencia de personas privadas de la libertad en estaciones de policía, URI y centros de detención transitoria durante periodos prolongados constituye una situación incompatible con los estándares constitucionales de dignidad humana y evidencia la necesidad urgente de implementar una solución estructural orientada a garantizar infraestructura especializada para población sindicada y detenidos preventivos.

En consecuencia, la intervención estructural propuesta no responde únicamente a criterios de ampliación física de capacidad carcelaria, sino a una obligación estatal compleja orientada a restablecer condiciones mínimas de constitucionalidad, sostenibilidad institucional y estabilidad operativa del sistema territorial de seguridad y custodia.

6.1 Necesidad pública constitucionalmente relevante

La problemática penitenciaria del municipio de San José de Cúcuta adquiere la condición de necesidad pública constitucionalmente relevante debido a que involucra la protección simultánea de derechos fundamentales, el cumplimiento de órdenes judiciales estructurales y la garantía de funciones esenciales del Estado.

La Corte Constitucional ha establecido que el sistema penitenciario y carcelario constituye un ámbito especialmente protegido por el orden constitucional debido a la posición de garante reforzado que asume el Estado respecto de las personas privadas de la libertad.

En este sentido, la existencia de niveles críticos de hacinamiento, utilización prolongada de estaciones de policía como espacios permanentes de reclusión y ausencia de infraestructura adecuada para sindicados configura una afectación directa de principios estructurales del Estado Social de Derecho.

La necesidad pública se fundamenta además en:

- La obligación constitucional de proteger la dignidad humana.
- La garantía de derechos fundamentales de población privada de la libertad.
- El deber estatal de asegurar condiciones mínimas de habitabilidad.
- La necesidad de preservar el orden público y la seguridad ciudadana.
- La obligación institucional de cumplir decisiones judiciales constitucionales.

La Sentencia SU-122 de 2022 consolidó esta obligación al ordenar expresamente a entidades territoriales adoptar medidas estructurales orientadas a superar la crisis de los centros de detención transitoria y garantizar infraestructura adecuada para sindicados.

En consecuencia, la intervención estructural propuesta trasciende el ámbito de la discrecionalidad administrativa y se configura como una obligación pública de naturaleza constitucional.

6.2 Protección de derechos fundamentales

La necesidad de intervención estructural se encuentra directamente vinculada con la protección efectiva de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Las condiciones actuales de hacinamiento y sobreocupación generan vulneraciones sistemáticas relacionadas con:

- Dignidad humana.
- Integridad personal.
- Salud física y mental.
- Acceso a saneamiento básico.
- Habitabilidad mínima.
- Alimentación adecuada.
- Seguridad personal.
- Atención médica integral.

La permanencia prolongada de sindicados en estaciones de policía y URI resulta particularmente problemática debido a que dichos espacios carecen de condiciones estructurales compatibles con estándares mínimos de humanidad.

La Corte Constitucional ha señalado que la privación de la libertad no implica suspensión de derechos fundamentales y que el Estado tiene la obligación de garantizar condiciones compatibles con la dignidad humana aun en contextos de restricción legítima de la libertad personal.

La ausencia de infraestructura especializada para sindicados produce además vulneraciones adicionales derivadas de:

- Imposibilidad de clasificación penitenciaria adecuada.
- Deficiencias de atención psicosocial.
- Limitaciones de acceso a programas de resocialización.
- Incremento de violencia intracarcelaria.
- Riesgos epidemiológicos y sanitarios.

En consecuencia, la construcción de infraestructura especializada constituye una medida necesaria para garantizar protección efectiva de derechos fundamentales y reducir las vulneraciones estructurales identificadas por la jurisprudencia constitucional.

6.3 Necesidad de recuperación operativa de la Policía Nacional

La crisis penitenciaria territorial ha generado una afectación estructural sobre la capacidad operativa de la Policía Metropolitana de Cúcuta, situación que compromete directamente la seguridad ciudadana y la capacidad estatal de control territorial.

La utilización permanente de estaciones policiales como centros de reclusión obliga a destinar un número significativo de uniformados a labores de custodia y vigilancia penitenciaria, reduciendo sustancialmente la disponibilidad operativa para funciones constitucionales de:

- Vigilancia preventiva.
- Reacción policial.
- Control territorial.
- Prevención del delito.
- Atención de convivencia ciudadana.
- Seguridad urbana.

La Policía Nacional termina asumiendo funciones penitenciarias que exceden su misión constitucional y operativa, generando desgaste institucional y debilitamiento progresivo de capacidades estratégicas de seguridad.

La recuperación operativa policial constituye por tanto uno de los principales objetivos funcionales de la intervención estructural propuesta.

La construcción de infraestructura especializada para sindicados permitiría:

- Liberar progresivamente estaciones de policía.
- Reducir custodias permanentes impropias.
- Fortalecer capacidad de patrullaje y vigilancia.
- Incrementar capacidad de respuesta frente a criminalidad urbana.
- Disminuir riesgos operativos y de seguridad institucional.

En consecuencia, la solución penitenciaria propuesta se configura también como una intervención estratégica de fortalecimiento de la seguridad ciudadana y recuperación de capacidad operativa estatal.

6.4 Justificación administrativa y funcional

Desde la perspectiva administrativa, el modelo actual de gestión de detención preventiva resulta funcionalmente insostenible.

Las estaciones de policía y centros transitorios fueron concebidos para permanencias temporales y procedimientos preliminares de judicialización, no para custodias prolongadas de población privada de la libertad.

La utilización permanente de estos espacios genera:

- Saturación operativa.
- Deterioro acelerado de infraestructura policial.
- Sobrecostos administrativos.
- Desviación funcional institucional.
- Fragmentación de responsabilidades operativas.
- Incremento de contingencias institucionales.

Adicionalmente, la ausencia de infraestructura especializada dificulta la implementación de:

- Clasificación adecuada de internos.

- Protocolos de seguridad diferenciados.
- Atención médica y psicosocial.
- Programas de resocialización.
- Sistemas tecnológicos de control penitenciario.

Desde el punto de vista funcional, la infraestructura especializada permitiría racionalizar la gestión penitenciaria territorial y fortalecer la eficiencia administrativa del sistema de custodia y reclusión preventiva.

6.5 Justificación financiera y presupuestal

Aunque la construcción de infraestructura penitenciaria implica inversiones significativas, la situación actual genera costos crecientes y sostenidos derivados de la gestión contingencial de la crisis.

El modelo actual produce impactos financieros asociados a:

- Custodias policiales permanentes.
- Adecuaciones improvisadas de estaciones policiales.
- Deterioro acelerado de infraestructura existente.
- Sobrecostos logísticos y operativos.
- Contingencias judiciales y administrativas.
- Riesgos de condenas patrimoniales.
- Incremento de gastos operacionales no planificados.

Desde la perspectiva financiera, la ausencia de una solución estructural resulta progresivamente más costosa e ineficiente que la implementación de un proyecto integral de infraestructura especializada.

Adicionalmente, la estructuración del proyecto mediante esquemas de:

- Asociación Público-Privada (APP).
- Cofinanciación Nación-territorio.
- Vigencias futuras.
- Planeación multianual.

permite distribuir cargas financieras y fortalecer sostenibilidad presupuestal de largo plazo.

La inversión en infraestructura especializada debe entenderse no como gasto contingencial, sino como una inversión estratégica orientada a reducir riesgos institucionales, fortalecer gobernabilidad y prevenir costos futuros derivados del deterioro estructural del sistema.

6.6 Justificación social y de seguridad ciudadana

La crisis penitenciaria territorial produce impactos directos sobre la seguridad ciudadana y la estabilidad social del municipio.

El debilitamiento operativo policial derivado de custodias permanentes reduce capacidad institucional frente a fenómenos de:

- Criminalidad urbana.
- Violencia territorial.

- Delincuencia organizada.
- Alteraciones de convivencia.
- Control de economías ilícitas.

Asimismo, las condiciones de hacinamiento extremo incrementan riesgos de:

- Motines.
- Fugas.
- Violencia intracarcelaria.
- Reproducción de estructuras criminales.
- Reincidencia delictiva.

La ausencia de infraestructura adecuada afecta además procesos de resocialización y reintegración social, aumentando probabilidades de reincidencia y debilitando la función constitucional resocializadora del sistema penitenciario.

En este sentido, la infraestructura especializada propuesta no solo cumple funciones de custodia, sino que constituye un instrumento estratégico de fortalecimiento de seguridad ciudadana y gobernabilidad territorial.

6.7 Justificación técnica de infraestructura especializada

La necesidad de infraestructura especializada se fundamenta técnicamente en la imposibilidad de resolver la problemática actual mediante adecuaciones menores o medidas contingenciales.

Los centros de detención preventiva requieren condiciones técnicas específicas relacionadas con:

- Seguridad penitenciaria.
- Habitabilidad digna.
- Atención médica integral.
- Sistemas sanitarios adecuados.
- Clasificación penitenciaria.
- Control tecnológico.
- Gestión de riesgos.
- Espacios de atención judicial y administrativa.

La infraestructura moderna para sindicados debe incorporar además:

- Sistemas de vigilancia electrónica.
- Áreas diferenciadas por perfiles de riesgo.
- Espacios de atención psicosocial.
- Zonas de judicialización virtual.
- Áreas de formación y resocialización.
- Capacidad escalable de crecimiento.

Las estaciones policiales existentes carecen estructuralmente de condiciones técnicas para cumplir estas funciones de manera permanente y sostenible.

Por tanto, la construcción de infraestructura especializada constituye la única alternativa técnicamente viable para garantizar operación penitenciaria compatible con estándares constitucionales y operativos contemporáneos.

6.8 Justificación de sostenibilidad institucional

La sostenibilidad institucional constituye uno de los principales fundamentos de la intervención estructural propuesta.

El modelo actual de gestión penitenciaria territorial evidencia agotamiento progresivo en términos:

- Operativos.
- Administrativos.
- Presupuestales.
- Constitucionales.
- Institucionales.

La permanencia indefinida del esquema contingencial actual incrementa progresivamente:

- Riesgos judiciales.
- Sobrecostos operativos.
- Deterioro institucional.
- Vulneraciones de derechos fundamentales.
- Debilitamiento de seguridad ciudadana.

En contraste, una solución estructural basada en infraestructura especializada, planeación multianual y gobernanza interinstitucional permitiría:

- Fortalecer capacidad institucional territorial.
- Garantizar sostenibilidad financiera de largo plazo.
- Recuperar funcionalidad operativa policial.
- Reducir contingencias judiciales y administrativas.
- Mejorar protección de derechos fundamentales.
- Consolidar gobernabilidad territorial.

La sostenibilidad institucional exige superar modelos reactivos y avanzar hacia esquemas integrales de gestión penitenciaria compatibles con los principios de eficiencia administrativa, planeación pública y responsabilidad estatal.

En consecuencia, la intervención estructural propuesta no constituye únicamente una respuesta frente al hacinamiento actual, sino una estrategia integral de fortalecimiento institucional orientada a garantizar estabilidad operativa, sostenibilidad administrativa y cumplimiento efectivo de obligaciones constitucionales de largo plazo.

7. Propuesta de solución estructural para el municipio de San José de Cúcuta

La situación penitenciaria y carcelaria del municipio de San José de Cúcuta exige una intervención estructural de largo plazo orientada a superar el modelo contingencial actualmente existente y avanzar hacia un sistema territorial de reclusión preventiva técnica, jurídica y financieramente sostenible.

El análisis desarrollado en los capítulos precedentes evidencia que la problemática actual no puede resolverse mediante adecuaciones parciales de estaciones de policía, traslados temporales o medidas administrativas de carácter reactivo. La magnitud del hacinamiento, el deterioro institucional progresivo y la vulneración sistemática de derechos fundamentales requieren una solución integral basada en infraestructura especializada, gobernanza institucional, sostenibilidad financiera y fortalecimiento operativo del sistema territorial de custodia.

En consecuencia, se propone la estructuración e implementación de un modelo integral de infraestructura penitenciaria territorial orientado a la construcción de un centro especializado para personas privadas de la libertad bajo medida de aseguramiento preventiva, diseñado bajo estándares modernos de seguridad, dignidad humana, sostenibilidad operativa y resocialización.

La solución propuesta busca simultáneamente:

- Reducir el hacinamiento estructural.
- Eliminar la utilización permanente de estaciones de policía como espacios de reclusión.
- Recuperar capacidad operativa policial.
- Garantizar protección efectiva de derechos fundamentales.
- Fortalecer gobernabilidad territorial.
- Implementar un modelo sostenible de gestión penitenciaria preventiva.

7.1 Modelo de solución integral

La solución estructural propuesta parte de un enfoque integral que supera la visión tradicional centrada exclusivamente en construcción física de cupos carcelarios.

El modelo plantea la articulación simultánea de cinco componentes estratégicos:

- Infraestructura penitenciaria especializada.
- Gobernanza institucional.
- Seguridad penitenciaria moderna.
- Atención integral y resocialización.
- Sostenibilidad financiera y operativa.

La propuesta reconoce que la crisis penitenciaria territorial no obedece únicamente a déficit físico de cupos, sino a una combinación estructural de factores relacionados con política criminal, coordinación institucional, operación policial, gestión administrativa y protección de derechos humanos.

En consecuencia, el modelo integral busca transformar el sistema territorial de custodia preventiva mediante una arquitectura institucional moderna basada en:

- Planeación pública multianual.
- Gestión integral de riesgos.
- Coordinación Nación-territorio.
- Infraestructura penitenciaria escalable.
- Tecnología de control y vigilancia.
- Operación sostenible de largo plazo.

La solución propuesta debe entenderse como un proyecto estratégico de seguridad territorial y fortalecimiento institucional, no únicamente como infraestructura de reclusión.

7.2 Construcción de cárcel territorial para sindicados

El núcleo central de la solución estructural corresponde a la construcción de una cárcel territorial especializada para personas privadas de la libertad bajo medida de aseguramiento preventiva.

La infraestructura propuesta estaría orientada específicamente a:

- Población sindicada.
- Personas privadas de la libertad en etapa procesal.
- Detenidos preventivos actualmente ubicados en estaciones de policía y URI.
- Población transitoria bajo custodia judicial.

La construcción de este establecimiento permitiría:

- Reducir significativamente el hacinamiento en estaciones policiales.
- Descongestionar centros de detención transitoria.
- Fortalecer clasificación penitenciaria.
- Garantizar separación funcional entre sindicados y condenados.
- Recuperar operatividad policial.

La propuesta contempla una infraestructura modular y escalable que permita ampliaciones progresivas según evolución futura de demanda penitenciaria territorial.

Asimismo, la cárcel territorial deberá responder a criterios contemporáneos de:

- Seguridad penitenciaria.
- Habitabilidad digna.
- Atención integral.
- Sostenibilidad operativa.
- Gestión tecnológica penitenciaria.
- Resocialización y reintegración social.

La solución propuesta no busca reproducir modelos penitenciarios tradicionales basados exclusivamente en contención, sino avanzar hacia infraestructura compatible con estándares constitucionales de dignidad humana y gestión penitenciaria moderna.

7.3 Principios técnicos de la infraestructura propuesta

La infraestructura penitenciaria propuesta deberá estructurarse bajo principios técnicos orientados a garantizar funcionalidad operativa, sostenibilidad institucional y protección de derechos fundamentales.

Entre los principios rectores del proyecto se destacan:

Dignidad humana

La infraestructura debe garantizar condiciones compatibles con estándares mínimos constitucionales de habitabilidad, saneamiento, ventilación, iluminación, acceso a servicios esenciales y protección de integridad personal.

Seguridad integral

El diseño deberá incorporar sistemas modernos de seguridad física, tecnológica y operativa orientados a prevenir fugas, motines, violencia intracarcelaria y riesgos institucionales.

Especialización funcional

La infraestructura estará diseñada específicamente para población sindicada y detenidos preventivos, permitiendo clasificación diferenciada y operación especializada.

Escalabilidad

El modelo arquitectónico deberá permitir ampliaciones futuras de capacidad sin afectar funcionalidad estructural ni sostenibilidad operativa.

Sostenibilidad operativa

La infraestructura deberá optimizar costos de mantenimiento, consumo energético, operación logística y administración penitenciaria.

Integración tecnológica

El establecimiento incorporará sistemas tecnológicos avanzados de control, vigilancia, monitoreo y administración penitenciaria.

Resocialización y atención integral

La arquitectura penitenciaria incluirá espacios orientados a formación, atención psicosocial, salud y procesos de reintegración social.

7.4 Modelo de cupos integrales carcelarios

La propuesta adopta el concepto de “cupo integral carcelario”, entendido como un espacio penitenciario que no se limita a capacidad física de alojamiento, sino que incorpora condiciones completas de dignidad, seguridad y atención integral.

Cada cupo integral debe garantizar:

- Espacio habitable adecuado.
- Acceso permanente a agua potable.
- Saneamiento básico.
- Servicios de salud.
- Seguridad física y tecnológica.

- Ventilación e iluminación.
- Atención psicosocial.
- Acceso a actividades formativas y ocupacionales.

Este modelo supera la lógica tradicional de expansión cuantitativa de cupos y prioriza calidad integral de las condiciones de reclusión.

La adopción de cupos integrales permite:

- Reducir riesgos de vulneración de derechos fundamentales.
- Mejorar sostenibilidad operativa.
- Disminuir violencia intracarcelaria.
- Optimizar gestión penitenciaria.
- Fortalecer procesos de resocialización.

El diseño deberá contemplar estándares técnicos compatibles con lineamientos del Ministerio de Justicia, INPEC, USPEC y jurisprudencia constitucional.

7.5 Componentes arquitectónicos y operacionales

La infraestructura propuesta deberá incorporar componentes arquitectónicos especializados orientados a garantizar operación penitenciaria integral.

Entre los principales componentes se incluyen:

Áreas de alojamiento

- Pabellones diferenciados por perfiles de riesgo.
- Áreas separadas para sindicados.
- Espacios de aislamiento preventivo.
- Zonas de observación y clasificación.

Componentes de seguridad

- Anillos perimetrales de seguridad.
- Garitas de vigilancia.
- Sistemas de control de acceso.
- Barreras físicas y electrónicas.

Áreas de atención integral

- Servicios médicos y odontológicos.
- Atención psicológica y psiquiátrica.
- Espacios de asistencia jurídica.
- Áreas de atención social y familiar.

Espacios de resocialización

- Talleres ocupacionales.

- Aulas educativas.
- Zonas deportivas y recreativas.
- Espacios de formación técnica y laboral.

Áreas administrativas y judiciales

- Oficinas administrativas.
- Salas de audiencias virtuales.
- Centros de monitoreo y control.
- Áreas de coordinación institucional.

Servicios generales

- Cocina institucional.
- Lavandería.
- Manejo de residuos.
- Plantas eléctricas y sistemas hidráulicos.

El diseño arquitectónico deberá priorizar eficiencia operativa, circulación controlada y reducción de riesgos penitenciarios.

7.6 Seguridad penitenciaria y control tecnológico

La seguridad penitenciaria constituye uno de los componentes estructurales más relevantes de la propuesta.

El modelo incorpora un sistema integral de seguridad basado en:

- Vigilancia física.
- Monitoreo tecnológico.
- Inteligencia operativa.
- Control biométrico.
- Automatización de accesos.
- Gestión electrónica de movimientos internos.

Entre las tecnologías propuestas se incluyen:

- Circuito cerrado de televisión inteligente.
- Monitoreo perimetral electrónico.
- Sensores de movimiento y alarmas.
- Sistemas biométricos de identificación.
- Control automatizado de puertas y accesos.
- Centros integrados de monitoreo.

La integración tecnológica busca:

- Reducir riesgos de fuga.
- Fortalecer control penitenciario.
- Disminuir corrupción operativa.
- Optimizar recursos humanos.

- Mejorar trazabilidad institucional.

El modelo deberá además contemplar protocolos modernos de gestión de crisis penitenciarias y contingencias operativas.

7.7 Modelo de atención integral y resocialización

La propuesta reconoce que la privación de la libertad no puede limitarse exclusivamente a funciones de custodia y contención.

En consecuencia, el establecimiento deberá incorporar un modelo integral de atención orientado a:

- Protección de dignidad humana.
- Salud física y mental.
- Atención psicosocial.
- Formación educativa.
- Capacitación ocupacional.
- Reinserción social.

El modelo de resocialización incluirá:

- Programas educativos formales.
- Formación técnica y laboral.
- Atención psicológica permanente.
- Prevención de consumo de sustancias psicoactivas.
- Atención diferencial poblacional.
- Fortalecimiento de vínculos familiares.

La infraestructura deberá permitir implementación efectiva de programas de tratamiento penitenciario compatibles con principios constitucionales de resocialización y reintegración social.

7.8 Modelo de prestación de servicios esenciales

La sostenibilidad del proyecto requiere un modelo robusto de prestación de servicios esenciales penitenciarios.

La operación deberá garantizar:

- Atención médica integral.
- Alimentación adecuada.
- Agua potable permanente.
- Saneamiento básico.
- Gestión de residuos.
- Energía y climatización.
- Servicios de lavandería y aseo.

El modelo operativo deberá incorporar:

- Indicadores de calidad.
- Estándares de cumplimiento.

- Protocolos de atención.
- Sistemas de seguimiento y auditoría.

La prestación eficiente de servicios esenciales constituye un componente crítico para prevenir vulneraciones de derechos fundamentales y garantizar estabilidad operativa del establecimiento.

7.9 Modelo de sostenibilidad operativa

La sostenibilidad operativa constituye uno de los elementos centrales de la propuesta estructural.

La experiencia nacional demuestra que múltiples proyectos penitenciarios fracasan debido a ausencia de sostenibilidad financiera y operativa de largo plazo.

En consecuencia, el modelo propuesto incorpora:

- Planeación financiera multianual.
- Gestión integral de mantenimiento.
- Optimización tecnológica.
- Eficiencia energética.
- Control de costos operativos.
- Distribución eficiente de riesgos.

El proyecto deberá evaluar esquemas de estructuración mediante:

- Asociación Público-Privada (APP).
- Concesión operativa parcial.
- Cofinanciación interinstitucional.
- Vigencias futuras territoriales.

La sostenibilidad operativa también requiere:

- Gobernanza institucional robusta.
- Supervisión técnica permanente.
- Interventoría especializada.
- Monitoreo de desempeño operativo.

La infraestructura deberá diseñarse bajo criterios de eficiencia operativa y mantenimiento preventivo de largo plazo.

7.10 Gobernanza institucional del proyecto

La implementación exitosa de la solución estructural requiere un modelo sólido de gobernanza institucional.

La complejidad del proyecto exige coordinación permanente entre:

- Alcaldía de Cúcuta.
- Gobernación de Norte de Santander.
- Ministerio de Justicia.
- INPEC.

- USPEC.
- Policía Nacional.
- Rama Judicial.
- Organismos de control.

Se propone la creación de un esquema de gobernanza basado en:

Comité estratégico interinstitucional

Encargado de direccionamiento estratégico, seguimiento institucional y articulación Nación-territorio.

Unidad técnica del proyecto

Responsable de estructuración, seguimiento técnico, coordinación contractual y gestión operativa.

Sistema de gestión de riesgos

Orientado a monitoreo permanente de riesgos jurídicos, financieros, operativos y constructivos.

Modelo de seguimiento y evaluación

Basado en indicadores de desempeño, sostenibilidad operativa y cumplimiento de estándares constitucionales.

La gobernanza institucional deberá garantizar:

- Transparencia contractual.
- Continuidad administrativa.
- Sostenibilidad financiera.
- Coordinación interinstitucional.
- Protección de derechos fundamentales.

En conclusión, la propuesta estructural para el municipio de San José de Cúcuta constituye una estrategia integral orientada a transformar el modelo territorial de detención preventiva y gestión penitenciaria, mediante la implementación de infraestructura especializada, gobernanza moderna, sostenibilidad operativa y fortalecimiento institucional de largo plazo, compatible con las exigencias constitucionales derivadas del Estado Social de Derecho y del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario reconocido por la Corte Constitucional.

8. Evaluación del modelo Asociación Público-Privada (APP)

Por lo anterior, la Alcaldía de Cúcuta, por medio de la Secretaria de Gobierno, durante la vigencia 2024 se adelantó el proceso de contratación N° SGM-MC-003-2024, cuyo objeto fue la consultoría denominada 2024D-44, orientada a: i) realizar un diagnóstico social de la situación carcelaria en el municipio, ii) evaluar alternativas jurídicas para la solución de la problemática, y iii) brindar acompañamiento en los procesos de estructuración o factibilidad de la alternativa seleccionada. Esta consultoría se desarrolló en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022, que exhortó a los municipios a diseñar y poner en marcha proyectos de infraestructura carcelaria para personas sindicadas en un plazo máximo de dos años.

Los resultados de la consultoría evidenciaron un panorama crítico: para agosto de 2024, las nueve salas de detención transitoria de la Policía Metropolitana de Cúcuta, con capacidad para 70 personas, albergaban en promedio a 400 detenidos, lo que representa un hacinamiento del 470%. En las estaciones de policía, la Personería Municipal reportó niveles superiores al 700%, describiendo la situación como una "bomba de tiempo a punto de estallar". Este hacinamiento ha generado graves afectaciones a la salud física y mental de la población carcelaria, incrementado las riñas y brotes de enfermedades, y reflejado el deterioro de la infraestructura existente, sumado a factores externos como la migración y la dinámica delictiva asociada al contrabando y narcotráfico.

Los documentos producto de la consultoría realizada en 2024 constituyen el insumo técnico y jurídico fundamental para la formulación y estructuración del presente proceso de contratación. Estos servirán como lineamiento y punto de partida para avanzar hacia la materialización de una solución estructural, sostenible y ajustada a los estándares de derechos humanos, que permita mitigar la crisis de hacinamiento y garantizar condiciones dignas a la población privada de la libertad en el municipio de San José de Cúcuta.

Dentro de los entregables producto de la consultoría referida anteriormente, se encuentra el documento *"Recomendación vía jurídica para el proyecto de solución de hacinamiento",* de fecha octubre de 2024, dirigido a la alcaldía municipal de San José de Cúcuta.

El documento realiza un análisis y exposición de recomendaciones y alternativas para solucionar el problema de hacinamiento carcelario y cumplir con la sentencia SU-122/2022, que después del ejercicio de comparación y argumentación concluye y establece como *"solución al hacinamiento carcelario y acatamiento de lo ordenado en la Sentencia SU-122/22 mediante el mecanismo de asociación público privada establecido en la Ley 1508 de 2012."*; Tales recomendaciones se estructuran en tres aspectos principales:

"De conformidad con lo pactado en el contrato de la referencia, adjunto las recomendaciones y alternativas de solución al problema de hacinamiento carcelario y acatamiento sentencia SU-122/2022. Esta recomendación abordará tres aspectos para arrojar una conclusión razonable. En primer lugar, se expondrá la estrategia de los cinco casos en el desarrollo de proyectos de inversión que propone el Reino Unido; en segundo lugar, se responderán las preguntas que propone el DNP para la definición de proyectos, y en último lugar, se establecerá el paralelo del Banco Interamericano de Desarrollo para decantarse por obra pública tradicional o Asociación Público-Privada frente a la toma de decisiones.

Sin embargo, antes de abordar la metodología propuesta, es de capital importancia tener en cuenta dos premisas. Primero, que es exclusivamente el fruto de la estructuración de la factibilidad y el avalúo generado en el Valor por Dinero (VPD), contenido en el comparador público privado (CPP) el que determinará la conveniencia de la optar por una solución definitiva entre obra pública tradicional (OPT) y concesión (vía Asociación Público Privada). En segundo lugar, que el municipio de Cúcuta está en sede de cumplimiento de una orden judicial emanada de la mencionada sentencia SU-122/22, que ordena: "a las gobernaciones de todos los departamentos, así como a las alcaldías de Arauca, Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Mayor de Bogotá, Medellín, Pasto, Puerto Carreño, Riohacha, Santa Marta, Santiago de Cali y Valledupar que, de manera coordinada y dentro del plazo máximo de dos (2) años, siguientes a la notificación de esta sentencia, formulen proyectos para la construcción y/o adecuación de infraestructura carcelaria destinada a las personas con detención preventiva en establecimiento de reclusión.".".

Por los motivos mencionados anteriormente, la Alcaldía de Cúcuta, por medio de la Secretaria de Gobierno, analiza como una alternativa la Ley 1508 de 2012, la cual dice que: *"las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes, y mecanismos de pago relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio, el cual se materializa en un contrato entre una entidad pública y una persona natural o jurídica."*

Por **EY Global**
Multidisciplinary professional services organization

El Banco Mundial destacó a Colombia como uno de los mejores países en el sector de infraestructura

13

Colombia es reconocida por su efectiva gestión de Alianzas Público-Privadas (APPs) en infraestructura, comparándose con Canadá, Australia y Reino Unido. Desde la Ley 1508 en 2012 y los proyectos 4G en 2014, ha atraído inversiones significativas, superando los 67 billones de pesos en CAPEX. EY Colombia ha sido clave en proyectos que mejoran movilidad, equidad y medio ambiente, sin embargo, el sector enfrenta desafíos administrativos. La planificación estratégica y evaluación de proyectos son cruciales para su éxito y sostenibilidad a largo plazo.

El avance del mecanismo de *APPs* en el sector de infraestructura en Colombia durante la última década ha sido subestimado localmente, a pesar de ser reconocido como un ecosistema muy exitoso a nivel internacional.

A pesar de los desafíos previstos para este 2024, Colombia se destaca como uno de los países con mayor inversión en infraestructura, con montos que superan los 67 billones de pesos en CAPEX.

Renovación del sector con la Ley 1508 de 2012

En 2012, con la aprobación de la Ley 1508 y la implementación de los modelos de Alianzas Público-Privadas, el sector experimentó una renovación significativa. Esto permitió concentrar mayores recursos en nuevos y mejores proyectos, reduciendo los tiempos y costos de transporte desde los centros de producción hacia los principales puertos del país.

Se destaca que, desde la implementación de los proyectos de cuarta generación (4G) en 2014, el país ha demostrado su potencial como un atractivo destino de inversiones.

A pesar de ser un sector emergente en aquel momento, se logró el financiamiento de más de 30 proyectos gracias a la banca local, grandes bancos internacionales, mercado de capitales, bancos multilaterales y fondos de inversión internacionales de gran relevancia.

Con la llegada de la nueva ola de proyectos 5G, se observa que se ha mantenido esa tendencia.

Por otro lado, el Banco Mundial ha reconocido a Colombia como uno de los principales destinos de inversión en infraestructura, destacando su eficiente gestión de los riesgos asociados al sector.

[13] Tomado de: https://www.ey.com/es_co/insights/infrastructure/colombia-lider-emergente-gestion-apps-infraestructura

En este sentido, se compara favorablemente con otros territorios que cuentan con una larga historia en la materia como Australia, Canadá y Reino Unido.

Innovación en estructuras de financiación

El país ha establecido un ejemplo internacional en los últimos 15 años, desarrollando innovaciones en las estructuras de financiación, distribución de riesgos, modelos de negocio, y en desarrollar un contrato de concesión robusto y confiable para el mercado.

Esto ha llevado no solo a un gran interés de múltiples desarrolladores y constructores, sino a un diverso mercado de fuentes de financiación, incluyendo a varios de los fondos de infraestructura más sofisticados y exigentes del planeta.

En este momento se están estructurando algunos proyectos nuevos en varios subsectores de transporte y se espera que se inicie con un portafolio fuerte de infraestructura social.

Desde EY Colombia consideramos que será fundamental realizar una evaluación detallada de la viabilidad, factibilidad y bancabilidad de cada uno de estos proyectos para que nuestros clientes puedan tener los elementos de juicio para tomar una decisión de inversión final.

Los principales desafíos del sector se concentran en problemas administrativos. Los consorcios enfrentan dificultades para obtener permisos, autorizaciones y licencias en los plazos acordados durante la planificación. En el sector de infraestructura los resultados se materializan a largo plazo; por lo tanto, es ahora cuando se está empezando a ver los efectos de las inversiones de administraciones anteriores en proyectos 4G, mientras que las nuevas iniciativas se manifestarán entre dos y cuatro años como un resultado palpable.

Importancia de la planificación estratégica

Al proyectar el futuro de la infraestructura, es crucial entender que los estudios de factibilidad, y el proceso de contratación puede tomar varios años, especialmente en proyectos de gran envergadura.

Adicionalmente, estos proyectos requieren de altos montos de inversión, tanto del gobierno, como del sector privado. La planeación, la elaboración de estudios de prefactibilidad objetivos y la priorización son claves para el país.

Aunque se prevé que el sector siga en crecimiento, es vital para el éxito que el gobierno sea consciente de que una trayectoria descendente es posible si no se evalúan estratégicamente los proyectos con miras a generar beneficios económicos y sociales en el mediano y largo plazo, y que permita prever la sostenibilidad de los mismos.

Se hace indispensable una planificación que distinga con precisión cuáles proyectos deben ser prioritarios para el progreso de Colombia.

¿Qué beneficio tiene este tipo de asociación?

El sector privado es un socio estratégico del sector público para el desarrollo de la infraestructura pública y sus servicios relacionados. Con los incentivos adecuados, pone a disposición del sector público las eficiencias y ventajas operativas que posee, derivadas de su conocimiento y experiencia en desarrollos similares.

¿Cómo se ejecutan estos proyectos?

Existen cuatro tipos de esquemas para ejecutar proyectos a través del mecanismo de APPs, estos son:

- Iniciativa pública con recursos públicos.
- Iniciativa pública sin recursos públicos.
- Iniciativa privada con recursos públicos.
- Iniciativa privas sin recursos públicos.

Estas asociaciones facilitan la adecuación y mantenimiento de la infraestructura y bienes públicos del país a largo plazo dentro de unos parámetros de disponibilidad y calidad pactados, para prestar un servicio a los ciudadanos.

El proceso para formar un proyecto de Asociación Público Privada inicia con el planteamiento de una idea conceptual, luego se exponen los estudios vigentes, esto lo puedes consultar más a fondo en el artículo 11 de la ley 1508, esto pasa a ser evaluado socioeconómicamente para obtener una estructuración técnica legal y financiera. Con esta información se procede a emitir:

- Concepto de Asignación de Riesgos (MT)
- Aprobación de Obligaciones contingentes (MHCP)
- Aval condiciones financieras (MHCP)
- Justificación modalidad contratación (DNP)

Aquí, se define si el proyecto de APP requiere recursos públicos con lo cual se realiza la solicitud de aval fiscal y aprobación de vigencias futuras (CONFIS) y por último se realiza la apertura del proceso de licitación, de no requerir recursos públicos el proceso de solicitud de aval fiscal no es necesario.

Según el artículo 6º de la Ley 1508 de 2012 los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada, tendrán un plazo mínimo de cinco (05) años y máximo de treinta (30) años, incluidas prórrogas. Cuando de la estructuración financiera, y antes del proceso de selección, se establece que el proyecto tendrá un plazo de ejecución superior a los 30 años, podrán celebrarse contratos de asociación público privadas siempre que cuente con el concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). Sólo se podrán hacer adiciones y prórrogas relacionadas directamente con el objeto del contrato, después de transcurridos los primeros tres (3) años de su vigencia y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas (3/4) partes del plazo inicialmente pactado en el contrato.

- Elementos esenciales de las APP incluyen:

Transversalidad: Aplicación no solo al transporte, sino también a infraestructura social y productiva.

Capacidad y compromiso: Busca inversionistas a largo plazo con suficiente capacidad financiera para construir, operar y mantener las obras.

Pago por servicio: Introduce el concepto de pago por disponibilidad y nivel de servicio.

Incentivo a las iniciativas privadas: Incluye un régimen normativo específico.

Adecuada estructuración: Refuerza la necesidad de estudios, análisis de riesgos y justificación de la modalidad de contratación mediante la metodología del comparador público privado (CPP). Diseño institucional: Define roles y funciones de las entidades en el ciclo de proyectos APP.

Estos elementos demuestran las ventajas comparativas que las APP aportan sobre la Obra Pública Tradicional.

METODOLOGÍA DE LOS CINCO CASOS DEL REINO UNIDO (5CM): Esta metodología es obligatoria en el Reino Unido para el desarrollo de políticas, proyectos y programas gubernamentales que utilicen recursos públicos. Se compone de cinco evaluaciones:

1. Evaluación Estratégica:

- Identifica problemas, efectos, causas y objetivos. En Cúcuta, el hacinamiento del 491% según la Defensoría del Pueblo, justifica una solución inmediata, considerando la eficiencia de costos y la inminencia de sanciones por la Sentencia SU-122/2022.
- Considera alternativas (OPT y APP). Dada la situación financiera del país y del municipio, se recomienda la búsqueda de capital privado (APP) por su eficiencia en tiempo, costos de operación, prevención de corrupción y ruptura de ciclos políticos.
- Los indicadores de servicio en APP son medibles (específicos, medibles, viables, pertinentes, oportunos) y se definen en la etapa de factibilidad, a diferencia de la OPT. El proyecto debe alinearse con el Plan de Desarrollo Municipal.

- Evaluación Económica:

- Incluye todas las actividades de diseño del proyecto (estudios técnicos, legales, ambientales, socio-económicos, de mercado), indicadores de disponibilidad y desempeño, pliegos de contratación y análisis de valor por dinero. Estos estudios son más detallados en APP que en OPT, permitiendo mayor precisión en costos y tiempos.

- Evaluación Financiera:

- El eje central es el modelo financiero de referencia, que proyecta flujos de caja, tasa interna de retorno, estados financieros y mide el impacto de los riesgos. Esto no se realiza en OPT debido a la ausencia de capital privado.
- Incluye la determinación de aportes públicos, estudios tarifarios, mecanismos de pago, análisis de riesgos y sensibilidad, estudios de impacto fiscal y valoración de aportes en especie.

- Evaluación Comercial:

- Demuestra la viabilidad comercial y la garantía de financiación del proyecto. Se basa en una adecuada distribución de riesgos entre el Estado y los socios privados.
- Comprende sondeo de mercado, promoción del proyecto y atención a posibles inversionistas.

- Evaluación Gerencial:

- Asegura que el municipio cuenta con recursos (humanos, tiempo, dinero) para una implementación adecuada. Requiere una estructura de gestión y gobernabilidad sólida, y la contratación de un equipo experto en estructuración de factibilidades APP.

PREGUNTAS DEL DNP PARA PROYECTOS APP EL DNP PROPONE PREGUNTAS CLAVE PARA DEFINIR EL PROYECTO:

- ¿El proyecto forma parte de un plan estratégico? Sí, está en el Plan de Desarrollo Cúcuta.
- ¿Monto de inversión estimada? Se estima que superará los 6.000 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), es decir, $7.800'000.000 COP, los valores exactos dependerán de la factibilidad.

- ¿Plazo estimado de ejecución? La inversión inicial del concesionario garantiza rapidez en la construcción (no más de dos años), evitando "elefantes blancos" y reduciendo errores financieros gracias a cálculos más precisos en la factibilidad.
- ¿Quién pagará por el proyecto? El pago final corresponde al Municipio de Cúcuta a través del pago de la operación, según el modelo financiero.
- ¿Cuáles son los posibles riesgos? El mecanismo APP se basa en una eficiente asignación de riesgos entre las partes. Se identifican riesgos previsibles, cubiertos por garantías, imprevisibles (teoría de la imprevisión, "Hecho del Príncipe"), obligaciones contingentes y riesgos por malas prácticas.
- ¿Qué riesgos específicos pueden generar sobrecostos y cuáles asume cada parte? Los riesgos principales son los económicos (cambios en precios de insumos, desabastecimiento, variaciones monetarias) y financieros (liquidez del concesionario, estructura de deuda y capital).

PARALELO OPT VS. APP (BID) El Banco Interamericano de Desarrollo resalta las ventajas de las APP sobre la OPT (Ley 80/93), tales como la proscripción de pago de anticipos, limitación de adiciones al 30% en infraestructura social, establecimiento riguroso de riesgos, y priorización de la experiencia en inversión sobre la experiencia en construcción.

El objeto de satisfacer esta necesidad consiste en la contratación de los estudios y diseños para la construcción de una cárcel destinada a personas privadas de la libertad (PPL) en la ciudad de Cúcuta. En primera instancia, el contratista deberá adelantar el estudio de factibilidad técnica, económica, financiera, jurídica y ambiental para la estructuración de una Alianza Público-Privada (APP) que permita la financiación, construcción, operación y mantenimiento del establecimiento penitenciario, conforme a lo dispuesto en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios.

En caso de que el estudio de factibilidad determine que la modalidad de Alianza Público-Privada no resulta viable, el contratista deberá continuar y culminar la elaboración de los estudios y diseños completos requeridos para la ejecución del proyecto mediante la modalidad de obra pública, garantizando el cumplimiento de todos los estándares técnicos, normativos y de calidad establecidos por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y las entidades competentes.

Los entregables deberán incluir, en cualquier escenario, los estudios técnicos, diseños arquitectónicos, estructurales, eléctricos, hidrosanitarios y de redes, presupuestos detallados, cronogramas, análisis de riesgos y todos los documentos necesarios para obtener las licencias y aprobaciones requeridas, asegurando la viabilidad del proyecto bajo la modalidad finalmente seleccionada.

La Alcaldía de San Jose de Cúcuta, por medio de la Secretaria de Gobierno, requiere realizar proceso de contratación con el siguiente OBJETO: ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS NECESARIOS TENDIENTES A LA ESTRUCTURACIÓN, FACTIBILIDAD Y PROYECCIÓN DEL MODELO FINANCIERO DE LA ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA REQUERIDA PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA CÁRCEL DE SINDICADOS DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA, ACORDE A LA ORDEN IMPARTIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA SU 122 DE 2022 A LAS ENTIDADES TERRITORIALES, para dar cumplimiento a la SENTENCIA SU 122 DE 2022, esto con el fin de de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, prioridad que va de la mano con la política de resocialización que busca ofrecer una segunda oportunidad a quienes han cometido un delito por falta de opciones en la sociedad.

1. **CONCLUSIÓN:**

Considerando las particularidades y complejidades de la necesidad expuesta, resulta conveniente y oportuno para la Alcaldía municipal de Cúcuta a través de su secretaría de Gobierno municipal, adelantar la ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS NECESARIOS TENDIENTES A LA ESTRUCTURACIÓN, FACTIBILIDAD Y PROYECCIÓN DEL MODELO FINANCIERO DE LA ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA REQUERIDA PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA CÁRCEL DE SINDICADOS DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA, ACORDE A LA ORDEN IMPARTIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA SU 122 DE 2022 A LAS ENTIDADES TERRITORIALES, para dar cumplimiento a la SENTENCIA SU 122 DE 2022, puesto que debido a las limitaciones presupuestales del municipio dar cumplimiento a la sentencia SU-122 de 2022, mediante la suscripción de una APP para el diseño, Construcción, puesta en funcionamiento y administración de la Cárcel para PPL en el municipio, es una alternativa que de ser determinada viable podrá aportar tanto al cumplimiento de dicha sentencia, como a la mejoría de las condiciones de las personas privadas de la libertad que actualmente, requieren de mejores cuidados y tratamientos, aportando de esta manera a la mitigación de la problemática identificada.

Adicionalmente, la ejecución de una APP, protege al municipio de múltiples riesgos que tendrían lugar con la suscripción de la Cárcel mediante un contrato de obra pública, ya que al ser un mecanismo de contratación donde el Estado vincula capital privado para la construcción y el sostenimiento de infraestructura pública. Este tipo de asociaciones aportan mayor eficiencia, sostenibilidad en la provisión del servicio, al contar con indicadores de cumplimiento que se miden periódicamente por una interventoría y una supervisión; además, permite el equilibrio en la distribución de riesgos, lo que genera grandes ahorros para el sector público.

La magnitud de la crisis penitenciaria y carcelaria del municipio de San José de Cúcuta exige mecanismos de estructuración financiera y contractual capaces de garantizar sostenibilidad de largo plazo, eficiencia operativa, distribución adecuada de riesgos y capacidad real de ejecución institucional.

En este contexto, el modelo de Asociación Público-Privada (APP) surge como una alternativa jurídicamente viable y técnicamente relevante para el desarrollo de infraestructura penitenciaria especializada destinada a población sindicada y detenidos preventivos.

La complejidad técnica, financiera y operativa del proyecto hace insuficiente el análisis tradicional basado exclusivamente en esquemas convencionales de obra pública. La infraestructura penitenciaria contemporánea requiere integración de componentes de diseño, financiación, construcción, mantenimiento, operación, seguridad tecnológica y sostenibilidad operativa durante horizontes contractuales prolongados.

En consecuencia, la evaluación del modelo APP debe realizarse bajo criterios de:

- Valor público.
- Sostenibilidad fiscal.
- Distribución eficiente de riesgos.
- Capacidad institucional.
- Protección del patrimonio público.
- Continuidad operativa.
- Cumplimiento de estándares constitucionales.

El análisis desarrollado en este capítulo busca determinar la viabilidad jurídica, financiera y técnica del uso de esquemas APP para la estructuración del proyecto penitenciario territorial del municipio de San José de Cúcuta.

8.1 Régimen jurídico de las APP

Las Asociaciones Público-Privadas constituyen un mecanismo de vinculación de capital privado para el desarrollo de infraestructura pública y prestación de servicios asociados, mediante esquemas de asignación eficiente de riesgos, pagos condicionados al desempeño y sostenibilidad financiera de largo plazo.

En Colombia, el régimen APP se fundamenta en principios de:

- Eficiencia administrativa.
- Planeación pública.
- Sostenibilidad fiscal.
- Gestión integral de riesgos.
- Responsabilidad contractual.
- Protección del patrimonio público.

El modelo permite que un inversionista privado participe en:

- Diseño.
- Financiación.
- Construcción.
- Operación.
- Mantenimiento.
- Reversión de infraestructura pública.

A cambio de contraprestaciones condicionadas al cumplimiento de niveles de servicio y disponibilidad operacional.

Las APP representan una transformación relevante frente a modelos tradicionales de contratación pública, debido a que trasladan parte significativa de riesgos técnicos, financieros y operativos al inversionista privado.

El régimen jurídico colombiano exige que todo proyecto APP se soporte en:

- Estudios de prefactibilidad y factibilidad.
- Evaluación de sostenibilidad fiscal.
- Análisis de valor por dinero.
- Distribución eficiente de riesgos.
- Planeación financiera multianual.
- Evaluación de impacto presupuestal.

En consecuencia, la utilización de APP para infraestructura penitenciaria exige un nivel elevado de estructuración técnica y jurídica.

8.2 Ley 1508 de 2012

La Ley 1508 de 2012 estableció el régimen jurídico general de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia.

Esta norma definió las APP como instrumentos de vinculación de capital privado destinados a la provisión de bienes públicos y sus servicios relacionados, mediante esquemas de largo plazo en los cuales se distribuyen riesgos y responsabilidades entre el sector público y el privado.

La ley introdujo elementos estructurales fundamentales:

- Asignación eficiente de riesgos.
- Pagos condicionados al desempeño.
- Financiación privada de infraestructura.
- Sostenibilidad fiscal de largo plazo.
- Evaluación de valor por dinero.
- Responsabilidad integral del inversionista.

Asimismo, estableció requisitos rigurosos de estructuración orientados a proteger el patrimonio público y evitar compromisos fiscales inviables.

Entre los aspectos más relevantes de la Ley 1508 de 2012 para el proyecto penitenciario de Cúcuta se destacan:

- Posibilidad de estructurar infraestructura social bajo modelos APP.
- Participación privada en construcción y mantenimiento.
- Uso de vigencias futuras.
- Implementación de pagos por disponibilidad.
- Distribución contractual de riesgos.
- Exigencia de estudios de sostenibilidad financiera.

La normativa también exige aprobación previa de impacto fiscal y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, garantizando sostenibilidad presupuestal del proyecto.

8.3 Viabilidad jurídica del esquema APP

Desde el punto de vista jurídico, el uso de un esquema APP para infraestructura penitenciaria territorial resulta viable dentro del ordenamiento colombiano, siempre que se respeten los principios constitucionales de:

- Planeación.
- Transparencia.
- Responsabilidad fiscal.
- Eficiencia administrativa.
- Protección del patrimonio público.

La infraestructura penitenciaria constituye infraestructura pública susceptible de estructuración bajo modelos APP, particularmente en componentes relacionados con:

- Diseño.
- Construcción.
- Financiación.
- Mantenimiento.
- Operación logística y tecnológica.

No obstante, determinadas funciones relacionadas con custodia penitenciaria, ejercicio de autoridad y uso legítimo de la fuerza permanecen bajo titularidad exclusiva del Estado y no pueden ser transferidas integralmente al sector privado.

La viabilidad jurídica del modelo exige delimitación precisa entre:

- Funciones públicas indelegables.
- Servicios operativos susceptibles de participación privada.
- Componentes tecnológicos y logísticos.
- Responsabilidades de seguridad institucional.

El esquema APP resulta especialmente pertinente en contextos de restricciones presupuestales territoriales y necesidad de sostenibilidad operativa de largo plazo.

Sin embargo, su utilización exige una estructuración jurídica altamente especializada debido a la sensibilidad constitucional del sistema penitenciario y a la necesidad de garantizar protección reforzada de derechos fundamentales.

8.4 Comparación entre obra pública tradicional y APP

La evaluación comparativa entre obra pública tradicional y modelo APP evidencia diferencias sustanciales en materia de financiación, riesgos, sostenibilidad y capacidad de ejecución.

Obra pública tradicional

En el modelo tradicional:

- El Estado asume directamente financiación inicial.
- Los riesgos constructivos recaen principalmente sobre la entidad pública.
- El mantenimiento suele fragmentarse presupuestalmente.
- La sostenibilidad operativa depende de apropiaciones anuales.
- Existe mayor exposición a sobrecostos y obras inconclusas.

Aunque este modelo permite mayor control estatal directo, presenta limitaciones significativas frente a proyectos complejos de infraestructura penitenciaria.

Modelo APP

En contraste, el modelo APP permite:

- Vinculación de capital privado.
- Diferimiento de costos de inversión.
- Distribución contractual de riesgos.
- Integración diseño-construcción-operación.
- Pagos condicionados al desempeño.
- Mantenimiento garantizado contractualmente.

El esquema APP incentiva además eficiencia constructiva y sostenibilidad operativa debido a que la rentabilidad privada depende del cumplimiento permanente de niveles de servicio.

Para el caso de Cúcuta, el modelo APP presenta ventajas relevantes frente a:

- Restricciones fiscales territoriales.
- Necesidad de sostenibilidad multianual.
- Complejidad tecnológica del proyecto.

- Necesidad de mantenimiento permanente.
- Gestión integral de infraestructura especializada.

No obstante, el modelo exige mayor capacidad técnica de estructuración y supervisión institucional.

8.5 Distribución de riesgos

Uno de los elementos centrales de las APP corresponde a la asignación eficiente de riesgos entre el sector público y el privado.

La distribución adecuada de riesgos busca asignar cada riesgo a la parte con mayor capacidad técnica, financiera y operativa para gestionarlo.

En el proyecto penitenciario propuesto, los principales riesgos incluyen:

Riesgos constructivos

- Sobrecostos.
- Retrasos de obra.
- Deficiencias técnicas.
- Riesgos geotécnicos.

Generalmente transferibles al inversionista privado.

Riesgos financieros

- Variación de tasas de interés.
- Inflación.
- Riesgos de financiación.
- Riesgos de liquidez.

Asignados parcialmente al privado según estructura financiera.

Riesgos operativos

- Costos de mantenimiento.
- Fallas tecnológicas.
- Eficiencia operativa.
- Disponibilidad de infraestructura.

Transferibles mediante indicadores de desempeño.

Riesgos regulatorios y jurídicos

- Cambios normativos.
- Modificaciones regulatorias.
- Riesgos constitucionales.

Principalmente asumidos por el Estado.

Riesgos de demanda

En proyectos penitenciarios, la demanda generalmente permanece bajo control estatal debido a la naturaleza pública del servicio.

La adecuada distribución de riesgos constituye un requisito esencial para garantizar viabilidad financiera y sostenibilidad contractual.

8.6 Análisis de valor por dinero

El análisis de valor por dinero constituye uno de los principales instrumentos técnicos para determinar la conveniencia de utilizar un esquema APP frente a alternativas tradicionales de contratación pública.

Este análisis busca establecer si la participación privada genera mayor eficiencia económica, operativa y financiera respecto de un modelo convencional de obra pública.

La evaluación debe considerar:

- Costos de inversión.
- Costos operativos de largo plazo.
- Mantenimiento de infraestructura.
- Riesgos transferidos.
- Eficiencia constructiva.
- Disponibilidad operacional.
- Sostenibilidad financiera.

En proyectos penitenciarios complejos, el valor por dinero suele derivarse principalmente de:

- Integración de ciclo completo del proyecto.
- Gestión especializada de infraestructura.
- Mantenimiento garantizado contractualmente.
- Optimización tecnológica.
- Reducción de riesgos de deterioro prematuro.

En el caso de Cúcuta, el análisis preliminar evidencia potenciales ventajas del esquema APP debido a:

- Restricciones presupuestales territoriales.
- Necesidad de operación sostenible de largo plazo.
- Complejidad tecnológica y operativa del proyecto.
- Necesidad de mantenimiento especializado permanente.

No obstante, la confirmación definitiva de valor por dinero requiere estudios técnicos detallados de prefactibilidad y factibilidad.

8.7 Impacto fiscal y vigencias futuras

La estructuración de un proyecto APP implica compromisos fiscales multianuales que deben ser compatibles con la sostenibilidad financiera territorial.

La Ley 1508 de 2012 exige evaluación rigurosa de:

- Impacto fiscal.
- Capacidad presupuestal.
- Compatibilidad con Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Sostenibilidad de vigencias futuras.

En el caso del proyecto penitenciario de Cúcuta, el impacto fiscal debe analizar:

- Capacidad territorial de pago.
- Participación de cofinanciación nacional.
- Estructura de pagos por disponibilidad.
- Costos operativos futuros.
- Riesgos de contingencias fiscales.

El uso de vigencias futuras permite distribuir financieramente el costo del proyecto durante horizontes prolongados, reduciendo presión inmediata sobre presupuesto territorial.

No obstante, el municipio debe garantizar que los compromisos adquiridos no afecten sostenibilidad financiera de otros sectores prioritarios de inversión pública.

La evaluación fiscal constituye uno de los elementos críticos para viabilidad definitiva del esquema APP.

8.8 Sostenibilidad financiera del proyecto

La sostenibilidad financiera representa uno de los factores determinantes para el éxito del proyecto penitenciario territorial.

El modelo debe garantizar capacidad permanente para cubrir:

- Construcción.
- Operación.
- Mantenimiento.
- Seguridad tecnológica.
- Servicios esenciales.
- Actualización de infraestructura.

La sostenibilidad financiera requiere:

- Planeación multianual.
- Modelos robustos de ingresos y pagos.
- Distribución eficiente de riesgos.
- Mecanismos de control financiero.
- Gestión preventiva de contingencias.

La participación privada mediante APP puede fortalecer sostenibilidad debido a que:

- Permite diferir costos iniciales.
- Integra mantenimiento de largo plazo.

- Reduce riesgos de deterioro operativo.
- Incentiva eficiencia de operación.

Sin embargo, la sostenibilidad financiera dependerá finalmente de:

- Calidad de estructuración técnica.
- Adecuada asignación contractual de riesgos.
- Capacidad institucional de supervisión.
- Estabilidad presupuestal territorial.
- Participación de cofinanciación nacional.

8.9 Riesgos contractuales y mecanismos de mitigación

La complejidad de los proyectos APP penitenciarios implica riesgos contractuales de alta relevancia jurídica y financiera.

Entre los principales riesgos se identifican:

Riesgos de estructuración deficiente

Mitigables mediante:

- Estudios especializados.
- Asesoría técnica multidisciplinaria.
- Validación de modelos financieros.

Riesgos de desequilibrio económico

Mitigables mediante:

- Fórmulas claras de reajuste.
- Distribución contractual adecuada.
- Cláusulas de revisión controlada.

Riesgos de incumplimiento operativo

Mitigables mediante:

- Indicadores de desempeño.
- Pagos condicionados.
- Mecanismos sancionatorios.

Riesgos de corrupción y captura contractual

Mitigables mediante:

- Transparencia contractual.
- Pliegos técnicamente robustos.
- Supervisión independiente.

- Control preventivo institucional.

Riesgos constitucionales y de derechos humanos

Mitigables mediante:

- Estándares obligatorios de dignidad humana.
- Protocolos de atención integral.
- Supervisión estatal permanente.
- Auditorías de cumplimiento.

La gestión integral de riesgos constituye un componente estructural indispensable del proyecto.

8.10 Control y supervisión contractual

La implementación de un esquema APP penitenciario exige mecanismos altamente especializados de supervisión y control contractual.

La complejidad técnica y financiera del proyecto requiere:

- Interventoría integral especializada.
- Supervisión jurídica permanente.
- Seguimiento financiero multianual.
- Auditoría tecnológica y operativa.
- Monitoreo de indicadores de desempeño.

El modelo de supervisión debe incorporar:

Control técnico

Verificación de:

- Calidad constructiva.
- Funcionamiento tecnológico.
- Mantenimiento preventivo.
- Seguridad operacional.

Control financiero

Seguimiento de:

- Ejecución presupuestal.
- Flujo financiero.
- Riesgos fiscales.
- Equilibrio económico contractual.

Control operativo

Monitoreo de:

- Niveles de servicio.
- Disponibilidad de infraestructura.
- Prestación de servicios esenciales.
- Cumplimiento de estándares penitenciarios.

Control constitucional y de derechos humanos

Verificación de:

- Condiciones de dignidad humana.
- Atención integral.
- Habitabilidad adecuada.
- Protección de derechos fundamentales.

La entidad territorial deberá fortalecer capacidades institucionales de supervisión para garantizar adecuada ejecución contractual y protección efectiva del patrimonio público.

En conclusión, el modelo APP constituye una alternativa jurídicamente viable y técnicamente relevante para la estructuración del proyecto penitenciario territorial del municipio de San José de Cúcuta, particularmente debido a las restricciones fiscales existentes, la complejidad operativa del proyecto y la necesidad de sostenibilidad financiera de largo plazo.

No obstante, su implementación exige una estructuración altamente especializada, sustentada en estudios rigurosos de factibilidad, análisis de valor por dinero, sostenibilidad fiscal y distribución eficiente de riesgos, garantizando simultáneamente protección de derechos fundamentales, transparencia contractual y fortalecimiento institucional del Estado territorial.

9. Componentes técnicos de la infraestructura propuesta

La estructuración de una solución penitenciaria para el municipio de San José de Cúcuta no puede abordarse desde una lógica reduccionista limitada a la construcción de cupos físicos de reclusión. El contexto constitucional colombiano, la evolución jurisprudencial sobre el Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario y la complejidad operativa derivada del hacinamiento obligan a concebir la infraestructura penitenciaria como un sistema integral de gestión institucional orientado simultáneamente a garantizar seguridad, dignidad humana, sostenibilidad operativa y estabilidad territorial.

La experiencia histórica del sistema penitenciario colombiano demuestra que múltiples proyectos de infraestructura fracasaron debido a errores estructurales de planeación, particularmente por haber privilegiado enfoques cuantitativos centrados exclusivamente en ampliar capacidad de alojamiento, sin incorporar criterios de sostenibilidad financiera, seguridad tecnológica, clasificación penitenciaria, atención integral y proyección poblacional.

En consecuencia, la propuesta técnica para el municipio de San José de Cúcuta debe comprenderse como una infraestructura pública estratégica de alta complejidad funcional, cuyo diseño debe responder a estándares contemporáneos de gobernanza penitenciaria, gestión integral de riesgos y protección reforzada de derechos fundamentales.

La infraestructura propuesta no solo busca resolver el déficit actual de cupos para población sindicada, sino construir una capacidad institucional sostenible que permita evitar la reproducción futura de escenarios de hacinamiento estructural y deterioro operativo.

Desde esta perspectiva, cada componente técnico del proyecto adquiere una función constitucional y estratégica específica dentro del sistema territorial de seguridad y custodia preventiva.

9.1 Infraestructura de alojamiento

La infraestructura de alojamiento constituye el componente medular del establecimiento penitenciario, debido a que representa el espacio donde se materializan de manera más directa las condiciones constitucionales de dignidad humana, habitabilidad y protección integral de las personas privadas de la libertad.

En el modelo penitenciario tradicional colombiano, gran parte del deterioro institucional se originó en esquemas de alojamiento concebidos bajo criterios exclusivamente de contención física y ocupación masiva, desconociendo estándares mínimos de habitabilidad y sostenibilidad operativa. Como consecuencia, el hacinamiento terminó convirtiéndose en un fenómeno estructural que degradó simultáneamente las condiciones humanas de reclusión y la capacidad institucional de control penitenciario.

La propuesta para el municipio de San José de Cúcuta debe romper de manera definitiva con esa lógica histórica. El alojamiento penitenciario no puede entenderse como una acumulación de personas privadas de la libertad dentro de espacios cerrados, sino como un componente técnico altamente especializado que condiciona la estabilidad operativa de todo el sistema penitenciario.

En consecuencia, la infraestructura de alojamiento deberá diseñarse bajo principios de:

- habitabilidad digna;
- control institucional eficiente;
- clasificación penitenciaria diferenciada;
- prevención de violencia intracarcelaria;
- sostenibilidad sanitaria;
- gestión operativa de largo plazo.

La arquitectura de alojamiento deberá garantizar condiciones adecuadas de ventilación, iluminación, saneamiento y circulación interna, no solo por razones humanitarias, sino porque la experiencia penitenciaria demuestra que las deficiencias estructurales en estos componentes incrementan significativamente riesgos de motines, enfermedades transmisibles, violencia colectiva y deterioro de gobernabilidad institucional.

Asimismo, la distribución espacial deberá evitar configuraciones arquitectónicas que faciliten control informal de pabellones por estructuras criminales o consolidación de dinámicas de autogobierno penitenciario, fenómeno históricamente identificado como una de las principales debilidades del sistema penitenciario colombiano.

9.2 Pabellones especializados

La especialización funcional de pabellones constituye uno de los elementos más relevantes de la arquitectura penitenciaria contemporánea, debido a que la ausencia de clasificación adecuada representa uno de los principales factores generadores de violencia, descontrol operativo y vulneración de derechos fundamentales dentro de establecimientos de reclusión.

El sistema penitenciario colombiano ha sufrido históricamente las consecuencias de modelos de ocupación indiscriminada donde personas con perfiles criminológicos, condiciones jurídicas y niveles de riesgo completamente distintos terminan compartiendo espacios comunes sin criterios técnicos de separación institucional.

La propuesta estructural para Cúcuta debe incorporar una lógica penitenciaria basada en segmentación funcional y clasificación especializada de población privada de la libertad. Esto implica diseñar pabellones técnicamente diferenciados según:

- condición jurídica;
- perfil de riesgo;
- necesidades de protección;
- condiciones de salud;
- requerimientos psicosociales;
- características de seguridad.

La existencia de pabellones especializados no constituye únicamente un criterio organizacional. Representa una medida estratégica de control institucional orientada a:

- disminuir violencia intracarcelaria;
- evitar consolidación de economías criminales internas;
- fortalecer gobernabilidad penitenciaria;
- mejorar capacidad de intervención institucional;
- garantizar atención diferencial.

La separación técnica de sindicados adquiere además una relevancia constitucional reforzada debido a la necesidad de proteger la presunción de inocencia y evitar tratamientos penitenciarios incompatibles con la naturaleza jurídica de la detención preventiva.

Desde el punto de vista operativo, los pabellones especializados permiten optimizar recursos de vigilancia, mejorar trazabilidad institucional y reducir riesgos de alteraciones colectivas del orden interno.

9.3 Áreas de salud y atención psicosocial

La infraestructura penitenciaria contemporánea exige reconocer que la privación de la libertad produce impactos físicos, psicológicos y emocionales profundos que obligan al Estado a garantizar modelos integrales de atención en salud y acompañamiento psicosocial.

En Colombia, buena parte de las vulneraciones estructurales de derechos fundamentales identificadas por la Corte Constitucional se relacionan directamente con la precariedad histórica de los servicios médicos y psicosociales dentro de establecimientos penitenciarios.

La crisis sanitaria derivada del hacinamiento ha demostrado que la ausencia de áreas médicas adecuadas no solo afecta a la población privada de la libertad, sino que constituye un riesgo epidemiológico e institucional de carácter general.

En consecuencia, las áreas de salud dentro del proyecto penitenciario de Cúcuta no pueden concebirse como espacios accesorios o complementarios. Deben estructurarse como un componente crítico de estabilidad institucional y protección constitucional.

El establecimiento deberá integrar:

- atención médica primaria permanente;
- servicios de urgencias básicas;
- atención odontológica;
- salud mental especializada;
- atención psiquiátrica;
- intervención psicosocial;
- prevención epidemiológica.

La dimensión psicosocial adquiere especial relevancia debido a que gran parte de los fenómenos de violencia intracarcelaria, autolesiones, consumo de sustancias psicoactivas y deterioro de convivencia interna se encuentran asociados a ausencia de acompañamiento emocional y tratamiento psicológico especializado.

Desde una perspectiva de gobernanza penitenciaria, las áreas de salud y atención psicosocial representan además mecanismos preventivos orientados a disminuir riesgos de conflictividad institucional y fortalecer procesos de reintegración social.

9.4 Sistemas de alimentación y saneamiento

Los sistemas de alimentación y saneamiento constituyen uno de los componentes más sensibles de cualquier infraestructura penitenciaria debido a que las deficiencias en estos servicios generan efectos inmediatos sobre dignidad humana, salud pública, gobernabilidad institucional y estabilidad operativa.

La experiencia penitenciaria nacional evidencia que múltiples crisis intracarcelarias se originaron en fallas relacionadas con suministro de agua potable, manejo sanitario, calidad alimentaria o deterioro de condiciones higiénicas.

Por tanto, el diseño técnico del establecimiento debe incorporar sistemas robustos de:

- abastecimiento hídrico;
- tratamiento de aguas residuales;
- gestión de residuos sólidos;
- almacenamiento y preparación de alimentos;
- saneamiento ambiental.

La alimentación institucional no debe entenderse exclusivamente como suministro básico de raciones alimentarias, sino como un componente de estabilidad penitenciaria y prevención de conflictividad interna.

De igual manera, la infraestructura sanitaria debe diseñarse bajo criterios de sostenibilidad operativa y resiliencia institucional, garantizando continuidad de servicios incluso frente a contingencias operativas o emergencias territoriales.

9.5 Sistemas tecnológicos de vigilancia y control

La infraestructura penitenciaria moderna exige una transición definitiva desde modelos tradicionales basados exclusivamente en vigilancia humana hacia sistemas integrados de seguridad tecnológica y monitoreo inteligente.

La complejidad actual de los riesgos penitenciarios hace insuficiente cualquier esquema de control sustentado únicamente en presencia física de custodios.

En consecuencia, el establecimiento deberá incorporar una arquitectura tecnológica avanzada orientada a:

- vigilancia integral;
- trazabilidad institucional;
- prevención de fugas;
- detección temprana de riesgos;
- control automatizado de accesos;
- monitoreo permanente de movimientos internos.

Los sistemas tecnológicos permitirán reducir vulnerabilidades históricas asociadas a:

- corrupción operativa;
- ingreso de elementos prohibidos;
- control informal de pabellones;
- desarticulación de protocolos de seguridad.

La integración de inteligencia tecnológica penitenciaria representa además una herramienta esencial para fortalecer gobernabilidad institucional y optimizar utilización de recursos humanos de vigilancia.

9.6 Áreas judiciales y administrativas

La infraestructura propuesta deberá incorporar espacios judiciales y administrativos técnicamente diseñados para garantizar eficiencia institucional y articulación interadministrativa.

La experiencia nacional demuestra que gran parte de las dificultades operativas del sistema penitenciario se originan en ausencia de coordinación efectiva entre:

- autoridades judiciales;
- Fiscalía;
- Policía Judicial;
- INPEC;
- entidades territoriales.

La incorporación de salas de audiencias virtuales y espacios especializados de gestión judicial permitirá reducir traslados permanentes, disminuir riesgos de seguridad y optimizar capacidad operativa institucional.

Asimismo, las áreas administrativas deberán responder a criterios modernos de gestión penitenciaria basada en:

- monitoreo operativo;
- administración documental;
- análisis de riesgos;
- coordinación interinstitucional;
- control tecnológico.

La dimensión administrativa de la infraestructura resulta crítica para garantizar sostenibilidad operativa de largo plazo.

9.7 Espacios de formación y resocialización

Uno de los principales errores históricos del sistema penitenciario colombiano consistió en consolidar modelos institucionales centrados exclusivamente en contención y custodia, relegando la función resocializadora de la pena a un plano marginal o meramente formal.

La propuesta para Cúcuta debe incorporar un enfoque distinto, orientado a reconocer que la ausencia de procesos efectivos de resocialización incrementa riesgos de reincidencia criminal, violencia institucional y reproducción de estructuras delictivas.

Los espacios de formación y resocialización deben concebirse como componentes estructurales de seguridad pública y no únicamente como escenarios complementarios de asistencia social.

La infraestructura deberá integrar:

- aulas educativas;
- talleres ocupacionales;
- espacios deportivos;
- programas de formación técnica;
- áreas culturales y recreativas.

La finalidad de estos componentes no se limita al bienestar interno de la población privada de la libertad. Su función estratégica consiste en disminuir riesgos futuros de reincidencia y fortalecer capacidades de reintegración social.

9.8 Sistemas de seguridad perimetral

La seguridad perimetral constituye una condición esencial de legitimidad y sostenibilidad institucional del proyecto penitenciario.

La infraestructura deberá diseñarse bajo un modelo de seguridad multicapa orientado a prevenir:

- fugas;
- ingresos no autorizados;
- ataques externos;
- alteraciones colectivas del orden;
- infiltración criminal.

La seguridad perimetral moderna no puede depender exclusivamente de barreras físicas tradicionales. Requiere integración de:

- monitoreo inteligente;
- sensores tecnológicos;
- vigilancia automatizada;
- control vehicular especializado;
- análisis preventivo de riesgos.

La robustez de los sistemas perimetrales resulta especialmente relevante en el contexto territorial de Cúcuta debido a las dinámicas de criminalidad organizada y riesgos asociados a estructuras transfronterizas.

9.9 Capacidad escalable y proyección poblacional

Uno de los factores que históricamente condujo al colapso del sistema penitenciario colombiano fue la ausencia de planeación poblacional y capacidad de expansión futura.

La infraestructura propuesta debe incorporar una lógica de crecimiento progresivo y adaptabilidad operativa que permita responder a futuras variaciones de demanda penitenciaria territorial.

La escalabilidad constituye un criterio técnico indispensable para evitar reproducción futura de escenarios de hacinamiento estructural.

La planeación poblacional deberá considerar:

- crecimiento demográfico;
- tendencias de judicialización;
- evolución de política criminal;
- dinámica fronteriza;
- proyección regional de seguridad.

La capacidad de expansión modular permitirá garantizar sostenibilidad institucional sin necesidad de reconstrucciones estructurales futuras.

9.10 Condiciones ambientales y urbanísticas

La infraestructura penitenciaria contemporánea debe responder a criterios avanzados de sostenibilidad ambiental, resiliencia territorial y compatibilidad urbanística.

Históricamente, múltiples proyectos penitenciarios generaron conflictos sociales y ambientales debido a deficiencias de localización, impactos negativos sobre comunidades cercanas o ausencia de planeación territorial adecuada.

En consecuencia, el proyecto para Cúcuta deberá incorporar:

- sostenibilidad hídrica;
- eficiencia energética;
- manejo integral de residuos;
- resiliencia climática;
- integración con planificación urbana territorial.

La selección del emplazamiento deberá sustentarse en criterios técnicos relacionados con:

- accesibilidad;
- disponibilidad de servicios públicos;
- seguridad territorial;
- viabilidad ambiental;
- conectividad institucional.

La infraestructura penitenciaria no puede convertirse en un factor adicional de deterioro urbano o ambiental. Debe integrarse de manera armónica al modelo territorial y garantizar sostenibilidad operativa y ambiental de largo plazo.

En conclusión, los componentes técnicos de la infraestructura propuesta configuran un modelo penitenciario integral orientado a superar las debilidades estructurales históricas del sistema colombiano y construir una capacidad institucional sostenible, moderna y constitucionalmente compatible para el municipio de San José de Cúcuta.

La propuesta trasciende la lógica tradicional de ampliación física de cupos y plantea una arquitectura penitenciaria concebida como sistema complejo de gobernanza, seguridad, sostenibilidad y protección reforzada de derechos fundamentales, compatible con los desafíos contemporáneos del Estado Social de Derecho y las exigencias derivadas del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario reconocido por la Corte Constitucional.

10. Ruta de implementación institucional

La viabilidad real de una solución estructural para el sistema penitenciario y carcelario del municipio de San José de Cúcuta no depende exclusivamente de la existencia de una necesidad pública constitucionalmente relevante o de la disponibilidad potencial de mecanismos de financiación. La experiencia histórica colombiana demuestra que múltiples proyectos de infraestructura pública fracasan debido a deficiencias en la etapa de implementación institucional, particularmente por ausencia de planeación integral, debilidad de estructuración técnica, fragmentación interadministrativa y falta de sostenibilidad jurídica y financiera.

En consecuencia, la implementación del proyecto penitenciario territorial exige una ruta institucional rigurosamente estructurada, basada en principios de planeación pública estratégica, gestión integral de riesgos, sostenibilidad fiscal y coordinación multinivel entre entidades territoriales y nacionales.

La complejidad constitucional, financiera y operativa del proyecto obliga a desarrollar un proceso secuencial técnicamente robusto, capaz de garantizar:

- legitimidad institucional;
- sostenibilidad presupuestal;
- seguridad jurídica;
- viabilidad técnica;
- gobernanza contractual;
- protección del patrimonio público;
- cumplimiento de estándares constitucionales de derechos humanos.

La ruta de implementación propuesta debe entenderse como un modelo integral de maduración institucional del proyecto, cuyo propósito principal consiste en transformar una necesidad pública estructural en una solución ejecutable, financieramente sostenible y jurídicamente defendible.

La ausencia de una ruta metodológica rigurosa podría reproducir los principales factores de fracaso identificados históricamente en proyectos de infraestructura penitenciaria colombiana, particularmente aquellos relacionados con improvisación presupuestal, estructuración deficiente, conflictos prediales, debilidad contractual y deterioro operativo prematuro.

Por tanto, cada etapa de implementación adquiere una relevancia estratégica dentro de la consolidación del proyecto penitenciario territorial.

10.1 Etapa de preinversión

La etapa de preinversión constituye el componente más crítico de todo el proceso de implementación institucional, debido a que en esta fase se define la viabilidad estructural, financiera, técnica y jurídica del proyecto.

En el contexto colombiano, una proporción significativa de proyectos de infraestructura pública fallidos encuentra su origen en deficiencias de preinversión, particularmente en ausencia de estudios rigurosos, subestimación de riesgos o formulaciones presupuestales inconsistentes.

La infraestructura penitenciaria posee un nivel de complejidad superior al promedio de proyectos públicos convencionales, debido a que involucra simultáneamente:

- seguridad institucional;
- protección reforzada de derechos fundamentales;
- sostenibilidad operativa multianual;
- gobernanza interinstitucional;
- riesgos constitucionales;
- sensibilidad política y social.

En consecuencia, la etapa de preinversión debe estructurarse bajo criterios de máxima rigurosidad técnica y metodológica.

Esta fase deberá permitir:

- determinar demanda real de cupos penitenciarios;
- proyectar crecimiento poblacional penitenciario;
- identificar requerimientos técnicos de infraestructura;
- establecer sostenibilidad financiera;
- analizar riesgos institucionales;
- definir modelo de estructuración contractual;
- validar viabilidad territorial y urbanística.

La etapa de preinversión constituye además un mecanismo preventivo de protección del patrimonio público, debido a que permite anticipar contingencias y reducir riesgos futuros de sobrecostos, conflictos contractuales o inviabilidad operativa.

10.2 Diagnóstico y formulación MGA

La formulación del proyecto bajo Metodología General Ajustada —MGA— representa un requisito técnico fundamental para garantizar articulación del proyecto con el Sistema Nacional de Inversión Pública y los mecanismos de financiación estatal.

Sin embargo, la MGA no debe asumirse como un simple trámite administrativo de formulación documental. En proyectos penitenciarios de alta complejidad, la MGA constituye el instrumento central de estructuración lógica y financiera de la intervención pública.

El diagnóstico técnico inicial deberá incorporar:

- caracterización integral de la problemática penitenciaria;

- análisis de hacinamiento;
- evaluación de capacidad instalada;
- presión operativa sobre Policía Nacional;
- riesgos constitucionales y administrativos;
- impactos territoriales de la crisis.

Asimismo, la formulación deberá identificar:

- población objetivo;
- horizonte de intervención;
- alternativas de solución;
- costos de inversión y operación;
- beneficios sociales y operativos;
- indicadores de resultado e impacto.

La robustez metodológica de la MGA resulta esencial para:

- acceder a fuentes de financiación;
- justificar vigencias futuras;
- sustentar esquemas APP;
- soportar procesos de cofinanciación;
- garantizar trazabilidad técnica del proyecto.

Una formulación deficiente podría comprometer no solo la viabilidad presupuestal, sino la legitimidad institucional completa del proyecto.

10.3 Estudios de prefactibilidad y factibilidad

Los estudios de prefactibilidad y factibilidad constituyen el núcleo técnico de maduración del proyecto penitenciario.

En infraestructura pública compleja, la diferencia entre proyectos sostenibles y proyectos inviables suele encontrarse precisamente en la profundidad y calidad de estos estudios.

La prefactibilidad deberá permitir:

- evaluar alternativas de localización;
- determinar modelos preliminares de financiación;
- analizar riesgos técnicos y jurídicos;
- estimar costos de inversión;
- validar demanda penitenciaria proyectada;
- identificar restricciones territoriales y ambientales.

Posteriormente, la factibilidad deberá desarrollar:

- diseños conceptuales y funcionales;
- estudios geotécnicos;
- modelación financiera;
- estructuración operacional;
- análisis de sostenibilidad;

- evaluación detallada de riesgos;
- análisis de valor por dinero.

En el caso de proyectos penitenciarios, la factibilidad adquiere especial importancia debido a la necesidad de garantizar simultáneamente:

- seguridad institucional;
- sostenibilidad operativa;
- protección de derechos fundamentales;
- eficiencia energética;
- capacidad de expansión futura.

La ausencia de estudios rigurosos históricamente produjo en Colombia infraestructura penitenciaria obsoleta, operacionalmente ineficiente y financieramente insostenible.

10.4 Estudios jurídicos, financieros y prediales

La sostenibilidad jurídica y financiera del proyecto depende directamente de la calidad de los estudios especializados desarrollados durante la estructuración.

Estudios jurídicos

Los estudios jurídicos deberán evaluar:

- viabilidad constitucional;
- régimen competencial;
- riesgos normativos;
- estructura contractual;
- viabilidad APP;
- obligaciones territoriales y nacionales;
- análisis de litigiosidad potencial.

En proyectos penitenciarios, los riesgos jurídicos poseen una complejidad especial debido a la interacción entre:

- derechos fundamentales;
- política criminal;
- contratación estatal;
- seguridad institucional;
- responsabilidad patrimonial del Estado.

Estudios financieros

La estructuración financiera deberá analizar:

- capacidad fiscal territorial;
- sostenibilidad presupuestal;
- vigencias futuras;
- escenarios de cofinanciación;
- modelos APP;

- flujos de operación y mantenimiento;
- impacto fiscal multianual.

La infraestructura penitenciaria exige modelos financieros especialmente robustos debido a sus elevados costos operativos permanentes.

Estudios prediales

La selección y viabilidad predial representan uno de los principales factores críticos de éxito del proyecto.

Los estudios deberán evaluar:

- disponibilidad jurídica del suelo;
- compatibilidad urbanística;
- conectividad vial;
- acceso a servicios públicos;
- seguridad territorial;
- riesgos ambientales y sociales.

Históricamente, numerosos proyectos penitenciarios en Colombia enfrentaron retrasos estructurales debido a conflictos prediales y oposición territorial derivada de deficiencias en esta etapa.

10.5 Licenciamiento y permisos

El proyecto penitenciario requiere un proceso integral de licenciamiento y habilitación institucional orientado a garantizar legalidad, sostenibilidad ambiental y viabilidad territorial.

Esta fase deberá incorporar:

- licenciamiento urbanístico;
- permisos ambientales;
- conceptos de uso del suelo;
- autorizaciones de servicios públicos;
- viabilidad vial y territorial;
- conceptos técnicos sectoriales.

La dimensión ambiental adquiere una relevancia estratégica debido a que la infraestructura penitenciaria genera impactos significativos relacionados con:

- consumo hídrico;
- generación de residuos;
- manejo de aguas residuales;
- movilidad territorial;
- integración urbana.

El proceso de licenciamiento no debe entenderse como una formalidad administrativa, sino como un mecanismo preventivo orientado a garantizar sostenibilidad institucional y legitimidad territorial del proyecto.

10.6 Estructuración contractual

La estructuración contractual constituye uno de los componentes más sensibles del proceso de implementación institucional.

La complejidad técnica y financiera del proyecto exige una arquitectura contractual especializada capaz de equilibrar:

- protección del patrimonio público;
- sostenibilidad operativa;
- distribución eficiente de riesgos;
- continuidad institucional;
- control financiero y técnico.

En caso de estructuración APP, el modelo contractual deberá incorporar:

- indicadores de desempeño;
- mecanismos de pago por disponibilidad;
- asignación precisa de riesgos;
- estándares operacionales obligatorios;
- mecanismos de terminación anticipada;
- garantías de sostenibilidad.

La estructuración deberá evitar errores históricos identificados en proyectos públicos colombianos, particularmente:

- ambigüedad en asignación de riesgos;
- debilidad de indicadores;
- insuficiencia de mecanismos sancionatorios;
- desequilibrios económicos contractuales.

La calidad jurídica y técnica del contrato determinará en gran medida la sostenibilidad futura del proyecto.

10.7 Contratación y adjudicación

El proceso de contratación y adjudicación deberá desarrollarse bajo criterios reforzados de transparencia, pluralidad de oferentes y selección objetiva.

La infraestructura penitenciaria posee riesgos elevados de captura contractual y conflictos de interés debido a:

- magnitud financiera del proyecto;
- complejidad técnica;
- duración contractual;
- sensibilidad política e institucional.

En consecuencia, el proceso de selección deberá incorporar:

- pliegos técnicamente robustos;
- estándares estrictos de experiencia;
- evaluación objetiva de capacidad financiera;
- análisis técnico multidisciplinario;
- mecanismos anticorrupción.

La adjudicación deberá privilegiar no solo variables económicas, sino especialmente:

- capacidad técnica;
- experiencia en infraestructura compleja;
- sostenibilidad operativa;
- capacidad tecnológica;
- fortaleza financiera de largo plazo.

La legitimidad institucional del proyecto dependerá significativamente de la transparencia y solidez técnica de esta etapa.

10.8 Construcción e interventoría

La etapa constructiva representa el momento de mayor exposición financiera, operativa y reputacional del proyecto.

La infraestructura penitenciaria requiere estándares constructivos superiores debido a exigencias relacionadas con:

- seguridad institucional;
- resistencia estructural;
- sostenibilidad operativa;
- integración tecnológica;
- gestión de riesgos penitenciarios.

La construcción deberá desarrollarse bajo cronogramas estrictamente controlados y mecanismos permanentes de seguimiento técnico y financiero.

La interventoría adquiere un carácter estratégico y no meramente administrativo. Su función deberá orientarse a garantizar:

- calidad constructiva;
- cumplimiento contractual;
- control financiero;
- supervisión tecnológica;
- cumplimiento ambiental;
- protección del patrimonio público.

La experiencia nacional demuestra que las principales fallas de infraestructura pública se originan precisamente en debilidades de supervisión técnica y control de ejecución.

10.9 Puesta en operación

La puesta en operación del establecimiento penitenciario no puede reducirse a la finalización física de la obra.

La transición hacia operación requiere un proceso progresivo y técnicamente controlado que garantice:

- estabilidad institucional;
- funcionalidad tecnológica;

- entrenamiento operativo;
- validación de protocolos;
- interoperabilidad institucional.

Esta fase deberá incorporar:

- pruebas integrales de seguridad;
- simulaciones operativas;
- validación tecnológica;
- capacitación de personal;
- protocolos de contingencia;
- articulación con Policía, INPEC y autoridades judiciales.

La transición operativa resulta especialmente crítica debido a que múltiples proyectos penitenciarios fracasan precisamente en la fase inicial de funcionamiento por ausencia de preparación institucional adecuada.

10.10 Seguimiento y evaluación

La sostenibilidad del proyecto depende finalmente de la existencia de mecanismos permanentes de seguimiento, evaluación y control institucional.

La evaluación deberá estructurarse bajo indicadores relacionados con:

- reducción de hacinamiento;
- recuperación operativa policial;
- protección de derechos fundamentales;
- sostenibilidad financiera;
- seguridad institucional;
- calidad operativa;
- eficiencia administrativa.

Asimismo, el sistema de seguimiento deberá permitir:

- detección temprana de riesgos;
- monitoreo de desempeño contractual;
- evaluación de sostenibilidad operativa;
- medición de impacto territorial.

La gobernanza del proyecto exige además mecanismos permanentes de articulación interinstitucional y rendición de cuentas.

En conclusión, la ruta de implementación institucional propuesta constituye un modelo integral de maduración, estructuración y ejecución del proyecto penitenciario territorial del municipio de San José de Cúcuta, orientado a garantizar sostenibilidad jurídica, financiera y operativa de largo plazo.

La complejidad constitucional y estratégica del proyecto exige superar enfoques tradicionales de infraestructura pública y avanzar hacia esquemas altamente especializados de planeación, gobernanza y gestión integral de riesgos, capaces de garantizar simultáneamente protección de derechos fundamentales, fortalecimiento institucional y estabilidad territorial sostenible.

10. Ruta de implementación institucional

La viabilidad real de una solución estructural para el sistema penitenciario y carcelario del municipio de San José de Cúcuta no depende exclusivamente de la existencia de una necesidad pública constitucionalmente relevante o de la disponibilidad potencial de mecanismos de financiación. La experiencia histórica colombiana demuestra que múltiples proyectos de infraestructura pública fracasan debido a deficiencias en la etapa de implementación institucional, particularmente por ausencia de planeación integral, debilidad de estructuración técnica, fragmentación interadministrativa y falta de sostenibilidad jurídica y financiera.

En consecuencia, la implementación del proyecto penitenciario territorial exige una ruta institucional rigurosamente estructurada, basada en principios de planeación pública estratégica, gestión integral de riesgos, sostenibilidad fiscal y coordinación multinivel entre entidades territoriales y nacionales.

La complejidad constitucional, financiera y operativa del proyecto obliga a desarrollar un proceso secuencial técnicamente robusto, capaz de garantizar:

- legitimidad institucional;
- sostenibilidad presupuestal;
- seguridad jurídica;
- viabilidad técnica;
- gobernanza contractual;
- protección del patrimonio público;
- cumplimiento de estándares constitucionales de derechos humanos.

La ruta de implementación propuesta debe entenderse como un modelo integral de maduración institucional del proyecto, cuyo propósito principal consiste en transformar una necesidad pública estructural en una solución ejecutable, financieramente sostenible y jurídicamente defendible.

La ausencia de una ruta metodológica rigurosa podría reproducir los principales factores de fracaso identificados históricamente en proyectos de infraestructura penitenciaria colombiana, particularmente aquellos relacionados con improvisación presupuestal, estructuración deficiente, conflictos prediales, debilidad contractual y deterioro operativo prematuro.

Por tanto, cada etapa de implementación adquiere una relevancia estratégica dentro de la consolidación del proyecto penitenciario territorial.

10.1 Etapa de preinversión

La etapa de preinversión constituye el componente más crítico de todo el proceso de implementación institucional, debido a que en esta fase se define la viabilidad estructural, financiera, técnica y jurídica del proyecto.

En el contexto colombiano, una proporción significativa de proyectos de infraestructura pública fallidos encuentra su origen en deficiencias de preinversión, particularmente en ausencia de estudios rigurosos, subestimación de riesgos o formulaciones presupuestales inconsistentes.

La infraestructura penitenciaria posee un nivel de complejidad superior al promedio de proyectos públicos convencionales, debido a que involucra simultáneamente:

- seguridad institucional;

- protección reforzada de derechos fundamentales;
- sostenibilidad operativa multianual;
- gobernanza interinstitucional;
- riesgos constitucionales;
- sensibilidad política y social.

En consecuencia, la etapa de preinversión debe estructurarse bajo criterios de máxima rigurosidad técnica y metodológica.

Esta fase deberá permitir:

- determinar demanda real de cupos penitenciarios;
- proyectar crecimiento poblacional penitenciario;
- identificar requerimientos técnicos de infraestructura;
- establecer sostenibilidad financiera;
- analizar riesgos institucionales;
- definir modelo de estructuración contractual;
- validar viabilidad territorial y urbanística.

La etapa de preinversión constituye además un mecanismo preventivo de protección del patrimonio público, debido a que permite anticipar contingencias y reducir riesgos futuros de sobrecostos, conflictos contractuales o inviabilidad operativa.

10.2 Diagnóstico y formulación MGA

La formulación del proyecto bajo Metodología General Ajustada —MGA— representa un requisito técnico fundamental para garantizar articulación del proyecto con el Sistema Nacional de Inversión Pública y los mecanismos de financiación estatal.

Sin embargo, la MGA no debe asumirse como un simple trámite administrativo de formulación documental. En proyectos penitenciarios de alta complejidad, la MGA constituye el instrumento central de estructuración lógica y financiera de la intervención pública.

El diagnóstico técnico inicial deberá incorporar:

- caracterización integral de la problemática penitenciaria;
- análisis de hacinamiento;
- evaluación de capacidad instalada;
- presión operativa sobre Policía Nacional;
- riesgos constitucionales y administrativos;
- impactos territoriales de la crisis.

Asimismo, la formulación deberá identificar:

- población objetivo;
- horizonte de intervención;
- alternativas de solución;
- costos de inversión y operación;
- beneficios sociales y operativos;
- indicadores de resultado e impacto.

La robustez metodológica de la MGA resulta esencial para:

- acceder a fuentes de financiación;
- justificar vigencias futuras;
- sustentar esquemas APP;
- soportar procesos de cofinanciación;
- garantizar trazabilidad técnica del proyecto.

Una formulación deficiente podría comprometer no solo la viabilidad presupuestal, sino la legitimidad institucional completa del proyecto.

10.3 Estudios de prefactibilidad y factibilidad

Los estudios de prefactibilidad y factibilidad constituyen el núcleo técnico de maduración del proyecto penitenciario.

En infraestructura pública compleja, la diferencia entre proyectos sostenibles y proyectos inviables suele encontrarse precisamente en la profundidad y calidad de estos estudios.

La prefactibilidad deberá permitir:

- evaluar alternativas de localización;
- determinar modelos preliminares de financiación;
- analizar riesgos técnicos y jurídicos;
- estimar costos de inversión;
- validar demanda penitenciaria proyectada;
- identificar restricciones territoriales y ambientales.

Posteriormente, la factibilidad deberá desarrollar:

- diseños conceptuales y funcionales;
- estudios geotécnicos;
- modelación financiera;
- estructuración operacional;
- análisis de sostenibilidad;
- evaluación detallada de riesgos;
- análisis de valor por dinero.

En el caso de proyectos penitenciarios, la factibilidad adquiere especial importancia debido a la necesidad de garantizar simultáneamente:

- seguridad institucional;
- sostenibilidad operativa;
- protección de derechos fundamentales;
- eficiencia energética;
- capacidad de expansión futura.

La ausencia de estudios rigurosos históricamente produjo en Colombia infraestructura penitenciaria obsoleta, operacionalmente ineficiente y financieramente insostenible.

10.4 Estudios jurídicos, financieros y prediales

La sostenibilidad jurídica y financiera del proyecto depende directamente de la calidad de los estudios especializados desarrollados durante la estructuración.

Estudios jurídicos

Los estudios jurídicos deberán evaluar:

- viabilidad constitucional;
- régimen competencial;
- riesgos normativos;
- estructura contractual;
- viabilidad APP;
- obligaciones territoriales y nacionales;
- análisis de litigiosidad potencial.

En proyectos penitenciarios, los riesgos jurídicos poseen una complejidad especial debido a la interacción entre:

- derechos fundamentales;
- política criminal;
- contratación estatal;
- seguridad institucional;
- responsabilidad patrimonial del Estado.

Estudios financieros

La estructuración financiera deberá analizar:

- capacidad fiscal territorial;
- sostenibilidad presupuestal;
- vigencias futuras;
- escenarios de cofinanciación;
- modelos APP;
- flujos de operación y mantenimiento;
- impacto fiscal multianual.

La infraestructura penitenciaria exige modelos financieros especialmente robustos debido a sus elevados costos operativos permanentes.

Estudios prediales

La selección y viabilidad predial representan uno de los principales factores críticos de éxito del proyecto.

Los estudios deberán evaluar:

- disponibilidad jurídica del suelo;
- compatibilidad urbanística;
- conectividad vial;

- acceso a servicios públicos;
- seguridad territorial;
- riesgos ambientales y sociales.

Históricamente, numerosos proyectos penitenciarios en Colombia enfrentaron retrasos estructurales debido a conflictos prediales y oposición territorial derivada de deficiencias en esta etapa.

10.5 Licenciamiento y permisos

El proyecto penitenciario requiere un proceso integral de licenciamiento y habilitación institucional orientado a garantizar legalidad, sostenibilidad ambiental y viabilidad territorial.

Esta fase deberá incorporar:

- licenciamiento urbanístico;
- permisos ambientales;
- conceptos de uso del suelo;
- autorizaciones de servicios públicos;
- viabilidad vial y territorial;
- conceptos técnicos sectoriales.

La dimensión ambiental adquiere una relevancia estratégica debido a que la infraestructura penitenciaria genera impactos significativos relacionados con:

- consumo hídrico;
- generación de residuos;
- manejo de aguas residuales;
- movilidad territorial;
- integración urbana.

El proceso de licenciamiento no debe entenderse como una formalidad administrativa, sino como un mecanismo preventivo orientado a garantizar sostenibilidad institucional y legitimidad territorial del proyecto.

10.6 Estructuración contractual

La estructuración contractual constituye uno de los componentes más sensibles del proceso de implementación institucional.

La complejidad técnica y financiera del proyecto exige una arquitectura contractual especializada capaz de equilibrar:

- protección del patrimonio público;
- sostenibilidad operativa;
- distribución eficiente de riesgos;
- continuidad institucional;
- control financiero y técnico.

En caso de estructuración APP, el modelo contractual deberá incorporar:

- indicadores de desempeño;
- mecanismos de pago por disponibilidad;
- asignación precisa de riesgos;
- estándares operacionales obligatorios;
- mecanismos de terminación anticipada;
- garantías de sostenibilidad.

La estructuración deberá evitar errores históricos identificados en proyectos públicos colombianos, particularmente:

- ambigüedad en asignación de riesgos;
- debilidad de indicadores;
- insuficiencia de mecanismos sancionatorios;
- desequilibrios económicos contractuales.

La calidad jurídica y técnica del contrato determinará en gran medida la sostenibilidad futura del proyecto.

10.7 Contratación y adjudicación

El proceso de contratación y adjudicación deberá desarrollarse bajo criterios reforzados de transparencia, pluralidad de oferentes y selección objetiva.

La infraestructura penitenciaria posee riesgos elevados de captura contractual y conflictos de interés debido a:

- magnitud financiera del proyecto;
- complejidad técnica;
- duración contractual;
- sensibilidad política e institucional.

En consecuencia, el proceso de selección deberá incorporar:

- pliegos técnicamente robustos;
- estándares estrictos de experiencia;
- evaluación objetiva de capacidad financiera;
- análisis técnico multidisciplinario;
- mecanismos anticorrupción.

La adjudicación deberá privilegiar no solo variables económicas, sino especialmente:

- capacidad técnica;
- experiencia en infraestructura compleja;
- sostenibilidad operativa;
- capacidad tecnológica;
- fortaleza financiera de largo plazo.

La legitimidad institucional del proyecto dependerá significativamente de la transparencia y solidez técnica de esta etapa.

10.8 Construcción e interventoría

La etapa constructiva representa el momento de mayor exposición financiera, operativa y reputacional del proyecto.

La infraestructura penitenciaria requiere estándares constructivos superiores debido a exigencias relacionadas con:

- seguridad institucional;
- resistencia estructural;
- sostenibilidad operativa;
- integración tecnológica;
- gestión de riesgos penitenciarios.

La construcción deberá desarrollarse bajo cronogramas estrictamente controlados y mecanismos permanentes de seguimiento técnico y financiero.

La interventoría adquiere un carácter estratégico y no meramente administrativo. Su función deberá orientarse a garantizar:

- calidad constructiva;
- cumplimiento contractual;
- control financiero;
- supervisión tecnológica;
- cumplimiento ambiental;
- protección del patrimonio público.

La experiencia nacional demuestra que las principales fallas de infraestructura pública se originan precisamente en debilidades de supervisión técnica y control de ejecución.

10.9 Puesta en operación

La puesta en operación del establecimiento penitenciario no puede reducirse a la finalización física de la obra.

La transición hacia operación requiere un proceso progresivo y técnicamente controlado que garantice:

- estabilidad institucional;
- funcionalidad tecnológica;
- entrenamiento operativo;
- validación de protocolos;
- interoperabilidad institucional.

Esta fase deberá incorporar:

- pruebas integrales de seguridad;
- simulaciones operativas;
- validación tecnológica;
- capacitación de personal;
- protocolos de contingencia;
- articulación con Policía, INPEC y autoridades judiciales.

La transición operativa resulta especialmente crítica debido a que múltiples proyectos penitenciarios fracasan precisamente en la fase inicial de funcionamiento por ausencia de preparación institucional adecuada.

10.10 Seguimiento y evaluación

La sostenibilidad del proyecto depende finalmente de la existencia de mecanismos permanentes de seguimiento, evaluación y control institucional.

La evaluación deberá estructurarse bajo indicadores relacionados con:

- reducción de hacinamiento;
- recuperación operativa policial;
- protección de derechos fundamentales;
- sostenibilidad financiera;
- seguridad institucional;
- calidad operativa;
- eficiencia administrativa.

Asimismo, el sistema de seguimiento deberá permitir:

- detección temprana de riesgos;
- monitoreo de desempeño contractual;
- evaluación de sostenibilidad operativa;
- medición de impacto territorial.

La gobernanza del proyecto exige además mecanismos permanentes de articulación interinstitucional y rendición de cuentas.

En conclusión, la ruta de implementación institucional propuesta constituye un modelo integral de maduración, estructuración y ejecución del proyecto penitenciario territorial del municipio de San José de Cúcuta, orientado a garantizar sostenibilidad jurídica, financiera y operativa de largo plazo.

La complejidad constitucional y estratégica del proyecto exige superar enfoques tradicionales de infraestructura pública y avanzar hacia esquemas altamente especializados de planeación, gobernanza y gestión integral de riesgos, capaces de garantizar simultáneamente protección de derechos fundamentales, fortalecimiento institucional y estabilidad territorial sostenible.

10. Ruta de implementación institucional

La viabilidad real de una solución estructural para el sistema penitenciario y carcelario del municipio de San José de Cúcuta no depende exclusivamente de la existencia de una necesidad pública constitucionalmente relevante o de la disponibilidad potencial de mecanismos de financiación. La experiencia histórica colombiana demuestra que múltiples proyectos de infraestructura pública fracasan debido a deficiencias en la etapa de implementación institucional, particularmente por ausencia de planeación integral, debilidad de estructuración técnica, fragmentación interadministrativa y falta de sostenibilidad jurídica y financiera.

En consecuencia, la implementación del proyecto penitenciario territorial exige una ruta institucional rigurosamente estructurada, basada en principios de planeación pública estratégica, gestión integral de riesgos, sostenibilidad fiscal y coordinación multinivel entre entidades territoriales y nacionales.

La complejidad constitucional, financiera y operativa del proyecto obliga a desarrollar un proceso secuencial técnicamente robusto, capaz de garantizar:

- legitimidad institucional;
- sostenibilidad presupuestal;
- seguridad jurídica;
- viabilidad técnica;
- gobernanza contractual;
- protección del patrimonio público;
- cumplimiento de estándares constitucionales de derechos humanos.

La ruta de implementación propuesta debe entenderse como un modelo integral de maduración institucional del proyecto, cuyo propósito principal consiste en transformar una necesidad pública estructural en una solución ejecutable, financieramente sostenible y jurídicamente defendible.

La ausencia de una ruta metodológica rigurosa podría reproducir los principales factores de fracaso identificados históricamente en proyectos de infraestructura penitenciaria colombiana, particularmente aquellos relacionados con improvisación presupuestal, estructuración deficiente, conflictos prediales, debilidad contractual y deterioro operativo prematuro.

Por tanto, cada etapa de implementación adquiere una relevancia estratégica dentro de la consolidación del proyecto penitenciario territorial.

10.1 Etapa de preinversión

La etapa de preinversión constituye el componente más crítico de todo el proceso de implementación institucional, debido a que en esta fase se define la viabilidad estructural, financiera, técnica y jurídica del proyecto.

En el contexto colombiano, una proporción significativa de proyectos de infraestructura pública fallidos encuentra su origen en deficiencias de preinversión, particularmente en ausencia de estudios rigurosos, subestimación de riesgos o formulaciones presupuestales inconsistentes.

La infraestructura penitenciaria posee un nivel de complejidad superior al promedio de proyectos públicos convencionales, debido a que involucra simultáneamente:

- seguridad institucional;
- protección reforzada de derechos fundamentales;
- sostenibilidad operativa multianual;
- gobernanza interinstitucional;
- riesgos constitucionales;
- sensibilidad política y social.

En consecuencia, la etapa de preinversión debe estructurarse bajo criterios de máxima rigurosidad técnica y metodológica.

Esta fase deberá permitir:

- determinar demanda real de cupos penitenciarios;
- proyectar crecimiento poblacional penitenciario;
- identificar requerimientos técnicos de infraestructura;
- establecer sostenibilidad financiera;
- analizar riesgos institucionales;
- definir modelo de estructuración contractual;
- validar viabilidad territorial y urbanística.

La etapa de preinversión constituye además un mecanismo preventivo de protección del patrimonio público, debido a que permite anticipar contingencias y reducir riesgos futuros de sobrecostos, conflictos contractuales o inviabilidad operativa.

10.2 Diagnóstico y formulación MGA

La formulación del proyecto bajo Metodología General Ajustada —MGA— representa un requisito técnico fundamental para garantizar articulación del proyecto con el Sistema Nacional de Inversión Pública y los mecanismos de financiación estatal.

Sin embargo, la MGA no debe asumirse como un simple trámite administrativo de formulación documental. En proyectos penitenciarios de alta complejidad, la MGA constituye el instrumento central de estructuración lógica y financiera de la intervención pública.

El diagnóstico técnico inicial deberá incorporar:

- caracterización integral de la problemática penitenciaria;
- análisis de hacinamiento;
- evaluación de capacidad instalada;
- presión operativa sobre Policía Nacional;
- riesgos constitucionales y administrativos;
- impactos territoriales de la crisis.

Asimismo, la formulación deberá identificar:

- población objetivo;
- horizonte de intervención;
- alternativas de solución;
- costos de inversión y operación;
- beneficios sociales y operativos;
- indicadores de resultado e impacto.

La robustez metodológica de la MGA resulta esencial para:

- acceder a fuentes de financiación;
- justificar vigencias futuras;
- sustentar esquemas APP;
- soportar procesos de cofinanciación;
- garantizar trazabilidad técnica del proyecto.

Una formulación deficiente podría comprometer no solo la viabilidad presupuestal, sino la legitimidad institucional completa del proyecto.

10.3 Estudios de prefactibilidad y factibilidad

Los estudios de prefactibilidad y factibilidad constituyen el núcleo técnico de maduración del proyecto penitenciario.

En infraestructura pública compleja, la diferencia entre proyectos sostenibles y proyectos inviables suele encontrarse precisamente en la profundidad y calidad de estos estudios.

La prefactibilidad deberá permitir:

- evaluar alternativas de localización;
- determinar modelos preliminares de financiación;
- analizar riesgos técnicos y jurídicos;
- estimar costos de inversión;
- validar demanda penitenciaria proyectada;
- identificar restricciones territoriales y ambientales.

Posteriormente, la factibilidad deberá desarrollar:

- diseños conceptuales y funcionales;
- estudios geotécnicos;
- modelación financiera;
- estructuración operacional;
- análisis de sostenibilidad;
- evaluación detallada de riesgos;
- análisis de valor por dinero.

En el caso de proyectos penitenciarios, la factibilidad adquiere especial importancia debido a la necesidad de garantizar simultáneamente:

- seguridad institucional;
- sostenibilidad operativa;
- protección de derechos fundamentales;
- eficiencia energética;
- capacidad de expansión futura.

La ausencia de estudios rigurosos históricamente produjo en Colombia infraestructura penitenciaria obsoleta, operacionalmente ineficiente y financieramente insostenible.

10.4 Estudios jurídicos, financieros y prediales

La sostenibilidad jurídica y financiera del proyecto depende directamente de la calidad de los estudios especializados desarrollados durante la estructuración.

Estudios jurídicos

Los estudios jurídicos deberán evaluar:

- viabilidad constitucional;
- régimen competencial;
- riesgos normativos;
- estructura contractual;
- viabilidad APP;
- obligaciones territoriales y nacionales;
- análisis de litigiosidad potencial.

En proyectos penitenciarios, los riesgos jurídicos poseen una complejidad especial debido a la interacción entre:

- derechos fundamentales;
- política criminal;
- contratación estatal;
- seguridad institucional;
- responsabilidad patrimonial del Estado.

Estudios financieros

La estructuración financiera deberá analizar:

- capacidad fiscal territorial;
- sostenibilidad presupuestal;
- vigencias futuras;
- escenarios de cofinanciación;
- modelos APP;
- flujos de operación y mantenimiento;
- impacto fiscal multianual.

La infraestructura penitenciaria exige modelos financieros especialmente robustos debido a sus elevados costos operativos permanentes.

Estudios prediales

La selección y viabilidad predial representan uno de los principales factores críticos de éxito del proyecto.

Los estudios deberán evaluar:

- disponibilidad jurídica del suelo;
- compatibilidad urbanística;
- conectividad vial;
- acceso a servicios públicos;
- seguridad territorial;
- riesgos ambientales y sociales.

Históricamente, numerosos proyectos penitenciarios en Colombia enfrentaron retrasos estructurales debido a conflictos prediales y oposición territorial derivada de deficiencias en esta etapa.

10.5 Licenciamiento y permisos

El proyecto penitenciario requiere un proceso integral de licenciamiento y habilitación institucional orientado a garantizar legalidad, sostenibilidad ambiental y viabilidad territorial.

Esta fase deberá incorporar:

- licenciamiento urbanístico;
- permisos ambientales;
- conceptos de uso del suelo;
- autorizaciones de servicios públicos;
- viabilidad vial y territorial;
- conceptos técnicos sectoriales.

La dimensión ambiental adquiere una relevancia estratégica debido a que la infraestructura penitenciaria genera impactos significativos relacionados con:

- consumo hídrico;
- generación de residuos;
- manejo de aguas residuales;
- movilidad territorial;
- integración urbana.

El proceso de licenciamiento no debe entenderse como una formalidad administrativa, sino como un mecanismo preventivo orientado a garantizar sostenibilidad institucional y legitimidad territorial del proyecto.

10.6 Estructuración contractual

La estructuración contractual constituye uno de los componentes más sensibles del proceso de implementación institucional.

La complejidad técnica y financiera del proyecto exige una arquitectura contractual especializada capaz de equilibrar:

- protección del patrimonio público;
- sostenibilidad operativa;
- distribución eficiente de riesgos;
- continuidad institucional;
- control financiero y técnico.

En caso de estructuración APP, el modelo contractual deberá incorporar:

- indicadores de desempeño;
- mecanismos de pago por disponibilidad;
- asignación precisa de riesgos;
- estándares operacionales obligatorios;
- mecanismos de terminación anticipada;

- garantías de sostenibilidad.

La estructuración deberá evitar errores históricos identificados en proyectos públicos colombianos, particularmente:

- ambigüedad en asignación de riesgos;
- debilidad de indicadores;
- insuficiencia de mecanismos sancionatorios;
- desequilibrios económicos contractuales.

La calidad jurídica y técnica del contrato determinará en gran medida la sostenibilidad futura del proyecto.

10.7 Contratación y adjudicación

El proceso de contratación y adjudicación deberá desarrollarse bajo criterios reforzados de transparencia, pluralidad de oferentes y selección objetiva.

La infraestructura penitenciaria posee riesgos elevados de captura contractual y conflictos de interés debido a:

- magnitud financiera del proyecto;
- complejidad técnica;
- duración contractual;
- sensibilidad política e institucional.

En consecuencia, el proceso de selección deberá incorporar:

- pliegos técnicamente robustos;
- estándares estrictos de experiencia;
- evaluación objetiva de capacidad financiera;
- análisis técnico multidisciplinario;
- mecanismos anticorrupción.

La adjudicación deberá privilegiar no solo variables económicas, sino especialmente:

- capacidad técnica;
- experiencia en infraestructura compleja;
- sostenibilidad operativa;
- capacidad tecnológica;
- fortaleza financiera de largo plazo.

La legitimidad institucional del proyecto dependerá significativamente de la transparencia y solidez técnica de esta etapa.

10.8 Construcción e interventoría

La etapa constructiva representa el momento de mayor exposición financiera, operativa y reputacional del proyecto.

La infraestructura penitenciaria requiere estándares constructivos superiores debido a exigencias relacionadas con:

- seguridad institucional;
- resistencia estructural;
- sostenibilidad operativa;
- integración tecnológica;
- gestión de riesgos penitenciarios.

La construcción deberá desarrollarse bajo cronogramas estrictamente controlados y mecanismos permanentes de seguimiento técnico y financiero.

La interventoría adquiere un carácter estratégico y no meramente administrativo. Su función deberá orientarse a garantizar:

- calidad constructiva;
- cumplimiento contractual;
- control financiero;
- supervisión tecnológica;
- cumplimiento ambiental;
- protección del patrimonio público.

La experiencia nacional demuestra que las principales fallas de infraestructura pública se originan precisamente en debilidades de supervisión técnica y control de ejecución.

10.9 Puesta en operación

La puesta en operación del establecimiento penitenciario no puede reducirse a la finalización física de la obra.

La transición hacia operación requiere un proceso progresivo y técnicamente controlado que garantice:

- estabilidad institucional;
- funcionalidad tecnológica;
- entrenamiento operativo;
- validación de protocolos;
- interoperabilidad institucional.

Esta fase deberá incorporar:

- pruebas integrales de seguridad;
- simulaciones operativas;
- validación tecnológica;
- capacitación de personal;
- protocolos de contingencia;
- articulación con Policía, INPEC y autoridades judiciales.

La transición operativa resulta especialmente crítica debido a que múltiples proyectos penitenciarios fracasan precisamente en la fase inicial de funcionamiento por ausencia de preparación institucional adecuada.

10.10 Seguimiento y evaluación

La sostenibilidad del proyecto depende finalmente de la existencia de mecanismos permanentes de seguimiento, evaluación y control institucional.

La evaluación deberá estructurarse bajo indicadores relacionados con:

- reducción de hacinamiento;
- recuperación operativa policial;
- protección de derechos fundamentales;
- sostenibilidad financiera;
- seguridad institucional;
- calidad operativa;
- eficiencia administrativa.

Asimismo, el sistema de seguimiento deberá permitir:

- detección temprana de riesgos;
- monitoreo de desempeño contractual;
- evaluación de sostenibilidad operativa;
- medición de impacto territorial.

La gobernanza del proyecto exige además mecanismos permanentes de articulación interinstitucional y rendición de cuentas.

En conclusión, la ruta de implementación institucional propuesta constituye un modelo integral de maduración, estructuración y ejecución del proyecto penitenciario territorial del municipio de San José de Cúcuta, orientado a garantizar sostenibilidad jurídica, financiera y operativa de largo plazo.

La complejidad constitucional y estratégica del proyecto exige superar enfoques tradicionales de infraestructura pública y avanzar hacia esquemas altamente especializados de planeación, gobernanza y gestión integral de riesgos, capaces de garantizar simultáneamente protección de derechos fundamentales, fortalecimiento institucional y estabilidad territorial sostenible.

11. Fuentes de financiación y sostenibilidad fiscal

La viabilidad material de una solución estructural para el sistema penitenciario y carcelario del municipio de San José de Cúcuta depende, en gran medida, de la capacidad institucional para consolidar un modelo sólido de financiación y sostenibilidad fiscal de largo plazo.

La experiencia colombiana en infraestructura pública demuestra que numerosos proyectos técnicamente viables fracasan durante su implementación o deterioran rápidamente su operación debido a debilidades en la estructuración financiera, insuficiencia presupuestal o ausencia de mecanismos sostenibles de mantenimiento y operación multianual.

En materia penitenciaria, este riesgo adquiere una dimensión aún más crítica debido a que la infraestructura carcelaria no constituye únicamente un activo físico de construcción inicial, sino un sistema permanente de operación institucional intensiva que exige recursos continuos para:

- seguridad y vigilancia;

- mantenimiento especializado;
- alimentación y saneamiento;
- atención médica y psicosocial;
- sostenibilidad tecnológica;
- servicios públicos;
- operación administrativa y logística.

En consecuencia, la sostenibilidad financiera del proyecto no puede analizarse exclusivamente desde la perspectiva de inversión inicial. Debe comprenderse como una arquitectura fiscal integral orientada a garantizar estabilidad operativa y sostenibilidad presupuestal durante todo el ciclo de vida de la infraestructura.

Desde una perspectiva constitucional, la financiación del proyecto representa además una manifestación concreta del deber estatal de garantizar progresivamente condiciones compatibles con la dignidad humana y de adoptar medidas estructurales frente al Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario reconocido por la Corte Constitucional.

En este contexto, el modelo financiero para el municipio de San José de Cúcuta debe estructurarse bajo principios de:

- sostenibilidad fiscal;
- responsabilidad presupuestal;
- concurrencia institucional;
- eficiencia del gasto público;
- distribución adecuada de riesgos;
- planeación multianual;
- protección del patrimonio territorial.

La complejidad financiera del proyecto exige necesariamente un modelo mixto de financiación que articule recursos territoriales, mecanismos de cofinanciación nacional, esquemas de vigencias futuras y participación potencial de capital privado mediante Asociaciones Público-Privadas.

11.1 Recursos propios territoriales

Los recursos propios territoriales constituyen la primera expresión de compromiso institucional del municipio frente a la solución estructural de la crisis penitenciaria local.

Desde la perspectiva constitucional y administrativa, la participación financiera de la entidad territorial resulta indispensable debido a que las obligaciones relacionadas con infraestructura para sindicados y detenidos preventivos forman parte del marco competencial asignado a municipios y departamentos por la Ley 65 de 1993 y la jurisprudencia constitucional.

No obstante, la utilización de recursos propios en proyectos penitenciarios debe analizarse bajo criterios rigurosos de sostenibilidad fiscal y racionalidad presupuestal.

La realidad financiera de la mayoría de entidades territoriales colombianas evidencia limitaciones estructurales relacionadas con:

- dependencia de transferencias nacionales;
- rigidez presupuestal;
- alta presión sobre gasto social;

- restricciones de capacidad de endeudamiento;
- necesidades concurrentes de inversión pública.

En consecuencia, la participación de recursos propios no puede estructurarse desde una lógica aislada o exclusiva, sino como un componente articulador dentro de un esquema integral de financiación concurrente.

Los recursos territoriales pueden orientarse principalmente a:

- adquisición y saneamiento predial;
- formulación y estructuración técnica;
- estudios y diseños;
- componentes de cofinanciación;
- operación administrativa inicial;
- fortalecimiento institucional asociado al proyecto.

La participación financiera territorial adquiere además una dimensión estratégica debido a que fortalece legitimidad institucional del proyecto y mejora capacidad de gestión frente a mecanismos de cofinanciación nacional.

11.2 Sistema General de Participaciones

El Sistema General de Participaciones constituye una fuente potencial de apoyo financiero indirecto para componentes asociados al fortalecimiento institucional y prestación de servicios relacionados con el proyecto penitenciario.

Sin embargo, la utilización de recursos del SGP en infraestructura penitenciaria presenta restricciones normativas y presupuestales que obligan a realizar una interpretación técnica rigurosa de su aplicabilidad.

El análisis financiero debe considerar que el SGP posee destinaciones específicas orientadas prioritariamente a:

- educación;
- salud;
- agua potable y saneamiento básico;
- propósito general.

En consecuencia, la utilización de recursos provenientes de este sistema debe limitarse a componentes compatibles con las destinaciones constitucionales y legales autorizadas.

No obstante, ciertos componentes asociados a:

- saneamiento básico;
- salud preventiva;
- fortalecimiento institucional;
- servicios complementarios;
- sostenibilidad operativa;

podrían eventualmente articularse con recursos del sistema, siempre bajo estricta observancia normativa y criterios de legalidad presupuestal.

La importancia del SGP dentro del modelo financiero no radica necesariamente en financiar directamente la infraestructura penitenciaria principal, sino en contribuir indirectamente a fortalecer condiciones de sostenibilidad territorial y operación complementaria del proyecto.

11.3 Sistema General de Regalías

El Sistema General de Regalías representa una de las principales alternativas de financiación pública para proyectos estratégicos de infraestructura regional con impacto sobre seguridad territorial, derechos humanos y fortalecimiento institucional.

La naturaleza estructural de la problemática penitenciaria en Cúcuta y sus impactos regionales permiten sustentar técnicamente la pertinencia de gestionar recursos de regalías bajo criterios de:

- cierre de brechas institucionales;
- fortalecimiento territorial;
- protección de derechos fundamentales;
- seguridad ciudadana;
- sostenibilidad regional.

La crisis penitenciaria genera efectos directos sobre:

- gobernabilidad territorial;
- seguridad urbana;
- estabilidad institucional;
- operación policial;
- sostenibilidad administrativa regional.

En consecuencia, el proyecto posee características compatibles con criterios de impacto regional exigidos por el Sistema General de Regalías.

No obstante, la aprobación de recursos exige:

- formulación técnicamente robusta;
- maduración avanzada del proyecto;
- estudios de factibilidad;
- sostenibilidad fiscal garantizada;
- indicadores claros de impacto territorial.

La articulación con regalías adquiere especial importancia debido a que permite reducir presión sobre presupuesto ordinario territorial y fortalecer viabilidad financiera de inversión inicial.

11.4 Cofinanciación nacional

La cofinanciación nacional constituye un componente esencial de sostenibilidad financiera del proyecto penitenciario territorial.

La magnitud de la crisis penitenciaria colombiana y el carácter concurrente de las responsabilidades institucionales impiden trasladar exclusivamente a los municipios la carga financiera de soluciones estructurales relacionadas con el Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario.

La Nación, a través de entidades como:

- Ministerio de Justicia;
- USPEC;
- Ministerio del Interior;
- Departamento Nacional de Planeación;

debe participar activamente en mecanismos de financiación y fortalecimiento institucional asociados al proyecto.

La necesidad de concurrencia financiera nacional se sustenta en varios factores estructurales:

- dimensión nacional de la crisis penitenciaria;
- responsabilidad concurrente reconocida jurisprudencialmente;
- impacto del sistema penitenciario sobre seguridad nacional;
- necesidad de garantizar estándares constitucionales mínimos.

La cofinanciación nacional puede materializarse mediante:

- convenios interadministrativos;
- aportes de capital;
- cofinanciación de infraestructura;
- apoyo técnico especializado;
- fortalecimiento tecnológico y operativo.

La participación nacional resulta además indispensable para fortalecer sostenibilidad política e institucional del proyecto.

11.5 Esquemas APP

Los esquemas de Asociación Público-Privada representan una de las alternativas más relevantes para garantizar sostenibilidad financiera y operativa de largo plazo.

La principal ventaja estratégica del modelo APP radica en su capacidad para integrar:

- financiación privada;
- construcción;
- mantenimiento;
- operación tecnológica;
- sostenibilidad operativa multianual.

En proyectos penitenciarios, el esquema APP permite reducir riesgos históricamente asociados a:

- deterioro prematuro de infraestructura;
- insuficiencia de mantenimiento;
- desfinanciamiento operativo;
- sobrecostos constructivos.

Adicionalmente, el modelo facilita:

- diferimiento de cargas fiscales;
- pagos condicionados al desempeño;
- asignación eficiente de riesgos;
- estabilidad contractual de largo plazo.

No obstante, la utilización de APP exige:

- estructuración técnica altamente especializada;
- análisis de valor por dinero;
- sostenibilidad fiscal garantizada;
- supervisión contractual robusta.

La participación privada no implica transferencia de funciones constitucionales esenciales de custodia y autoridad estatal, sino integración eficiente de capacidades financieras, técnicas y operativas dentro de un marco de control público reforzado.

11.6 Vigencias futuras

Las vigencias futuras constituyen uno de los instrumentos más importantes para garantizar sostenibilidad financiera multianual del proyecto.

La naturaleza estructural y compleja de la infraestructura penitenciaria hace inviable su financiación exclusivamente mediante apropiaciones presupuestales anuales ordinarias.

Las vigencias futuras permiten:

- distribuir financieramente costos de inversión;
- garantizar continuidad contractual;
- fortalecer planeación multianual;
- asegurar sostenibilidad operativa;
- viabilizar esquemas APP.

Desde el punto de vista institucional, las vigencias futuras representan un mecanismo de estabilidad y continuidad administrativa frente a cambios de gobierno o variaciones presupuestales coyunturales.

No obstante, su utilización exige:

- análisis riguroso de impacto fiscal;
- consistencia con Marco Fiscal de Mediano Plazo;
- sostenibilidad presupuestal;
- aprobación conforme a normativa orgánica presupuestal.

El uso responsable de vigencias futuras resulta fundamental para evitar riesgos de desfinanciamiento estructural del proyecto.

11.7 Planeación financiera multianual

La sostenibilidad real del proyecto depende de la existencia de una planeación financiera multianual técnicamente robusta y fiscalmente responsable.

La infraestructura penitenciaria no puede gestionarse desde una lógica de ejecución anual fragmentada. Requiere una visión financiera integral que articule:

- inversión inicial;
- operación;
- mantenimiento;
- actualización tecnológica;
- expansión futura;
- contingencias operativas.

La planeación multianual deberá incorporar:

- escenarios de crecimiento poblacional penitenciario;
- proyecciones inflacionarias;
- costos energéticos y operativos;
- riesgos fiscales;
- mantenimiento preventivo;
- renovación tecnológica.

Uno de los principales problemas históricos del sistema penitenciario colombiano consistió precisamente en la ausencia de planificación financiera de largo plazo, situación que produjo deterioro progresivo de infraestructura y colapso operativo de múltiples establecimientos.

La propuesta para Cúcuta debe evitar reproducir esos errores estructurales mediante un modelo financiero basado en:

- proyección fiscal sostenible;
- disciplina presupuestal;
- gestión integral de riesgos;
- estabilidad multianual de recursos.

11.8 Sostenibilidad presupuestal de largo plazo

La sostenibilidad presupuestal de largo plazo constituye el criterio definitivo de viabilidad institucional del proyecto penitenciario territorial.

La construcción de infraestructura sin garantía de operación sostenible termina produciendo escenarios de deterioro progresivo que reproducen las mismas condiciones estructurales que originaron la crisis penitenciaria actual.

En consecuencia, la sostenibilidad presupuestal debe garantizar simultáneamente:

- operación continua;
- mantenimiento especializado;
- actualización tecnológica;
- prestación de servicios esenciales;

- seguridad institucional;
- atención integral de población privada de la libertad.

La sostenibilidad de largo plazo exige además mecanismos permanentes de:

- seguimiento financiero;
- control fiscal preventivo;
- monitoreo de desempeño operativo;
- evaluación de riesgos presupuestales.

Desde una perspectiva constitucional, la sostenibilidad presupuestal no constituye únicamente un criterio financiero. Representa una condición esencial para garantizar continuidad de protección de derechos fundamentales y evitar reproducción futura del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario.

La estabilidad financiera del proyecto deberá construirse sobre principios de:

- corresponsabilidad institucional;
- concurrencia Nación-territorio;
- sostenibilidad multianual;
- eficiencia del gasto público;
- protección del patrimonio estatal.

En conclusión, la financiación del proyecto penitenciario territorial del municipio de San José de Cúcuta exige una arquitectura fiscal compleja, técnicamente estructurada y jurídicamente sostenible, capaz de integrar recursos territoriales, cofinanciación nacional, regalías, vigencias futuras y potencial participación privada mediante esquemas APP.

La sostenibilidad financiera no puede reducirse a garantizar recursos para construcción inicial de infraestructura. Debe concebirse como un modelo permanente de estabilidad operativa y gobernanza fiscal orientado a asegurar continuidad institucional, protección de derechos fundamentales y sostenibilidad del sistema penitenciario territorial durante todo el ciclo de vida del proyecto.

12. Impactos esperados de la solución estructural

La implementación de una solución estructural para el sistema penitenciario y carcelario del municipio de San José de Cúcuta no debe analizarse únicamente como una intervención de infraestructura pública orientada a ampliar capacidad de alojamiento penitenciario. Su alcance real trasciende ampliamente la dimensión física de construcción de cupos y se proyecta sobre múltiples componentes constitucionales, institucionales, sociales, fiscales y territoriales.

La crisis penitenciaria actual produjo una alteración sistémica del funcionamiento institucional local, afectando simultáneamente:

- protección de derechos fundamentales;
- operación policial;
- sostenibilidad administrativa;
- gobernabilidad territorial;
- seguridad ciudadana;

- estabilidad presupuestal;
- legitimidad institucional del Estado.

En consecuencia, la solución propuesta debe comprenderse como una intervención estratégica de reconstrucción de capacidad estatal territorial, orientada a restablecer condiciones mínimas de constitucionalidad y sostenibilidad institucional frente a una problemática que adquirió carácter estructural.

Desde esta perspectiva, los impactos esperados del proyecto no se limitan a la disminución del hacinamiento. La intervención proyecta efectos integrales sobre el sistema territorial de seguridad, justicia, administración pública y protección de derechos humanos.

La experiencia comparada demuestra que las soluciones penitenciarias técnicamente estructuradas generan beneficios institucionales acumulativos de largo plazo cuando logran articular infraestructura especializada, sostenibilidad operativa, coordinación interinstitucional y modelos efectivos de atención integral.

En el caso del municipio de San José de Cúcuta, la magnitud de la crisis actual permite anticipar que una intervención estructural adecuadamente implementada produciría transformaciones significativas en múltiples dimensiones estratégicas del funcionamiento estatal territorial.

12.1 Impactos constitucionales y de derechos humanos

El principal impacto estructural del proyecto se proyecta sobre el restablecimiento progresivo de condiciones compatibles con el orden constitucional y con los estándares mínimos de dignidad humana exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La situación actual de hacinamiento y permanencia prolongada de personas privadas de la libertad en estaciones de policía constituye una manifestación directa del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario reconocido por la Corte Constitucional.

En consecuencia, la construcción de infraestructura especializada para sindicados representa una medida concreta orientada a:

- disminuir vulneraciones sistemáticas de derechos fundamentales;
- garantizar condiciones mínimas de habitabilidad;
- fortalecer protección de integridad física y mental;
- mejorar acceso a salud y saneamiento;
- reducir riesgos de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

La intervención estructural permitiría además avanzar hacia la materialización efectiva del principio de dignidad humana como eje rector del sistema penitenciario.

La reducción del hacinamiento produciría impactos inmediatos sobre:

- salubridad institucional;
- convivencia intracarcelaria;
- seguridad personal de la población privada de la libertad;
- acceso a servicios esenciales;
- atención psicosocial y médica.

Desde la perspectiva constitucional, el proyecto representa además un mecanismo de cumplimiento progresivo de obligaciones estatales derivadas de:

- Sentencia T-153 de 1998;
- Sentencia T-388 de 2013;
- Sentencia T-762 de 2015;
- Sentencia SU-122 de 2022.

La solución estructural fortalecería la capacidad institucional del municipio para responder adecuadamente a los estándares constitucionales de protección reforzada respecto de personas privadas de la libertad.

12.2 Impactos sobre seguridad ciudadana

La crisis penitenciaria actual genera efectos directos sobre seguridad ciudadana debido a la sobrecarga operativa de la Policía Nacional y a la utilización impropia de infraestructura policial como mecanismo permanente de custodia penitenciaria.

En consecuencia, uno de los impactos más relevantes del proyecto corresponde al fortalecimiento integral de las capacidades territoriales de seguridad y control urbano.

La liberación progresiva de estaciones de policía y URI permitiría:

- recuperar capacidad operativa de patrullaje;
- fortalecer presencia institucional en zonas críticas;
- mejorar tiempos de reacción policial;
- incrementar capacidad preventiva;
- optimizar vigilancia territorial.

La solución penitenciaria también contribuiría a disminuir riesgos asociados a:

- fugas;
- motines;
- alteraciones del orden público;
- violencia intracarcelaria;
- infiltración de estructuras criminales en espacios transitorios.

Asimismo, la existencia de infraestructura especializada con sistemas modernos de seguridad reduciría vulnerabilidades institucionales actualmente existentes en estaciones policiales no diseñadas para funciones penitenciarias permanentes.

Desde una perspectiva estratégica, el proyecto fortalecería la capacidad del municipio para enfrentar fenómenos complejos de criminalidad urbana y dinámicas de seguridad asociadas a la condición fronteriza de Cúcuta.

12.3 Impactos sobre la capacidad operativa policial

La recuperación operativa de la Policía Metropolitana constituye uno de los impactos institucionales más significativos de la solución estructural propuesta.

Actualmente, una proporción considerable del recurso humano policial debe destinarse permanentemente a labores de vigilancia y custodia de personas privadas de la libertad ubicadas en estaciones y centros transitorios.

Esta situación genera una distorsión funcional estructural debido a que la Policía Nacional termina asumiendo funciones penitenciarias incompatibles con su misión constitucional principal.

La puesta en funcionamiento de infraestructura especializada permitiría:

- liberar personal policial actualmente asignado a custodias permanentes;
- redistribuir capacidades operativas hacia vigilancia preventiva;
- fortalecer control territorial;
- incrementar presencia institucional urbana;
- optimizar respuesta frente a criminalidad y convivencia.

El impacto operativo sería especialmente relevante en un contexto territorial como Cúcuta, caracterizado por:

- dinámicas de criminalidad organizada;
- presión fronteriza;
- alta complejidad urbana;
- riesgos asociados a economías ilícitas.

La recuperación de capacidad policial tendría además efectos indirectos sobre percepción ciudadana de seguridad y legitimidad institucional.

12.4 Impactos administrativos y judiciales

La crisis penitenciaria actual produce una presión permanente sobre la administración territorial derivada de riesgos judiciales, acciones constitucionales, contingencias disciplinarias y costos administrativos asociados a la gestión contingencial del hacinamiento.

La implementación de una solución estructural permitiría reducir significativamente:

- acciones de tutela;
- incidentes de desacato;
- acciones populares;
- procesos disciplinarios;
- contingencias patrimoniales;
- reproches fiscales por omisión institucional.

Desde la perspectiva administrativa, el proyecto fortalecería:

- capacidad de planeación pública;
- coordinación interinstitucional;
- sostenibilidad operativa;
- eficiencia administrativa.

Asimismo, la existencia de infraestructura especializada reduciría la necesidad de respuestas contingenciales improvisadas, permitiendo racionalizar gestión penitenciaria territorial.

El impacto judicial adquiere especial relevancia debido a que la Sentencia SU-122 de 2022 fortaleció significativamente la exigibilidad constitucional respecto de infraestructura para sindicados y centros de detención preventiva.

En consecuencia, el proyecto contribuiría a disminuir exposición jurídica del municipio frente a riesgos derivados del incumplimiento progresivo de obligaciones constitucionales.

12.5 Impactos financieros y fiscales

Aunque la implementación del proyecto implica inversiones significativas de corto y mediano plazo, su desarrollo produciría beneficios financieros estructurales de largo plazo para la entidad territorial.

Actualmente, el modelo contingencial de gestión penitenciaria genera costos crecientes asociados a:

- custodias policiales permanentes;
- adecuaciones improvisadas;
- deterioro acelerado de infraestructura policial;
- contingencias judiciales;
- costos operativos extraordinarios;
- sobrecarga administrativa.

La solución estructural permitiría racionalizar progresivamente estos costos mediante un modelo institucional más eficiente y sostenible.

Adicionalmente, la estructuración financiera adecuada del proyecto permitiría:

- distribuir riesgos operativos;
- optimizar costos de mantenimiento;
- reducir deterioro prematuro de infraestructura;
- fortalecer sostenibilidad presupuestal multianual.

Desde la perspectiva fiscal, la reducción de contingencias judiciales y riesgos patrimoniales representa uno de los principales beneficios de largo plazo del proyecto.

La utilización de modelos APP y mecanismos de financiación multianual también permitiría disminuir presión inmediata sobre presupuesto territorial.

12.6 Impactos sobre gobernabilidad territorial

La problemática penitenciaria actual genera efectos profundos sobre gobernabilidad institucional debido a que compromete simultáneamente legitimidad estatal, capacidad operativa y sostenibilidad administrativa.

La persistencia de condiciones de hacinamiento extremo y vulneración sistemática de derechos fundamentales deteriora progresivamente la capacidad del Estado territorial para garantizar orden institucional y confianza ciudadana.

La implementación de una solución estructural fortalecería significativamente:

- capacidad de coordinación interinstitucional;

- estabilidad administrativa;
- legitimidad territorial;
- capacidad de gestión pública;
- gobernanza de seguridad y justicia.

La infraestructura penitenciaria especializada permitiría además construir un modelo más racional de articulación entre:

- municipio;
- Policía Nacional;
- INPEC;
- Rama Judicial;
- entidades nacionales;
- organismos de control.

El proyecto funcionaría así como un instrumento de fortalecimiento institucional y consolidación de capacidad estatal territorial frente a una problemática históricamente gestionada de manera fragmentaria y contingencial.

12.7 Impactos sociales y de resocialización

Uno de los impactos más relevantes de la solución estructural corresponde a la posibilidad de avanzar hacia un modelo penitenciario menos centrado exclusivamente en contención y más orientado a reintegración social y atención integral.

El hacinamiento extremo y la ausencia de infraestructura adecuada impiden actualmente desarrollar procesos efectivos de:

- educación;
- formación técnica;
- intervención psicosocial;
- salud mental;
- fortalecimiento familiar;
- resocialización.

La nueva infraestructura permitiría incorporar programas estructurados orientados a:

- reducción de violencia intracarcelaria;
- fortalecimiento de capacidades ocupacionales;
- intervención sobre factores de riesgo social;
- preparación para reintegración comunitaria.

La experiencia penitenciaria internacional demuestra que los procesos de resocialización solo resultan viables cuando existen condiciones mínimas de estabilidad institucional, seguridad y dignidad humana.

En consecuencia, la solución estructural no solo tendría impactos sobre operación penitenciaria, sino también sobre cohesión social y prevención futura de criminalidad.

12.8 Impactos sobre reducción de reincidencia

La reincidencia criminal constituye uno de los principales indicadores de fracaso estructural de los sistemas penitenciarios basados exclusivamente en contención y castigo.

En contextos de hacinamiento extremo, ausencia de atención integral y deterioro institucional, las cárceles tienden a convertirse en espacios de reproducción de dinámicas criminales y fortalecimiento de estructuras ilegales.

La propuesta estructural para Cúcuta busca precisamente romper esa lógica histórica mediante un modelo que incorpore:

- clasificación penitenciaria adecuada;
- programas de formación;
- atención psicosocial;
- acompañamiento de reintegración;
- intervención diferencial.

La reducción de reincidencia no debe analizarse únicamente desde una perspectiva humanitaria, sino como un objetivo estratégico de seguridad pública y sostenibilidad institucional.

La disminución progresiva de reincidencia generaría efectos acumulativos sobre:

- reducción de presión futura sobre sistema penitenciario;
- disminución de criminalidad urbana;
- fortalecimiento de convivencia ciudadana;
- optimización de costos estatales asociados a judicialización y custodia.

En consecuencia, la infraestructura penitenciaria propuesta no constituye únicamente una solución frente al déficit actual de cupos, sino un instrumento estratégico de transformación institucional orientado a fortalecer seguridad territorial, sostenibilidad estatal y capacidad de reintegración social.

En conclusión, los impactos esperados de la solución estructural propuesta para el municipio de San José de Cúcuta trascienden ampliamente el ámbito penitenciario y proyectan efectos integrales sobre derechos humanos, seguridad ciudadana, operación policial, sostenibilidad fiscal, gobernabilidad territorial y estabilidad institucional.

La magnitud de la crisis actual implica que la ausencia de una intervención estructural continuaría profundizando riesgos constitucionales, deterioro operativo y vulneraciones sistemáticas de derechos fundamentales. Por el contrario, la implementación de un modelo penitenciario técnicamente estructurado permitiría avanzar hacia un esquema sostenible de gestión territorial compatible con las exigencias del Estado Social de Derecho y con los estándares constitucionales contemporáneos de dignidad humana, gobernanza institucional y seguridad pública.

13. Riesgos del proyecto y mecanismos de mitigación

La estructuración e implementación de una solución penitenciaria y carcelaria de carácter estructural para el municipio de San José de Cúcuta implica la gestión de un conjunto amplio y complejo de riesgos jurídicos, financieros, constructivos, sociales, operacionales y de gobernanza institucional.

La experiencia nacional en proyectos de infraestructura pública de alta complejidad demuestra que la sostenibilidad real de una intervención estatal no depende exclusivamente de la disponibilidad de recursos

financieros o de la necesidad pública que la fundamenta. La estabilidad institucional de largo plazo se encuentra directamente condicionada por la capacidad del Estado para identificar, anticipar, administrar y mitigar los riesgos inherentes al ciclo completo del proyecto.

En infraestructura penitenciaria, este desafío adquiere una dimensión aún más sensible debido a que confluyen simultáneamente:

- derechos fundamentales de especial protección;
- riesgos de seguridad institucional;
- sostenibilidad fiscal multianual;
- sensibilidad política y social;
- complejidad contractual;
- exigencias operativas permanentes;
- exposición elevada a control judicial y fiscal.

En consecuencia, la gestión integral de riesgos no puede asumirse como un componente accesorio o secundario de la estructuración institucional. Debe constituir un eje transversal del proyecto, orientado a garantizar continuidad operativa, sostenibilidad jurídica y protección efectiva del patrimonio público.

La ausencia histórica de modelos robustos de administración de riesgos explica parcialmente el fracaso o deterioro prematuro de múltiples proyectos penitenciarios en Colombia, particularmente por:

- debilidad de planeación;
- estructuración financiera insuficiente;
- conflictos contractuales;
- deficiencias técnicas;
- deterioro operativo temprano;
- corrupción institucional;
- captura de decisiones públicas.

Por tanto, la implementación del proyecto penitenciario territorial exige una arquitectura integral de prevención, monitoreo y mitigación de riesgos capaz de garantizar sostenibilidad institucional de largo plazo.

13.1 Riesgos jurídicos

Los riesgos jurídicos constituyen uno de los componentes más críticos del proyecto debido a la complejidad normativa y constitucional que rodea el sistema penitenciario colombiano.

La infraestructura penitenciaria se encuentra directamente vinculada con:

- derechos fundamentales;
- responsabilidad patrimonial del Estado;
- contratación pública;
- política criminal;
- seguridad institucional;
- competencias concurrentes entre Nación y entidades territoriales.

En consecuencia, cualquier deficiencia de estructuración jurídica podría generar escenarios de alta litigiosidad y vulnerabilidad institucional.

Entre los principales riesgos jurídicos se identifican:

- conflictos competenciales entre entidades;
- nulidades contractuales;
- desequilibrios económicos no previstos;
- acciones constitucionales derivadas de vulneración de derechos fundamentales;
- litigios prediales y urbanísticos;
- controversias regulatorias;
- incumplimientos asociados a estándares penitenciarios y ambientales.

La complejidad jurídica aumenta significativamente en caso de utilización de esquemas APP, debido a la necesidad de equilibrar simultáneamente:

- protección del patrimonio público;
- sostenibilidad financiera;
- distribución eficiente de riesgos;
- estabilidad contractual;
- cumplimiento constitucional.

Adicionalmente, el proyecto enfrenta un entorno de vigilancia judicial reforzada derivado del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario y de la jurisprudencia estructural de la Corte Constitucional.

En este contexto, cualquier falla institucional que derive en persistencia de condiciones indignas de reclusión podría generar:

- incidentes de desacato;
- acciones de tutela;
- acciones populares;
- responsabilidad disciplinaria;
- responsabilidad fiscal;
- responsabilidad patrimonial del Estado.

La mitigación de riesgos jurídicos exige, por tanto, una estructuración normativa y contractual técnicamente robusta, acompañada de seguimiento permanente durante todo el ciclo de vida del proyecto.

13.2 Riesgos financieros

Los riesgos financieros poseen una relevancia estructural debido a que la sostenibilidad penitenciaria depende de manera permanente de la estabilidad presupuestal y operativa del proyecto.

La infraestructura penitenciaria genera elevados costos de:

- construcción;
- mantenimiento;
- seguridad tecnológica;
- atención integral;
- operación logística;
- prestación de servicios esenciales.

En consecuencia, cualquier desequilibrio financiero puede comprometer rápidamente la sostenibilidad institucional del establecimiento.

Entre los principales riesgos financieros se identifican:

- insuficiencia presupuestal;
- sobrecostos constructivos;
- inflación y variación de precios;
- incremento de costos operativos;
- desfinanciamiento multianual;
- debilidad de flujos de caja;
- contingencias fiscales derivadas de litigios.

La experiencia nacional demuestra que múltiples proyectos de infraestructura pública colapsaron operativamente debido a que la financiación se concentró exclusivamente en la fase de construcción, sin garantizar sostenibilidad presupuestal de largo plazo.

En el caso penitenciario, este riesgo resulta particularmente crítico debido a que la operación permanente del establecimiento representa una carga financiera continua y estructural.

La mitigación de riesgos financieros exige:

- planeación fiscal multianual;
- análisis de sostenibilidad presupuestal;
- modelos robustos de operación;
- reservas para contingencias;
- mecanismos de control financiero preventivo.

En esquemas APP, la correcta distribución de riesgos financieros constituye además un requisito indispensable para garantizar estabilidad contractual.

13.3 Riesgos constructivos

La complejidad técnica de la infraestructura penitenciaria genera riesgos constructivos significativamente superiores a los de proyectos convencionales de infraestructura pública.

Los establecimientos penitenciarios requieren condiciones especializadas de:

- seguridad estructural;
- integración tecnológica;
- resistencia operacional;
- control institucional;
- sostenibilidad ambiental;
- resiliencia funcional.

Entre los principales riesgos constructivos se encuentran:

- retrasos en ejecución;
- fallas geotécnicas;
- deficiencias estructurales;

- incompatibilidades técnicas;
- deficiencias de calidad;
- problemas de integración tecnológica;
- ampliaciones no previstas de costos y cronogramas.

La experiencia colombiana evidencia que proyectos penitenciarios mal estructurados terminan enfrentando:

- deterioro prematuro;
- deficiencias operativas;
- inseguridad institucional;
- incremento acelerado de costos de mantenimiento.

La mitigación de estos riesgos exige:

- estudios técnicos rigurosos;
- diseños especializados;
- interventoría altamente calificada;
- control permanente de calidad;
- cronogramas realistas de ejecución.

La construcción penitenciaria no puede abordarse desde esquemas tradicionales de obra pública de baja complejidad. Requiere una lógica especializada de gestión integral de infraestructura crítica.

13.4 Riesgos operacionales

Los riesgos operacionales representan uno de los principales factores de sostenibilidad institucional del proyecto.

La puesta en funcionamiento de infraestructura penitenciaria implica la articulación simultánea de:

- seguridad física;
- tecnología penitenciaria;
- operación logística;
- atención integral;
- coordinación institucional;
- gestión de crisis.

Las fallas operacionales pueden producir consecuencias inmediatas sobre:

- seguridad ciudadana;
- integridad de la población privada de la libertad;
- estabilidad institucional;
- legitimidad territorial.

Entre los principales riesgos operacionales se identifican:

- fallas tecnológicas;
- insuficiencia de personal capacitado;
- interrupciones de servicios esenciales;
- violencia intracarcelaria;

- motines;
- fugas;
- deterioro acelerado de sistemas de seguridad.

La experiencia penitenciaria internacional demuestra que la infraestructura física, por sí sola, no garantiza estabilidad operativa. La sostenibilidad depende de modelos integrales de administración penitenciaria y gobernanza institucional.

La mitigación de riesgos operacionales exige:

- protocolos especializados;
- capacitación permanente;
- mantenimiento preventivo;
- sistemas redundantes de seguridad;
- monitoreo continuo de desempeño;
- gestión integral de contingencias.

13.5 Riesgos sociales y comunitarios

La infraestructura penitenciaria suele generar tensiones sociales y comunitarias asociadas a percepciones de inseguridad, impactos territoriales y resistencia de comunidades cercanas.

En Colombia, múltiples proyectos penitenciarios enfrentaron retrasos o bloqueos institucionales debido a conflictos derivados de:

- oposición comunitaria;
- conflictos de localización;
- temor a impactos de seguridad;
- afectaciones urbanísticas;
- preocupaciones ambientales.

En el caso de Cúcuta, estos riesgos adquieren especial relevancia debido a:

- complejidad territorial fronteriza;
- presión urbana;
- sensibilidad social frente a seguridad ciudadana.

La ausencia de legitimidad territorial puede comprometer:

- sostenibilidad política del proyecto;
- estabilidad institucional;
- continuidad administrativa;
- gobernanza territorial.

La mitigación de riesgos sociales exige:

- participación comunitaria temprana;
- transparencia institucional;
- estrategias de comunicación pública;
- análisis de impacto territorial;

- mecanismos de articulación con comunidades.

La aceptación social del proyecto constituye un factor estratégico de sostenibilidad institucional.

13.6 Riesgos ambientales

La infraestructura penitenciaria genera impactos ambientales relevantes debido a:

- consumo hídrico intensivo;
- generación de residuos;
- presión sobre servicios públicos;
- afectaciones territoriales;
- requerimientos energéticos elevados.

En consecuencia, el proyecto enfrenta riesgos asociados a:

- incumplimientos ambientales;
- deterioro de ecosistemas;
- insuficiencia de capacidad hídrica;
- conflictos por manejo de residuos;
- riesgos climáticos y de resiliencia territorial.

La experiencia nacional demuestra que los conflictos ambientales pueden paralizar proyectos estratégicos durante largos periodos cuando no existe planeación preventiva adecuada.

La mitigación de riesgos ambientales exige:

- estudios rigurosos de impacto ambiental;
- gestión eficiente de recursos;
- sistemas sostenibles de saneamiento;
- eficiencia energética;
- manejo integral de residuos;
- planes de contingencia ambiental.

La sostenibilidad ambiental debe entenderse como una condición estructural de viabilidad institucional y no únicamente como requisito regulatorio.

13.7 Riesgos de corrupción y captura contractual

La infraestructura pública de alta complejidad y elevado valor financiero presenta riesgos significativos de corrupción, captura contractual y desviación de recursos públicos.

Los proyectos penitenciarios poseen factores adicionales de vulnerabilidad derivados de:

- complejidad técnica;
- asimetrías de información;
- larga duración contractual;
- multiplicidad de actores institucionales;
- alta discrecionalidad operativa.

Entre los principales riesgos se identifican:

- direccionamiento contractual;
- sobrecostos injustificados;
- captura de decisiones técnicas;
- debilidad de supervisión;
- conflictos de interés;
- corrupción operativa.

La experiencia colombiana demuestra que la corrupción estructural en proyectos públicos no solo afecta recursos financieros, sino que deteriora gravemente legitimidad institucional y sostenibilidad operativa.

La mitigación exige:

- procesos de contratación transparentes;
- pliegos técnicamente robustos;
- trazabilidad financiera;
- supervisión independiente;
- auditorías permanentes;
- sistemas de control preventivo.

En proyectos APP, la gobernanza contractual adquiere una relevancia aún mayor debido a la duración prolongada de las obligaciones contractuales y al nivel de complejidad financiera involucrado.

13.8 Estrategias de mitigación y control

La gestión integral de riesgos exige la construcción de un modelo permanente de prevención, monitoreo y control institucional capaz de acompañar todo el ciclo de vida del proyecto.

La mitigación no puede entenderse como una respuesta reactiva frente a contingencias ya materializadas. Debe estructurarse bajo una lógica preventiva de gobernanza y administración estratégica del riesgo.

El modelo propuesto deberá incorporar:

Planeación preventiva integral

Basada en:

- estudios rigurosos;
- estructuración multidisciplinaria;
- análisis de sostenibilidad;
- gestión anticipada de contingencias.

Gobernanza institucional robusta

Mediante:

- comités interinstitucionales;
- seguimiento técnico permanente;

- articulación Nación-territorio;
- coordinación operativa especializada.

Supervisión técnica y financiera especializada

Incluyendo:

- interventoría integral;
- auditoría permanente;
- control financiero preventivo;
- monitoreo de indicadores de desempeño.

Gestión jurídica y contractual permanente

Orientada a:

- prevenir litigios;
- garantizar estabilidad contractual;
- monitorear riesgos regulatorios;
- proteger patrimonio público.

Sistemas tecnológicos de monitoreo

Para:

- trazabilidad institucional;
- control operativo;
- gestión de riesgos de seguridad;
- monitoreo de desempeño operativo.

Estrategias anticorrupción y transparencia

Basadas en:

- publicidad contractual;
- control concurrente;
- auditorías externas;
- trazabilidad financiera.

Gestión ambiental y territorial sostenible

Incorporando:

- monitoreo ambiental permanente;
- articulación comunitaria;
- sostenibilidad territorial.

La gestión integral de riesgos deberá además estructurarse bajo un modelo dinámico de actualización permanente, debido a que la naturaleza del proyecto implica evolución continua de variables jurídicas, financieras, operativas y territoriales.

En conclusión, la identificación y administración integral de riesgos constituye una condición estructural de viabilidad institucional del proyecto penitenciario territorial del municipio de San José de Cúcuta.

La complejidad constitucional, financiera y operativa de la intervención exige superar modelos tradicionales de administración pública reactiva y avanzar hacia esquemas especializados de gobernanza preventiva y control integral, capaces de garantizar sostenibilidad jurídica, estabilidad operativa, protección del patrimonio público y cumplimiento efectivo de los estándares constitucionales asociados al Estado Social de Derecho y a la protección reforzada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

14. Conclusiones y recomendaciones

14.1 Conclusiones generales

El análisis técnico, jurídico, financiero e institucional desarrollado a lo largo del presente documento permite concluir que el municipio de San José de Cúcuta enfrenta una crisis penitenciaria y carcelaria de carácter estructural, sistémico y progresivo, cuya magnitud supera ampliamente la capacidad de respuesta contingencial actualmente existente.

La problemática identificada no constituye un fenómeno aislado ni exclusivamente local. Corresponde a una manifestación territorial agravada del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario reconocido por la Corte Constitucional colombiana, particularmente en lo relacionado con:

- hacinamiento estructural;
- utilización impropia de estaciones de policía como centros permanentes de reclusión;
- vulneración sistemática de derechos fundamentales;
- insuficiencia histórica de infraestructura para sindicados;
- debilitamiento de la capacidad operativa policial;
- deterioro progresivo de sostenibilidad institucional.

La permanencia prolongada de personas privadas de la libertad en URI, estaciones policiales y centros transitorios evidencia una ruptura material entre las obligaciones constitucionales del Estado y la capacidad real de respuesta institucional del territorio.

Asimismo, el estudio demuestra que la problemática penitenciaria actual genera efectos acumulativos sobre múltiples dimensiones estratégicas del funcionamiento estatal, afectando simultáneamente:

- seguridad ciudadana;
- gobernabilidad territorial;
- estabilidad administrativa;
- sostenibilidad fiscal;
- legitimidad institucional;
- capacidad operativa de la Policía Nacional.

En consecuencia, la solución del problema no puede limitarse a medidas temporales de descongestión o adecuaciones parciales de infraestructura existente. La magnitud del fenómeno exige una intervención estructural de largo plazo orientada a construir una capacidad penitenciaria territorial sostenible, técnicamente

especializada y constitucionalmente compatible con los estándares contemporáneos de dignidad humana y gobernanza institucional.

La propuesta desarrollada en este documento permite concluir que la construcción de infraestructura especializada para sindicados constituye una necesidad pública constitucionalmente relevante y una medida institucionalmente necesaria para evitar el agravamiento progresivo de la crisis penitenciaria territorial.

14.2 Conclusiones técnicas

Desde el punto de vista técnico, el estudio evidencia que la infraestructura actualmente utilizada para custodia preventiva en el municipio resulta materialmente insuficiente e incompatible con estándares mínimos de operación penitenciaria.

Las estaciones de policía y espacios transitorios actualmente utilizados presentan limitaciones estructurales relacionadas con:

- capacidad física;
- condiciones sanitarias;
- seguridad penitenciaria;
- sostenibilidad operativa;
- clasificación de población privada de la libertad;
- atención médica y psicosocial;
- control institucional.

La investigación permite concluir que el modelo actual de gestión penitenciaria preventiva alcanzó un punto de agotamiento funcional y operativo.

Asimismo, el análisis técnico demuestra que cualquier solución sostenible exige necesariamente:

- infraestructura especializada;
- integración tecnológica;
- seguridad multicapa;
- capacidad de expansión futura;
- sostenibilidad ambiental;
- planeación multianual de operación y mantenimiento.

La propuesta de infraestructura desarrollada en este documento responde precisamente a la necesidad de superar modelos penitenciarios tradicionales basados exclusivamente en contención física y avanzar hacia esquemas modernos de gestión integral penitenciaria.

El estudio concluye además que la infraestructura penitenciaria debe concebirse como un sistema complejo de gobernanza y seguridad institucional, y no únicamente como un proyecto convencional de obra pública.

14.3 Conclusiones jurídicas

El análisis jurídico desarrollado permite concluir que existe un marco constitucional y legal suficientemente sólido que sustenta la obligación institucional de adoptar medidas estructurales frente a la crisis penitenciaria territorial.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente las sentencias:

- T-153 de 1998;
- T-388 de 2013;
- T-762 de 2015;
- SU-122 de 2022;

ha consolidado una línea jurisprudencial inequívoca orientada a exigir la adopción progresiva de soluciones estructurales frente al hacinamiento penitenciario y la utilización prolongada de centros de detención transitoria.

El estudio concluye que las entidades territoriales poseen competencias y responsabilidades concurrentes respecto de la atención de población sindicada y detenidos preventivos.

En consecuencia, la inacción institucional prolongada frente a las condiciones actuales podría incrementar significativamente la exposición jurídica del municipio frente a:

- acciones constitucionales;
- incidentes de desacato;
- responsabilidad disciplinaria;
- responsabilidad fiscal;
- responsabilidad patrimonial del Estado.

Asimismo, el análisis demuestra que la estructuración de un proyecto penitenciario territorial bajo esquemas APP resulta jurídicamente viable dentro del marco de la Ley 1508 de 2012, siempre que se garantice:

- protección del patrimonio público;
- distribución eficiente de riesgos;
- sostenibilidad fiscal;
- supervisión estatal reforzada;
- respeto integral de derechos fundamentales.

Desde la perspectiva jurídica, la construcción de infraestructura especializada no constituye únicamente una facultad administrativa, sino una medida necesaria para garantizar cumplimiento progresivo de obligaciones constitucionales derivadas del Estado Social de Derecho.

14.4 Conclusiones financieras

El estudio financiero permite concluir que la sostenibilidad del proyecto exige un modelo mixto de financiación basado en concurrencia institucional y planeación multianual.

La magnitud de la inversión requerida supera razonablemente la capacidad de financiación exclusiva del municipio, particularmente debido a:

- restricciones fiscales territoriales;
- elevada carga operativa del proyecto;
- complejidad tecnológica y de seguridad;
- sostenibilidad multianual requerida.

En consecuencia, la viabilidad financiera depende de la articulación estratégica de:

- recursos territoriales;
- cofinanciación nacional;

- Sistema General de Regalías;
- vigencias futuras;
- mecanismos APP;
- esquemas de financiación de largo plazo.

El análisis desarrollado evidencia que el modelo APP representa una alternativa especialmente relevante debido a su capacidad para integrar:

- financiación privada;
- sostenibilidad operativa;
- mantenimiento multianual;
- distribución eficiente de riesgos;
- estabilidad contractual.

No obstante, el estudio concluye que la utilización de APP exige una estructuración técnica y financiera altamente especializada, acompañada de mecanismos robustos de supervisión y control.

Asimismo, se concluye que la ausencia de una solución estructural probablemente generará mayores costos fiscales de largo plazo derivados de:

- contingencias judiciales;
- deterioro operativo policial;
- sobrecostos administrativos;
- mantenimiento improvisado de infraestructura transitoria;
- agravamiento progresivo del hacinamiento.

En consecuencia, la inversión estructural propuesta debe entenderse como una medida preventiva de sostenibilidad institucional y racionalidad fiscal.

14.5 Recomendaciones institucionales

Se recomienda al municipio de San José de Cúcuta adoptar una política institucional integral en materia penitenciaria y carcelaria orientada a superar el enfoque reactivo históricamente utilizado frente a la crisis de hacinamiento.

La problemática identificada exige fortalecer mecanismos permanentes de:

- coordinación interinstitucional;
- planeación estratégica;
- gobernanza penitenciaria territorial;
- seguimiento técnico y financiero;
- articulación Nación-territorio.

Asimismo, se recomienda conformar una instancia técnica especializada de alto nivel encargada de liderar:

- estructuración del proyecto;
- gestión de cofinanciación;
- coordinación jurídica y financiera;
- seguimiento institucional;
- administración integral de riesgos.

Resulta igualmente necesario fortalecer capacidades institucionales relacionadas con:

- formulación MGA;
- estructuración APP;
- supervisión contractual;
- análisis de sostenibilidad fiscal;
- planeación multianual.

La solución penitenciaria territorial debe integrarse además a las estrategias de:

- seguridad ciudadana;
- fortalecimiento policial;
- gobernabilidad territorial;
- derechos humanos;
- planeación urbana y regional.

14.6 Recomendaciones para implementación inmediata

Como medidas prioritarias de implementación inmediata se recomienda:

Primera fase: fortalecimiento institucional

- Conformar comité técnico interinstitucional.
- Iniciar estructuración formal del proyecto.
- Incorporar la iniciativa en instrumentos oficiales de planeación territorial.
- Priorizar el proyecto dentro de agendas de seguridad y gobernabilidad.

Segunda fase: maduración técnica

- Contratar estudios de preinversión.
- Elaborar diagnóstico técnico integral actualizado.
- Formular proyecto bajo MGA.
- Desarrollar estudios de prefactibilidad y factibilidad.

Tercera fase: estructuración jurídica y financiera

- Evaluar esquema APP.
- Analizar sostenibilidad fiscal.
- Identificar fuentes de cofinanciación.
- Gestionar vigencias futuras y apoyo nacional.

Cuarta fase: estructuración territorial y predial

- Identificar alternativas de localización.
- Desarrollar estudios urbanísticos y ambientales.
- Iniciar saneamiento predial preventivo.

La implementación inmediata de estas medidas permitirá reducir riesgos de improvisación institucional y fortalecer viabilidad futura del proyecto.

14.7 Recomendaciones de sostenibilidad y seguimiento

La sostenibilidad del proyecto dependerá fundamentalmente de la capacidad institucional para garantizar continuidad administrativa, estabilidad financiera y seguimiento técnico permanente durante todo el ciclo de vida de la infraestructura.

En consecuencia, se recomienda implementar un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en indicadores relacionados con:

- reducción de hacinamiento;
- recuperación operativa policial;
- sostenibilidad financiera;
- protección de derechos fundamentales;
- desempeño operacional;
- mantenimiento de infraestructura;
- calidad de prestación de servicios penitenciarios.

Asimismo, se recomienda fortalecer mecanismos permanentes de:

- auditoría técnica y financiera;
- control preventivo;
- transparencia contractual;
- seguimiento de riesgos;
- evaluación de impacto territorial.

La sostenibilidad institucional exige además garantizar:

- actualización tecnológica permanente;
- mantenimiento preventivo multianual;
- capacitación continua del personal;
- fortalecimiento de gobernanza interinstitucional.

Finalmente, se recomienda consolidar un modelo territorial de gestión penitenciaria basado en principios de:

- dignidad humana;
- sostenibilidad institucional;
- eficiencia administrativa;
- corresponsabilidad Nación-territorio;
- seguridad ciudadana;
- gobernanza preventiva.

En conclusión, el presente estudio permite establecer que la crisis penitenciaria y carcelaria del municipio de San José de Cúcuta constituye una problemática estructural de alta complejidad constitucional, institucional y territorial, cuya solución exige una intervención integral de largo plazo sustentada en infraestructura especializada, sostenibilidad financiera, fortalecimiento institucional y gobernanza interadministrativa. La construcción de una solución estructural para población sindicada no solo representa una medida necesaria para reducir hacinamiento y proteger derechos fundamentales, sino una estrategia de fortalecimiento del Estado territorial orientada a recuperar capacidad operativa policial, consolidar seguridad ciudadana y garantizar sostenibilidad institucional frente a una de las problemáticas más críticas del sistema de justicia y seguridad pública contemporáneo en Colombia.

ALCALDÍA DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA

SOLUCIÓN ESTRUCTURAL AL PROBLEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO

EN EL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA

Garantizar la dignidad humana, fortalecer la seguridad ciudadana y construir una infraestructura penitenciaria sostenible y moderna.

1. PROBLEMA CENTRAL

- Hacinamiento crítico en URI y estaciones de policía.
- Vulneración sistemática de derechos fundamentales.
- Afectación de la capacidad operativa policial.
- Riesgos para la seguridad ciudadana y la gobernabilidad.

2. ¿POR QUÉ ES URGENTE UNA SOLUCIÓN ESTRUCTURAL?

- Incumplimiento del Estado Social de Derecho.
- Riesgo de sanciones judiciales y responsabilidad del Estado.
- Costos sociales y fiscales cada vez mayores.
- Necesidad de infraestructura especializada y sostenible.

3. BENEFICIOS ESPERADOS

- Mejora de condiciones dignas para la población sindicada.
- Fortalecimiento de la seguridad ciudadana.
- Recuperación de la capacidad operativa de la Policía.
- Impacto positivo en la resocialización y reducción de la reincidencia.

4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Construcción de un Centro de Detención Preventiva y Establecimiento Penitenciario especializado, con estándares modernos de seguridad, tecnología, sostenibilidad y respeto a los derechos humanos.

5. COMPONENTES TÉCNICOS DEL PROYECTO

- Alojamiento digno y seguro
- Salud y atención psicosocial
- Alimentación y saneamiento
- Vigilancia y control tecnológico
- Seguridad perimetral

- Pabellones especializados
- Áreas judiciales y administrativas
- Formación y resocialización
- Infraestructura escalable
- Condiciones ambientales y urbanísticas

DISEÑADO PARA EL PRESENTE, PREPARADO PARA EL FUTURO
Infraestructura escalable que responde al crecimiento poblacional y a las necesidades futuras del sistema.

6. IMPACTOS ESPERADOS

- **Impactos en derechos humanos:** dignidad, integridad, salud y acceso a servicios.
- **Impactos en seguridad ciudadana:** territorio más seguro y confiable.
- **Impactos en la capacidad policial:** más presencia, más control, más efectividad.
- **Impactos administrativos y judiciales:** procesos más eficientes y menos congestión.
- **Impactos financieros y fiscales:** inversión sostenible y reducción de costos futuros.
- **Impactos sociales y de resocialización:** menos reincidencia, más oportunidades.

7. RUTA DE IMPLEMENTACIÓN INSTITUCIONAL

PREINVERSIÓN	DIAGNÓSTICO Y FORMULACIÓN MGA	PREFACTIBILIDAD Y FACTIBILIDAD	ESTUDIOS JURÍDICOS, FINANCIEROS Y PREDIALES	LICENCIAMIENTO Y PERMISOS	ESTRUCTURACIÓN CONTRACTUAL	CONTRATACIÓN Y ADJUDICACIÓN	CONSTRUCCIÓN E INTERVENTORÍA	PUESTA EN OPERACIÓN	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
Identificación del problema y análisis inicial	Estudios y formulación del proyecto	Análisis técnico, legal, ambiental y financiero	Evaluación integral de riesgos y viabilidad	Gestión de permisos y licencias requeridas	Definición del modelo de contratación (APP u otro)	Proceso transparente y adjudicación del proyecto	Ejecución de obra con supervisión técnica y financiera	Entrada en funcionamiento del centro	Monitoreo de resultados e impactos

8. FUENTES DE FINANCIACIÓN

- Recursos propios territoriales
- Sistema General de Participaciones
- Sistema General de Regalías
- Cofinanciación nacional
- Esquemas APP
- Vigencias futuras
- Planeación financiera multianual

para asegurar sostenibilidad fiscal y operativa.

9. RIESGOS DEL PROYECTO Y MITIGACIÓN

TIPO DE RIESGO	ESTRATEGIA DE MITIGACIÓN
Jurídicos	Estructuración legal sólida y seguimiento normativo permanente.
Financieros	Planeación fiscal multianual y análisis de sostenibilidad.
Constructivos	Estudios rigurosos, diseños adecuados e interventoría especializada.
Operacionales	Protocolos, capacitación y tecnología de monitoreo continuo.
Sociales y comunitarios	Participación ciudadana y comunicación transparente.
Ambientales	Estudios de impacto y gestión ambiental responsable.
Corrupción y captura contractual	Transparencia, auditoría y control ciudadano.

10. PRINCIPIOS QUE ORIENTAN EL PROYECTO

- **DIGNIDAD HUMANA** — En el centro de todas las decisiones.
- **LEGALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD** — Cumplimiento estricto del marco jurídico.
- **SOSTENIBILIDAD** — Financiera, ambiental y operativa.
- **TRANSPARENCIA** — Gestión pública íntegra y responsable.
- **ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL** — Trabajo conjunto Nación – Territorio.
- **EFICIENCIA Y RESULTADOS** — Infraestructura que genera valor público medible y sostenible.

UN CENTRO MODERNO, HUMANO Y SOSTENIBLE, PARA UN CÚCUTA MÁS SEGURA, JUSTA Y CON OPORTUNIDADES.

15. Bibliografía

15.1 Normativa

- Constitución Política de Colombia de 1991. Congreso de la República de Colombia.
- Ley 65 de 1993. "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario". Congreso de la República de Colombia. Disponible en: Ley 65 de 1993 – Secretaría del Senado
- Ley 1709 de 2014. "Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones". Congreso de la República de Colombia. Disponible en: Ley 1709 de 2014 – Secretaría del Senado
- Ley 1508 de 2012. "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas". Congreso de la República de Colombia.
- Ley 80 de 1993. "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública". Congreso de la República de Colombia.
- Ley 1150 de 2007. "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993".
- Ley 819 de 2003. "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal".
- Ley 388 de 1997. "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 1069 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.
- Decreto 1082 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
- Decreto 40 de 2017. "Por el cual se reglamentan los Centros de Arraigo Transitorio". Disponible en: Decreto 40 de 2017 – ICBF
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos – Reglas Mandela. Organización de las Naciones Unidas.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos.

15.2 Jurisprudencia

- Sentencia T-153 de 1998. Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia T-388 de 2013. Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia T-762 de 2015. Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia SU-122 de 2022. Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia C-145 de 2015. Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: Ley 1709 de 2014 – SUIN Juriscol
- Sentencia C-026 de 2016. Corte Constitucional de Colombia. Referenciada en compilación normativa penitenciaria. Disponible en: Compilatorio Ley 65 de 1993 – Bogotá Jurídica
- Consejo de Estado. Jurisprudencia sobre responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio penitenciario y carcelario.

15.3 Documentos CONPES

- Documento CONPES 3828 de 2015. Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Documento CONPES 3876 de 2016. Declaración de Importancia Estratégica de proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria.
- Documento CONPES 3918 de 2018. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con justicia, institucionalidad y derechos humanos.

- Documento CONPES 3991 de 2020. Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Documento CONPES 4065 de 2021. Política Pública de Modernización y Transformación Digital del Estado Colombiano.

15.4 Informes institucionales

- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC. Informes estadísticos de hacinamiento penitenciario y carcelario.
- Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC. Informes de infraestructura penitenciaria y sostenibilidad operativa.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. Informes sectoriales de política penitenciaria y criminal.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. Informes sobre derechos humanos de personas privadas de la libertad.
- Procuraduría General de la Nación. Informes preventivos sobre crisis penitenciaria y centros de detención transitoria.
- Contraloría General de la República. Informes de control fiscal relacionados con infraestructura carcelaria y penitenciaria.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. Informes técnicos sobre infraestructura pública y sostenibilidad fiscal.
- Policía Nacional de Colombia. Informes sobre afectación operativa derivada de centros de detención transitoria.

15.5 Documentos técnicos DNP-MinJusticia-INPEC-USPEC

- Departamento Nacional de Planeación. Guía metodológica para formulación y evaluación de proyectos de infraestructura pública bajo MGA.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. Lineamientos técnicos para infraestructura penitenciaria y carcelaria en Colombia.
- INPEC. Manuales operacionales de seguridad penitenciaria y clasificación de personas privadas de la libertad.
- USPEC. Estudios técnicos sobre infraestructura penitenciaria, sostenibilidad operativa y modelos de mantenimiento especializado.
- Ministerio de Justicia y del Derecho e INPEC. Política penitenciaria y carcelaria con enfoque de derechos humanos.
- Departamento Nacional de Planeación. Guías metodológicas para estructuración de Asociaciones Público-Privadas.
- INPEC. ABC de la Ley 1709 de 2014. Disponible en: ABC Ley 1709 de 2014 – INPEC
- Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario. Disponible en: ECI Penitenciario y Centros de Detención Transitoria

15.6 Referencias doctrinales y académicas

- Ferrajoli, Luigi. Derecho y razón: teoría del garantismo penal. Editorial Trotta.
- Foucault, Michel. Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión. Siglo XXI Editores.
- Binder, Alberto. Introducción al derecho procesal penal. Editorial Ad-Hoc.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. Manual de derecho penal. Ediar.
- Garland, David. La cultura del control. Editorial Gedisa.
- Santamaría, M. G. Relación especial de sujeción entre las personas privadas de la libertad en centros de reclusión. Disponible en: Artículo Redalyc – Relación especial de sujeción

- Núñez Moreno, L. S. La Ley 1709 de 2014 y el sistema penitenciario colombiano. Disponible en: Repositorio CES – Ley 1709 de 2014
- Organización de las Naciones Unidas. Manual de buenas prácticas penitenciarias y estándares internacionales de derechos humanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre personas privadas de la libertad en las Américas.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC. Manuales técnicos sobre gestión penitenciaria, reintegración social y prevención de reincidencia.