



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Derecho

Máster Universitario en Dirección en la Gestión Pública
La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) como expresión de la Posnueva gestión pública en Colombia

Trabajo fin de estudio presentado por:	Miguel Ángel Galindo Rodríguez
Tipo de trabajo:	Estudio de caso
Director/a:	Ignacio Lozano Moheno
Fecha:	15/7/2025

Resumen

A través de la metodología cualitativa del estudio de caso se evidencia que la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín, planificada y contractualizada mediante una Asociación Público-Privada adoptó los postulados de la Posnueva Gestión Pública al privilegiar un ethos o cultura de lo público que exacerba la democracia, la equidad social y la humanización por encima de valores y normas comerciales y empresariales; además, contempla la Nueva Gobernanza Pública, la Lógica de Servicio Público, la Gestión del Valor Público y la Gobernanza en la era digital en aras de solventar el hacinamiento que ha conducido a un estado de cosas inconstitucional dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario de la región. Así mismo, se erige como un referente vanguardista de la administración pública nacional en la que también se entretienen y coexisten lógicas, retóricas y técnicas de la Administración Pública Tradicional y de la Nueva Gestión Pública en clave de estratificación o hibridación y adopción selectiva.

Palabras clave: *Posnueva Gestión Pública; Nueva Gestión Pública; Administración Pública; contractualización; Asociación Público-Privada; cárcel.*

Abstract

Through the qualitative methodology of the case study, it is evident that the Metropolitan Jail for Syndicated Persons of Medellín, planned and contracted through a Public-Private Partnership, adopted the postulates of the Post-New Public Management by privileging a public ethos or culture that exacerbates democracy, social equity and humanization over commercial and business values and norms; It also contemplates the New Public Governance, the Logic of Public Service, Public Value Management and Governance in the

Miguel Ángel Galindo Rodríguez

La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) como expresión de la Posnueva gestión pública en
Colombia

digital era in order to solve the overcrowding that has led to an unconstitutional state of affairs within the Penitentiary and Prison System in the region. Likewise, it stands as an avant-garde reference of the national public administration in which logics, rhetoric and techniques of the Traditional Public Administration and the New Public Management are also interwoven and coexist in a key of stratification or hybridization and selective adoption.

Keywords: *Post-New Public Management; New Public Management; Traditional Public Administration; contractualization; Public-Private Partnership; jail.*

Índice de contenidos

1.	Introducción	8
1.1.	Objetivos	9
1.2.	Contextualización y Justificación del tema elegido	10
1.2.1.	El caso: La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP).....	10
1.2.2.	Estado de cosas inconstitucionales en el Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano	17
1.3.	Problema y finalidad del trabajo.....	21
1.3.1	Las Asociaciones Público privadas como estrategia de modernización de la administración pública colombiana - “Contractualización”.....	21
1.3.2	La adopción de la Nueva Gestión Pública en Colombia	26
2.	Marco teórico: La Posnueva Gestión Pública (PNGP)	29
2.1.	Contextualización histórica de la Posnueva gestión pública y principales postulados	
2.1.	29
2.2.	Diferencias de la PNGP respecto a la NGP.....	41
2.3.	La PNGP en Colombia	45
3.	La cárcel metropolitana de Medellín como expresión de la PNGP en Colombia	47
3.1.	Exacerbación del ethos o cultura de lo “público”: democracia, equidad social y humanización.....	47
3.2.	Gobernanza pública, lógica de servicio público, creación de valor público y era digital 54	
3.3.	54
3.3.	¿Estratificación o hibridación y adopción selectiva?	60

Miguel Ángel Galindo Rodríguez

La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) como expresión de la Posnueva gestión pública en
Colombia

4. Conclusiones.....	63
Referencias bibliográficas.....	66
Listado de abreviaturas	84

Índice de figuras

Figura 1. <i>Comportamiento histórico poblacional, capacidad y hacinamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia. (INPEC)</i>	12
Figura 2. <i>Proporción poblacional en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (CORTE CONSTITUCIONAL)</i>	20
Figura 3. <i>Tiempo en meses de Población privada de libertad intramural como sindicado (INPEC)</i>	20
Figura 4. <i>Niveles macro, meso y micro de las Asociaciones Público Privadas (VECCHI)</i>	23
Figura 5. <i>Visión Estratificada (JILGUERO)</i>	39
Figura 6. <i>Hibridación y adopción selectiva (JILGUERO)</i>	40
Figura 7. <i>Tránsito de las "E's" a las "C's" en la PNGP (CHICA Y SALAZAR)</i>	45
Figura 8. <i>Resultados documentales por territorio al buscar "Posnueva gestión pública" OR "pos nueva gestión pública" OR "post nueva gestión pública" OR "Post-new public management" OR "P-NGP" OR "Post-NPM" (SCOPUS)</i>	46
Figura 9. <i>Plano General Cárcel para sindicados de Medellín</i>	52
Figura 10. <i>Plano Zona de esparcimiento - Cárcel para sindicados de Medellín</i>	52
Figura 11. <i>Plano Zona de Deportes - Cárcel para sindicados de Medellín</i>	53
Figura 12. <i>Plano Celda - Cárcel para sindicados de Medellín</i>	53

Miguel Ángel Galindo Rodríguez

La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) como expresión de la Posnueva gestión pública en

Colombia

Índice de tablas

Tabla 1. *Principales críticas a la Nueva Gestión Pública (Elaboración propia)*..... 34

Tabla 2. Iniciativas de coordinación e integración de la PNGP (*MORENO*)..... 37

Tabla 3. *Diferencias entre NGP y PNGP (CHIZA Y SALAZAR)*..... 43

1. Introducción

La Cárcel Metropolitana para Sindicados ubicada en el corregimiento de San Cristóbal, en Medellín (Colombia), es la primera Asociación Público Privada (APP) carcelaria del país cuyos estudios, diseños, financiación, gestión ambiental y social, construcción, operación, mantenimiento y reversión estarán a cargo de un actor privado, mientras que la previsión y gestión de seguridad y vigilancia estarán a cargo del Estado en cabeza del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); este centro de detención preventiva tendrá capacidad para albergar hasta 1.339 internos y se erige como una respuesta de la administración para garantizar el respeto y garantía de los Derechos Humanos de los sindicados¹ (alejados de los condenados) en el marco de un Estado Social de Derecho democrático; a la vez que, pretende hacer frente a lo que la Corte Constitucional² ha denominado “estado de cosas inconstitucionales” del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia caracterizado por la vulneración masiva, prolongada y generalizada de derechos humanos que se ha catalizado por los altos niveles de hacinamiento.

De modo que, dada la novedad, relevancia y trascendencia de este nuevo centro carcelario que propone solventar este problema público en la región y tras más de treinta años de la adopción de la Nueva Gestión Pública en Colombia (NGP), tiene sentido preguntar: ¿La planificación y contractualización de la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) adoptó los postulados de la Posnueva Gestión Pública (PNGP) en aras de solventar el estado de cosas inconstitucionales del sistema penitenciario y carcelario en la región? Esta pregunta surge de la necesidad de examinar, a través de un estudio de caso, la adopción (o no) de algunos postulados de la PNGP en el país; con el fin de comprender si la administración está actuando bajo un prisma vanguardista que se complementa o

¹ Sindicado: sujeto que ha sido imputado o acusado pero al que un juez no ha declarado culpable; diferente al condenado, al que un juez ya le ha derrumbado la presunción de inocencia.

² Ver sentencias: No. STP-14283 de 2019 y la No. SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional.

sobrepone a los axiomas de la Administración Pública Tradicional (TPA) y/o de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Así las cosas, la hipótesis de trabajo a la pregunta de investigación es que la planificación y contractualización de la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) adoptó los postulados de la Posnueva Gestión Pública porque privilegió un ethos o cultura de lo público que exacerba la democracia, la equidad social y la humanización por encima de valores y normas comerciales y empresariales; además, contempla la Nueva Gobernanza Pública, la Lógica de Servicio Público, la Gestión del Valor Público y la Gobernanza en la era digital. Para constatar tal planteamiento se acudirá a la metodología cualitativa del estudio de caso, en el que se aprovechará el análisis exhaustivo de un caso particular para profundizar el conocimiento de este y, eventualmente, permitir inducciones; todo ello estará cimentado en revisión documental o bibliográfica que incluirá referencias legales y jurisprudenciales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento se estructurará en cuatro secciones: en la sección 1, se caracteriza La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP), haciendo énfasis en su finalidad, funcionamiento y principales características; en la sección 2, se identifican los postulados de la PNGP (en contraste con la NGP y la TPA) y su implementación en Colombia; en la sección 3, se evalúa la planificación y contractualización de La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) con la PNGP; y, finalmente, en la sección 4, se ofrecen algunas conclusiones inductivas que fomentarán el debate en torno a la administración pública en el país.

1.1. Objetivos

Teniendo en cuenta la pregunta de investigación que guía este trabajo y la metodología empleada, se establecen los siguientes objetivos:

General: Determinar si la planificación y contractualización de la Cárcel Metropolitana

para Sindicados de Medellín (APP) se adscriben a los postulados de la Posnueva Gestión Pública.

Específicos:

- 1) Comprender la finalidad, funcionamiento y principales características de La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP).
- 2) Identificar los postulados de la Posnueva Gestión Pública y su implementación en Colombia.
- 3) Relacionar la caracterización de la planificación y contractualización de la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) con las premisas que definen a la Posnueva Gestión Pública.

1.2. Contextualización y Justificación del tema elegido

1.2.1. El caso: La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP)

La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín es el resultado de la celebración de un contrato de concesión de tipo Público-Privado de iniciativa pública, suscrito el 27 de octubre de 2023 entre la Alcaldía de Medellín y Carmet Medellín S.A.S (cuyo accionista único es la Promotora y Desarrolladora Mexicana de Infraestructura S.A. de C.V³ inscrita en el Registro Federal de Contribuyentes de México), que tiene por objeto “realizar los estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental y social, construcción, operación, mantenimiento y reversión de un establecimiento de reclusión carcelario en el Distrito de Medellín” (CONTRATO CCO2023199/ 2023), mientras que el Estado tendrá a su cargo la provisión y gestión de los asuntos asociados a la seguridad y vigilancia del penal; su

³ Esta sociedad cuenta con amplia experiencia en el sector de infraestructura en la que figura la construcción de múltiples hospitales, centros comerciales, hoteles, la ampliación de la línea 12 del metro de la ciudad de México y el Complejo Penitenciario Federal No.3. Para más información consultar el siguiente link: <https://www.prodemex.com/proyectos6.html>

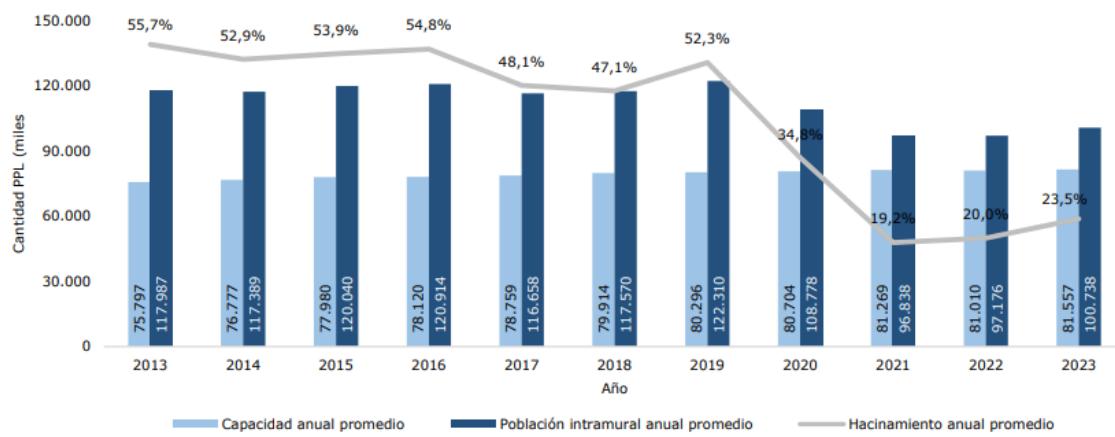
relevancia está dada en que “esta cárcel será referente de Colombia, al ser la primera Asociación Público Privada carcelaria del país” (AGPPAPP, 2025).

Este proyecto “contractualizado” que fue estructurado por la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público Privadas (AGPPAPP) tiene un valor aproximado de seiscientos setenta y cinco mil millones de pesos (COP) y un plazo de ejecución de quince años (de 2023 hasta 2037); su construcción, que inició en el 2024, espera ser finalizada en el año 2026 y se contempló un período de concesión de doce años. Estará ubicada en la vereda Pedegal Alto del corregimiento de San Cristóbal (zona rural) perteneciente al municipio de Medellín, departamento de Antioquia, “contará con una capacidad para albergar 1.339 internos en cinco pabellones [y] prestará servicios complementarios como alimentación, lavandería y aseo” (AGPPAPP, 2025). Así mismo, es importante advertir que, de conformidad con los anexos técnicos del contrato, el concesionario también debe asegurar la infraestructura orientada al esparcimiento y la dotación y mantenimiento de espacios destinados a la salud primaria y a la capacitación para el trabajo de los internos.

Ahora bien, es menester precisar que su estructuración y concreción deviene del “estado de cosas inconstitucionales” del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia, en cuyos centros de reclusión existen de manera generalizada condiciones de hacinamiento (como se observa en la Figura 1). En lo que respecta a Medellín, es importante mencionar que, como lo indica la GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA (2019) los centros de reclusión “tiene una capacidad para 7.592 reclusos pero actualmente albergan a 13.836 personas privadas de la libertad” (p. 1); situación que se complejiza aún más al considerar los datos de los centros de detención transitoria⁴, pues la PERSONERÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN expresó en el año

⁴ Tal como lo establece la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), entiéndase por centro de detención transitoria, todos aquellos espacios destinados para la detención preventiva de personas con medida de aseguramiento y condenadas, a cargo de la Policía Nacional, del Ejército Nacional y de la Fiscalía General de la Nación. Es decir, aquellos centros que no tienen la condición de cárceles y cuya custodia y vigilancia no están en cabeza del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); tal como lo establece su propio nombre, deben tener condición “transitoria”, no obstante, con los niveles de hacinamiento en las

2022 que el hacinamiento en estos lugares no baja del 800%: “los principales registros muestran que algunos centros tienen un porcentaje inclusive superior a este promedio como la Sijin, que posee una capacidad para albergar 20 personas privadas de la libertad y actualmente tiene 362 en sus instalaciones, lo que representa un nivel de sobre población de 1.710%” (2022, p. 1).



Fuente: SISIPEC

Nota: El promedio anual de cada variable es calculado a partir de sus respectivos totales a corte de cierre de cada mes.

Figura 1. Comportamiento histórico poblacional, capacidad y hacinamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia

(Tomado de INPEC 2023, p.5)

Como consecuencia de tal escenario, la Corte Constitucional ha hecho énfasis en la urgente e imperativa necesidad de garantizar los derechos humanos a las personas privadas de la libertad a lo largo del territorio nacional, mediante la formulación e implementación de un

cárceles se han convertido en centros de detención permanentes a cargo de autoridades que no tienen gestión carcelaria.

Sistema Penitenciario y Carcelario que remedie, entre otras falencias, los altos niveles de
hacinamiento. En lo que respecta a la infraestructura carcelaria en Medellín, es
fundamental destacar al menos tres fallos de este órgano judicial; uno de ellos, emitido
mediante Sentencia T-388 de 2013, dice lo siguiente:

“sí dentro de tres (3) años contados a partir de la notificación de la presente sentencia, no
se han adoptado las medidas adecuadas y necesarias para que los establecimientos
penitenciarios y carcelarios La Modelo de Bogotá, Bellavista en Medellín, San Isidro de
Popayán, de Barrancabermeja y de Cúcuta, dejen de ser estructuralmente, en su diseño y
en su funcionamiento, contrarios a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de
las personas privadas de la libertad, estos deberán ser cerrados hasta tanto se aseguren
condiciones de reclusión respetuosas de la dignidad”.

Así mismo, en la providencia T-762 de 2015, instó al municipio de Medellín (y a otros) a
emprender todas las acciones administrativas, presupuestales y logísticas necesarias para
cumplir con las obligaciones de infraestructura carcelaria y penitenciaria en coordinación
con el Ministerio de Justicia y del Derecho. De manera más reciente, mediante la Sentencia
SU-122 de 2022, se extendió el “estado de cosas inconstitucionales” a los centros de
detención transitoria y expresó que las entidades territoriales “han omitido, de manera
reiterada, el cumplimiento de sus obligaciones legales en relación con la población
procesada (...) es decir, con personas que no han sido condenadas, pero a quienes un juez
les ha impuesto medida de aseguramiento de detención preventiva, mientras son
investigadas y juzgadas”.

Ligado a ello, el 29 de julio de 2019, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial
de Medellín ordenó a este municipio y a otras autoridades conexas elaborar y presentar en
un término menor a tres años, un programa de creación de una cárcel metropolitana (con
capacidad similar o superior a la de la cárcel COPED Pedregal) al que deben integrarse
municipios que no cuentan con cárcel municipal o que no cuenten con ningún convenio

administrativo con otra cárcel o con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (CONTRATO CCO2023199/ 2023)⁵.

Esto, en el marco de la descentralización administrativa (derivada de la Constitución Política nacional), cuya expresión es la Ley 65 de 1993 en la que se prescribió que: “corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas (...) la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas” (Art. 17); lo cual fue reiterado mediante la Ley 715 de 2001. En esa misma línea, es fundamental traer a colación la Ley 2197 de 2022 que, por primera vez en la historia nacional, permitió la presencia de los esquemas de Asociación Público Privadas en el sistema carcelario, la norma indica:

“ARTÍCULO 34. De la infraestructura carcelaria, su operación y mantenimiento. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital para efectos del diseño, construcción, dotación, operación o mantenimiento de la infraestructura carcelaria o penitenciaria podrá efectuar su desarrollo a través de esquemas de Asociación Pública Privadas, APP, salvo en lo referente a los servicios de tratamiento penitenciario y la prestación de servicios de seguridad y vigilancia de población carcelaria.” (Art. 34)

Lo anterior encuentra eco con el Plan Nacional de Política Criminal expedido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, que, mediante el CONPES 4089 de 2024, esgrimió los principales objetivos de esta para el período 2022-2025. En ellos, es posible avizorar la preeminencia de la protección de los derechos y garantías de dignidad humana de las personas privadas de la libertad y la importancia que se otorga al principio de sostenibilidad fiscal, el cual es definido por SARMIENTO (2006) como la racionalización del gasto para alcanzar la estabilidad macroeconómica. Ante ello, la realización de la cárcel de sindicados mediante un esquema de APP fue vislumbrada como la opción más viable para cumplir con

⁵ Tal decisión fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia STP14283 de Radicación No. 104983 del 15 de octubre de 2019.

tal lógica presupuestal, ya que, como expresó el CONCEJO DE MEDELLÍN (2023), “la cárcel metropolitana debe sostenerse operacionalmente, ser costeada y garantizar el operamiento por parte de los municipios”. Derivado de ello, este cuerpo colegiado autorizó vigencias futuras excepcionales hasta 2037.

En conexión con ello, la Cárcel Metropolitana para Sindicados se encuentra registrada en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 denominado “Medellín Futuro” en el acápite de “Inteligencia, tecnología e infraestructura para la seguridad y la convivencia”; el cual, tiene como objetivo “utilizar tecnología de punta, inteligencia artificial, análisis y procesamiento de información, sistemas de video vigilancia, vigilancia aérea y en general las innovaciones en tecnología para la información y las comunicaciones, apoyados en infraestructura para la seguridad y justicia que permitan el cumplimiento de las funciones estatales” (ACUERDO 2 DE 2020, ART. 1), a la vez que, permita optimizar recursos y mejorar los índices de prevención, disuasión y reacción frente a la comisión de hechos delictivos.

De modo que, esta cárcel hace parte de una lógica de seguridad y convivencia que incorpora las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al quehacer público; además, este centro de reclusión se presenta como “un ejemplo de administración eficiente, con infraestructura inclusiva, diversa y con el mayor grado de equidad” (AGPPAPP, 2025). De igual forma, dada la obligación que tienen los entes territoriales en relación con la construcción de infraestructuras carcelarias o penitenciarias para sindicados, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en compañía del Departamento Nacional de Planeación⁶, ya han estructurado un pliego de condiciones tipo para la contratación de estas infraestructuras, acompañado de algunos lineamientos y

⁶ Para más información puede dirigirse al documento titulado “22 lineamientos para el diseño de cárceles para sindicados” del Departamento Nacional de Planeación y acceder al pliego tipo que se encuentra en el siguiente link:

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/pliego_tipo_carceles_para_s.pdf

<https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/carceles/PTcarcel.pdf>

orientaciones que pueden ser empleadas para su operación y mantenimiento; vale la pena advertir que este pliego tipo de condiciones es obligatorio para las entidades públicas que adelanten Procesos de Contratación que tengan dicho objeto, según lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 2.2.6.3.1.1. del Decreto 1082 de 2015 y buscan facilitar la “contractualización” de esta materia.

También es importante mencionar que la interventoría de este proyecto APP, cuyo valor asciende a los \$13.315 millones de pesos (COP), lo realizará el consorcio Intercárceles “integrado por dos firmas nacionales y una chilena (...) [que] cuentan con trayectoria en interventoría de edificaciones públicas de gran magnitud, como el proyecto de construcción de la Ciudad de la Salud de Panamá [y] establecimientos penitenciarios en Chile” (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2024). De modo que, bajo una óptica de transnacionalización comercial que responde a las lógicas de globalización, el centro de reclusión será construido por una sociedad mexicana y en su interventoría estará presente una empresa chilena.

Finalmente, dentro de la caracterización de este proyecto, debe anotarse que existen resistencias y oposiciones por parte de los habitantes del corregimiento de San Cristóbal, quienes advirtieron ante el CONCEJO DISTRITAL DE MEDELLÍN “posibles afectaciones negativas de tipo ambiental, social, de estigmatizaciones y de cobertura en la prestación de servicios públicos que ponen en peligro la vocación agrícola del corregimiento” (2023); además, expresaron que la construcción del centro penitenciario no fue consultada con esta comunidad (o en espacios limitados y sin vocación participativa) y que en este territorio se debe priorizar es la inversión asociada al acceso vial de la ruralidad; inclusive, actualmente cursa en el Tribunal Administrativo de Antioquia un proceso judicial de defensa de interés colectivos (acción popular) en contra de este proyecto por desconocer los aspectos sociales y ambientales del mismo. A su vez, la administración ha alegado que existieron procesos participativos y que, antes de tomar la decisión de realizar la cárcel en el corregimiento de

San Cristóbal, se tuvieron en cuenta otros terrenos en Barbosa o Copacabana, pero que fueron descartados por la inestabilidad geológica y/o los altos costos financieros.

Ahora bien, no es posible continuar con el planteamiento del problema y la relevancia de este centro de reclusión, sin abordar el “estado de cosas inconstitucionales” que existe en el contexto carcelario colombiano.

1.2.2. Estado de cosas inconstitucionales en el Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano

El artículo 1º de la Constitución Política define a Colombia como un Estado social de Derecho, tal como indica VILLAR (2007), este concepto fue acuñado en 1930 por el jurista alemán Herman Heller y se caracteriza por asumir los principales postulados de un Estado de Derecho (Constitución escrita, separación de poderes, principio de legalidad, existencia y garantía de derechos civiles y políticos fundamentales, seguridad jurídica y protección de la confianza) junto a la búsqueda de la igualdad material mediante el reconocimiento inalienable de la dignidad humana y de derechos económicos, sociales, culturales y, más recientemente, ambientales. Como lo pone de manifiesto la CORTE CONSTITUCIONAL (SU-747/ 1998), “con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de este que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes (...); la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas” (SU-747/ 1998).

En tal marco jurídico-político existe un amplio plexo de Derechos Humanos que deben ser respetados y garantizados por el Estado; en lo que se refiere a las personas privadas de la libertad (ya sean condenadas o sindicadas) es importante destacar los Pacto Internacionales de los Derechos Civiles y Políticos y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1966, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica ratificado por Colombia en 1985, y en

especial, las reglas mínimas actualizadas para el tratamiento de los reclusos, denominadas “Reglas Nelson Mandela” contenidas en la Resolución 70/175 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2015, respecto a ellas LEOZ (2018) expresa lo siguiente:

“las nuevas Reglas Nelson Mandela, al conjugar normas de justicia penal y derechos humanos, abarcan todos los aspectos de la gestión penitenciaria describiendo los estándares mínimos que se han de respetar en el trato a las personas privadas de libertad. De esta manera, no solo protegen los derechos de las personas privadas de libertad sino que también sirven de guía para el personal de los centros de detención” (p. 90).

Así mismo, es de relevancia para este trabajo hacer hincapié en la regla número 11, que dispone como principio acorde con la protección internacional de derechos humanos la “separación por categorías”; tal disposición establece que “los reclusos pertenecientes a categorías distintas deberán ser alojados en establecimientos diferentes o en pabellones diferentes dentro de un mismo establecimiento, según su sexo y edad, sus antecedentes penales, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles” (art. 11 RMNUTR 70/175); por ejemplo: los hombres deben ser recluidos en centros diferentes a los de las mujeres, al igual que los niño(a)s en lugares diferentes al de los hombres y mujeres y los sindicados deben estar separados de los condenados.

Ahora bien, ante tal gama de derechos y estándares internacionales, el Estado colombiano debe garantizar condiciones mínimas de dignidad a la población reclusa; no obstante, el escenario es desalentador y conminó a la Corte Constitucional a declararlo un “estado de cosas constitucional”. Esta figura, de creación jurisprudencial, busca solucionar situaciones de afectación a los derechos fundamentales que “tengan un carácter general – en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas son de naturaleza estructural, (...) y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades” (Sentencia T-153/1998); de este modo, el máximo tribunal constitucional esgrimió una serie de requisitos para que un fenómeno sea declarado de tal manera, por lo que el Sistema Penitenciario y Carcelario padece de todo ello:

(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (Sentencia T-025/2004).

En ese orden de ideas, multiplicidad de autores han confirmado la vulneración masiva y sistemática de derechos humanos dentro de las cárceles y penitenciarias en Colombia (GÓMEZ y MENDIETA 2006; HUERTAS 2015; ESCOBAR y MEDINA 2016; HUERTAS, MANRIQUE y BENÍTEZ 2019; MENDIETA y MANOSALVA 2021; GÁMEZ 2021;) esto dentro de una larga línea jurisprudencial que inició desde que la Corte Constitucional en providencia T-153 de 1998 declaró tal estado al corroborar que existían condiciones alarmantes de hacinamiento, que “imposibilita[n] el goce de condiciones mínimas para llevar una vida digna en prisión [e] impiden brindarle a los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización; (...) por último, imposibilita la separación por categorías de los internos” (MENDIETA *et al.* 2021, p. 35). Tras este fallo judicial, existieron muchos otros en la misma línea (Sentencias T-256 /2000, T-847/2000, T-1077/2001, T-388/ 2013, T-815/2013, T-861/2013, T-762/2015, T-151/2016 y la SU-122/2022) que declararon un estado de cosas contrario al orden constitucional y a la política criminal que de ella debe emanar; además, impidió órdenes a las entidades territoriales para construir cárceles y separar personas procesadas y condenadas, ya que, como lo expresa HUERTAS *et al.* (2019), el hacinamiento imposibilita tal separación que vulnera el derecho a la presunción de inocencia, además de

normas y estándares internacionales. A continuación, se presentan dos gráficos que resumen el escenario reciente de sindicados en el país, en el que una cuarta parte de la población intramural permanece más de tres años dentro de un centro de reclusión esperando ser condenados:

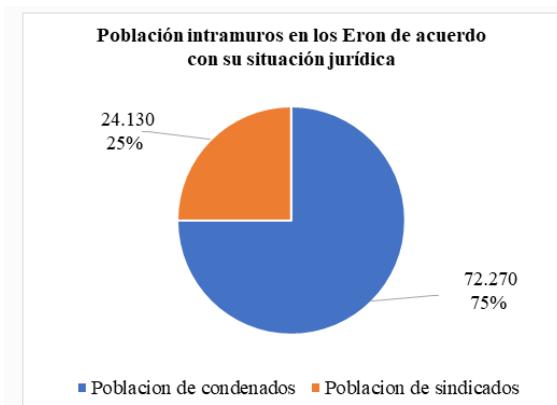


Figura 2. Proporción poblacional en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (Tomado de CORTE CONSTITUCIONAL, SU-122/2022, p.73)⁷

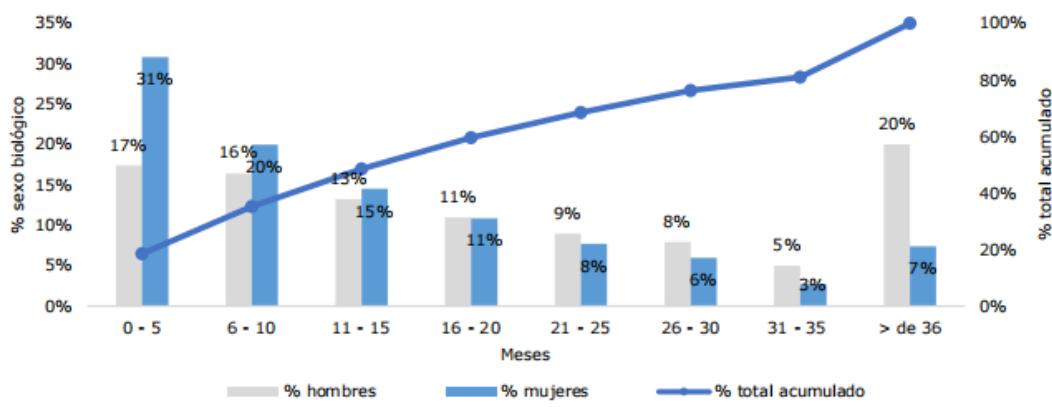


Figura 3. Tiempo en meses de población privada de libertad intramural como sindicada (Tomado de INPEC 2023, p.9)

⁷ El acrónimo “ERON” significa Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional, y pertenece al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Con lo dicho hasta ahora, la elección de la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín como el caso a estudiar dentro de este trabajo, se cimenta en dos principales razones: i) Es la primera cárcel del país que se construirá, operará, mantendrá y reversará bajo el esquema de Asociación Público – Privada; ii) Es de las primeras expresiones de infraestructura realizada por una entidad municipal en Colombia que tiende al cumplimiento de los fallos de las altas cortes (Constitucional y Suprema de Justicia) en aras de superar el “estado de cosas inconstitucional” del Sistema Penitenciario y Carcelario.

1.3. Problema y finalidad del trabajo

1.3.1 Las Asociaciones Público privadas como estrategia de modernización de la administración pública colombiana - “Contractualización”

Dado que el caso bajo estudio es un Paternariado o Asociación Público Privada – APP, es fundamental comprender qué debe entenderse por este esquema contractual y la conexidad que tiene con las lógicas contemporáneas de administración pública. De modo que, en una conceptualización sucinta, puede comprenderse a las APP como “una forma de colaboración contractual entre los sectores público y privado, en la que ambos actúan conjuntamente para el logro de un objetivo que sería imposible conseguir por separado” (Londoño 2014, p.4); ello encuentra eco en una de las definiciones clásicas dadas por KLIJN Y TEISMAN (2003), que definen estos esquemas como “a cooperation between public and private actor with a durable carácter in which actor develop mutual products and/or services and in which risks, costos and profits are shared”⁸ (KLIJN Y TEISMAN 2003; WARSEN, NEDERHAND, KLIJN, GROTBREG Y KOPPENJAN 2018, p. 1166).

No obstante, estos esquemas son más complejos que la mera relación entre actores públicos y privados mediados por un negocio jurídico; en primer lugar, como lo expresa

⁸ “una cooperación entre actores públicos y privados con carácter duradero en la que los actores desarrollan productos y/o servicios mutuos y en la que se comparten riesgos, costes y beneficios”.

LONDOÑO (2014), supone múltiples “modelos de financiación y desarrollo de obras (...) donde se evalúan las contingencias que su ejecución pueda suponer, además fijan los mecanismos de pago directamente relacionados con la disponibilidad, los estándares de calidad y el nivel de servicio” (p. 5). En segundo lugar, apareja el cambio de dos cuestiones fundamentales dentro de la caracterización clásica de la administración pública weberiana:

(i) el replanteamiento de la noción clásica de servicio público y, (ii) la implementación de prácticas y la aplicación de la regulación propia del derecho privado a entidades, sectores y actividades públicas que se regulaban por el derecho administrativo. En otras palabras, la prestación de los servicios públicos ha dejado de ser una tarea exclusiva del Estado” (MANCIPE 2015, p. 10).

En línea con ello, VECCHI, CASALINI, CUSUMANO Y LEONE (2021) exponen que “other forms of collaboration between the public and the private sector exists and they have been increasingly important since 2008 global economic and financial crisis and, furthermore, in the aftermath of the Covid-19 pandemic”⁹ (p. 2); tales formas vanguardistas de colaboración se desarrollan en tres niveles: macro, meso y micro, y se sitúan no sólo en el terreno contractual – inter partes, sino que han alcanzado a tener influjo en el escenario político (entendido como estructura decisional), tal como se muestra a continuación:

⁹ “existen otras formas de colaboración entre el sector público y el privado, que han cobrado cada vez más importancia desde la crisis económica y financiera mundial de 2008 y, además, tras la pandemia de Covid-19”.

*Figura 4. Niveles macro, meso y micro de las Asociaciones Público Privadas*

(Tomado de VECCHI ET AL. 2021, p. 3)

Sumado a ello, y en relación con las formas contemporáneas de administración pública, WANG, EDELENBOS Y CHENG (2022) manifiestan que “since the inception of New Public Management, focused on partnerships to achieve greater efficiency in the public sector, public-private partnerships (PPPs) have gradually become a worldwide to implement public and social policy”¹⁰ (p.320). Además, explicitan la manera en que las APP pueden ser desplegadas: por un lado, un estilo de *project – management* que prima la orientación a resultados y el control mediante cláusulas contractuales; por otro lado, presentan el estilo de *process – management* que prioriza la comunicación entre actores y la flexibilización; de modo que, al emplear ambos estilos, es posible obtener mejores resultados económicos, sociales y ecológicos.

¹⁰ “desde el inicio de la Nueva Gestión Pública, centrada en las asociaciones para lograr una mayor eficiencia en el sector público, las asociaciones público-privadas (APP) se han convertido gradualmente en un instrumento mundial para aplicar políticas públicas y sociales”.

De tal forma que, adicional a estos beneficios que se pregonan de las APP, debe mencionarse también, como lo hace LONDOÑO (2014), que estos esquemas potencian la planificación y la innovación.

[D]ado que bajo el modelo de las APP la responsabilidad de los privados aumenta, estos deben desarrollar estrictos análisis de costos que incluyan todas las posibles contingencias en las que el proyecto puede incurrir... [además,] las APP combinan las ideas y la experiencia del sector público y el sector privado para el desarrollo de los proyectos. Esto es lo que en Europa se ha denominado competitive dialogue (LONDOÑO 2014, p. 7).

Todo ello, ha suscitado la adopción de un paradigma de *contractualización* en la prestación de servicios públicos por parte de la administración; tal como lo denota SCHMIDT-ASSMANN (2017), los contratos administrativos hacen parte del arsenal estándar del aparato público: “la idea de un –Estado cooperativo- hacen que sea políticamente atractivo para las administraciones actuar no por medio de una orden, sino mediante el consenso (...) la privatización, la desregulación y el concepto de New Public Management aceleraron este desarrollo” (p.722). La contractualización hace parte de la tendencia de gestión pública relacionada con la participación y la apertura del Estado frente a la sociedad (también llamado Gobierno Abierto), de modo que es una expresión de una “cultura administrativa de la sociedad civil” (SCHMIDT-ASSMANN 2017, p. 726) que ha sabido aprovechar las ventajas que esto trae consigo respecto a participación, flexibilidad, complejidad, efectividad y formalización.

Ahora bien, es importante resaltar que su aparición se encuentra localizada en el Reino Unido bajo el gobierno de Margaret Thatcher, quien a finales de los años setenta e inicios de los ochenta ante la crisis de las empresas públicas que se acompañaba con altos niveles de inflación y caídas significativas del Producto Interno Bruto (PIB), encontró en las Public-Private Partnerships – PPP (nombre que recibe las APP en inglés) una estrategia para “la reactivación de la economía, la reducción de la carga del Estado y el aumento de la productividad y ejecución de las actividades propias del sector público”(LONDOÑO 2014,

p.5); estos esquemas al permitir mayor participación del sector privado solventaron el esfuerzo financiero y de inversión que el presupuesto público no era capaz de atender. De ahí que, el origen de las APP “se encuentra principalmente en la intención de mantener el desarrollo económico a través de la inversión del capital privado en proyectos de infraestructura, permitiéndole al Estado disminuir el gasto público que implicaba ejecutar este tipo de proyectos” (QUIÑONES 2020, p.1).

En lo que respecta a América Latina, su primera aparición fue en Chile mediante el Decreto 900 del 31 de octubre de 1996 relativo a las concesiones, el cual, según EDWARDS (2024) hace parte de una segunda ronda de reformas orientadas a un neoliberalismo pragmático que devine del *Shock* de 1975, en ella se posicionó el crecimiento económico como prioridad mediante una estrategia que buscaba reabrir la economía, privatizar y aumentar la inversión privada, “la tasa de impuesto sobre las ganancias retenidas y reinvertidas se redujo del 46% al 10% (...) [además] el segundo componente de la estrategia fue un incremento de casi un 10% anual de inversión en el sector público, especialmente en infraestructura.” (EDWARDS 2024, p. 179). De ahí en adelante, otros países de la región incluyeron dentro de sus ordenamientos jurídicos regulaciones sobre APP, como el caso de Perú mediante la Ley 30167 de 2014 o de Brasil mediante la Ley 13.334 de 2016.

En el caso colombiano, las APP se encuentran reguladas por la ley 1508 de 2012, que es el resultado de lo que PEDROZA (2016), QUIÑONES GUZMÁN (2020) y SUÁREZ MEZA & MURIEL CICERI (2022) denotan como tres generaciones de concesiones que arrancaron con el CONPES 3045 de 1999 y que buscaban la construcción, mantenimiento y operación de infraestructuras (principalmente construcción de carreteras). Respecto a esta figura contractualizadora, la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

En este orden de ideas, el Legislador tuvo como finalidad contar con la financiación del sector privado para posibilitar el desarrollo de infraestructura por medio de una relación contractual que: (i) evitara que se generara un impacto a la deuda pública; (ii) transfiriera los riesgos de forma eficiente, y de ese modo posibilitara el ahorro de recursos públicos a

largo plazo; (iii) respondiera a las necesidades de orden nacional y territorial, de contar con financiación alternativa para la construcción, modernización, operación y mantenimiento de la infraestructura, así como de la prestación de servicios complementarios; (iv) contribuyera al desarrollo del mercado de capitales colombiano; y (v) dinamizara los procesos de innovación, tanto en la construcción, como en la operación y mantenimiento de la infraestructura y sus servicios relacionados. (Sentencia C-346/2017).

En lo que respecta a la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín, es importante advertir que es una APP de iniciativa pública, es decir, que la estructuración estuvo a cargo de la administración y no de algún actor privado (una APP que opera en el nivel micro); lo cual es fundamental de precisar, ya que en Colombia existe la posibilidad de que el actor privado estructure desde el inicio el proyecto con el cual aspira resolver un problema público que puede que la administración ni siquiera haya advertido. Así mismo, es la manifestación de una administración que supera las lógicas burocrático-weberianas y que se orienta a la modernización en la prestación de servicios públicos mediante un esquema contractualizado que se alinea con un modelo económico neoliberal y de gobierno abierto que aspira a la eficiencia, efectividad y flexibilidad.

1.3.2 La adopción de la Nueva Gestión Pública en Colombia

La Nueva Gestión Pública fue asumida en Colombia mediante la Constitución Política de 1991 (RAMOS, 2010; JUNCO, 2014; MUÑOZ, 2018; GRANADOS, 2021) al prescribir en el artículo 209 los principios de la función administrativa orientados a lo que ESCOBAR (2019) denomina las 3E: eficiencia, eficacia y economía; acompañadas de lógicas de descentralización, descentración, desconcentración y delegación. No obstante, RAMÍREZ (2009) y JIMÉNEZ, JIMÉNEZ, VIVARES Y JIMÉNEZ (2022) han expresado que la NGP se había adoptado desde mucho antes en el país, y que la Carta Política de 1991 tan solo fue un hito jurídico dentro de tal acogida paradigmática; ya que desde los años 80's se podían advertir los siguientes fenómenos:

1. Descentralización: transfiriendo responsabilidades de gestión-ejecución a gobiernos locales; 2. Privatizaciones: dejando la provisión de gran parte de los servicios públicos a empresas privadas; 3. Desregulación: desmantelando o eliminando organismos que ejercen funciones reguladoras de actividades económicas, por representar un freno para el libre desarrollo de las mismas; 4. Externalización: reemplazando la provisión de servicios e insumos propia (a través de unidades operativas estatales) por la ofrecida en el sector privado; 5. Reducción de personal en la administración pública (JIMÉNEZ ET AL. 2022 p. 209).

Tales fenómenos han acaecido en razón de lo que VARELA (2000) denominó la “Globalización de la reforma del sector público”, mediante la cual “círculos del alto gobierno [de Estados Unidos] (...) el FMI, el Banco Mundial y el BID [adoptaron] un decálogo de directivas de política económica (...) para cambiar el modelo económico de América Latina” (ESCOBAR 2019, p. 88); lo cual es congruente con los planteamientos de BECERRA (2000) cuando expresa que la globalización o mundialización conminó a una redefinición general del papel del Estado y conllevó a reformar sus estructuras bajo un prisma de racionalidad económica.

Reflejo de ello es la mayoría de infraestructura vial en el país que, como lo pone de presente PEDROZA (2016), ha permitido mayor participación de privados y la estructuración de los proyectos ha estado a cargo de entidades especializadas del sector financiero; con lo cual se inició un programa de concesiones viales como mecanismo de desarrollo hasta el punto actual de contar con proyectos internos denominados 4G bajo el esquema de APP para mejorar la infraestructura de tránsito.

Resultado de tal adopción paradigmática que abandonaba la lógica burocrática clásica, en Colombia se han expedido una serie de normas que reflejan tal escenario, en especial “la NGP en Colombia tuvo su mayor expresión en el Documento CONPES 3248 de 2003 y la Ley 790 de 2002, que dio nacimiento al Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP)” (SIMBAQUEBA 2016, p.203); además, es pertinente mencionar la Ley 87 de 1993, que generó los lineamientos para el ejercicio del control interno en las entidades públicas

mediante el Sistema de Control Interno (SCI) y la Ley 489 de 1998, que estableció el Sistema de Desarrollo Administrativo (SDA), entendido como el “conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades de la Administración Pública” (Art 15); este SDA introdujo dos herramientas adicionales: las Políticas de Desarrollo Administrativo (PDA) y el Plan Nacional de Formación y Capacitación (PNFC), los cuales, según GRANADOS (2021):

materializarán el paradigma posburocrático y [el de] gestión de procesos, pues la calidad y la generación de valor al diagnosticar las organizaciones y generar programas de mejora continua en estas y promover estrategias de descentralización administrativa en el marco de la participación ciudadana y la coordinación territorial, mejoran la atención a los usuarios (...) a la vez, estas plasman la creación de valor público, la reinvención del gobierno y la gestión por resultados. (p. 205).

Además, en el 2012 se expidió el decreto 2482 de 2012 que adoptó por primera vez el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) (considerado por ESCOBAR 2019 como un modelo de gerencia pública); y, también en aquel año, el Congreso de la República expidió la Ley 1508 de 2012 que reguló las APP en el país. Sumado a ello, una de las últimas reformas que se originaron con ocasión de la adopción de la NGP en el país “es la implementación del gobierno en línea, que es liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; enmarcado en el PRAP, el e-government (gobierno electrónico) se definió como el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)” (SIMBAQUEBA 2016, p. 214).

Más aún, dado que ha pasado casi medio siglo desde que Colombia asumió los postulados de la NGP y que han transcurrido trece años desde que las APP fueron reguladas en el país, tiene sentido indagar de qué manera la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (primera APP carcelaria del país) se relaciona con la Posnueva Gestión Pública (PNGP), ello, con el fin de comprender de manera inductiva si la administración está actuando bajo un

prisma vanguardista que se complementa o sobrepone a los axiomas de la Nueva Gestión Pública. Para ello, en el siguiente acápite se identificarán los principales postulados de la PNGP en contraste con lo pregonado por la NGP.

2. Marco teórico: La Posnueva Gestión Pública (PNGP)

2.1. Contextualización histórica de la Posnueva gestión pública y principales postulados

Como lo ponen de presente FUNCK Y KARLSSON (2024) la historia de las organizaciones públicas está llena de intentos por mejorar, desarrollar, cambiar o innovar los principios de gestión y organización encaminados a la prestación de un mejor servicio adaptado a las necesidades socio-históricas concretas; ante ello, la administración pública ha transitado desde modelos premodernos como la Gobernanza Feudal, el Arbitrismo o las Ciencias de Policía, hacia arquetipos más recientes que han integrado métodos científicos como la Administración Pública Tradicional (TPA) que integra los postulados de Frederick Taylor, Henry Fayol y Max Weber en el marco de sociedades industrializadas de comienzos del siglo XX, o la Nueva Gestión Pública (NGP o MNP por sus siglas en inglés) que desde los 80's involucra cambios en nociones, conceptos, técnicas y prácticas que permiten al Gobierno hacer frente a los desafíos de la sociedad postindustrial y toyotista bajo la lógica Neoliberal (cimentada en los principios de la economía neoclásica), cuyo "fin último está encaminado a crear condiciones para el pleno funcionamiento del mercado como principio organizador de la sociedad global" (ESCOBAR 2019 p. 139).

La TPA o también llamado modelo burocrático o weberiano, puede caracterizarse a partir de los diez postulados que esgrimió Max Weber (2020) en su obra póstuma *Economía y Sociedad* de 1922 y que giran alrededor de una estructura (tipo ideal) jerárquica, formal, impersonal, profesionalizada, con estricta división del trabajo, que atiende a la competencia

técnica, a rutinas estandarizadas, a la separación entre administración-propiedad, orientada a la eficiencia y cimentada en normas, reglamentos e instrucciones escritas; la cual estaba ideada para operar en sociedades en proceso de industrialización fordista y con grandes cadenas de producción.

Ante ello, la NGP “evidenció la obsolescencia [parcial] de los fundamentos teóricos del modelo burocrático-weberiano para hacer frente a los desafíos que enfrentaba la sociedad” (ROPRET Y ARISTOVNIK 2019, p. 92) globalizada y encaminada a la financiarización de finales del siglo pasado; de ahí que el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos fueran pioneros en la adopción de los postulados de la NGP que se fueron extendiendo alrededor del mundo. Por lo tanto, como expresa ESCOBAR (2019):

En cada forma o “modelo de Estado” se desarrollan particulares patrones de organización y gestión de lo público-estatal; es decir, su correspondiente “modelo de administración pública” que no es otra cosa que un modo de organización y gestión que le sea funcional a los cometidos esenciales de una determinada formación social, política y económica, es un territorio con un sustrato ideológico dominante y dentro de particulares dinámicas histórico-estructurantes de una realidad específica. (p. 52)

No obstante, “las reservas sobre el MNP [NGP] comenzaron a aparecer después de una década de implementación de ensayos” (ROPRET Y ARISTOVNIK 2019, p. 94) y se compaginaban con la necesidad de bases científicas dentro de la administración pública que permitieran superar las complejas cuestiones políticas del siglo XXI relacionadas con la “gobernanza multinivel, la delegación de poderes y la descentralización, la globalización empresarial, la digitalización, la 4ta revolución industrial, las migraciones, el nacionalismo y los conflictos interestatales, el cambio ambiental, entre otros” (ROPRET Y ARISTOVNIK 2019, p.98). De ahí que posturas académicas venideras desde Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Países Bajos, Italia y Alemania afirmaran que “la reforma inspirada en el MNP había alcanzado su punto máximo, con una marea alta, un envejecimiento medio (...) una

oscilación del péndulo (...) o incluso [consideraban] el MNP como un muerto en el agua" (JILGUERO 2023, p. 8).

Por lo tanto, para estas nuevas posturas críticas de la NGP, el mundo globalizado que trajo consigo nuevos desafíos socio-ambientales conminó la transformación del Estado y de la administración pública, y de éstas en su relacionamiento con la sociedad civil, "ya no en función de una mayor efectividad en sus intervenciones, sino en torno a la generación de valores públicos que sean la expresión y garantía de los intereses ciudadanos en conjunción con las dinámicas del desarrollo económico" (CHICA Y SALAZAR 2020, p. 21), dejando de lado la primacía de los enfoques mercantilistas. Sumado a ello, estas posturas críticas no se alinearon todas alrededor del concepto de *Posnueva gestión Pública*, sino que se englobaron en multiplicidad de términos tales como:

"Tercera Vía", "nueva gobernanza", "post-MNP" (...), "gobernanza pública" (...), "creación de valor público", "nuevo gobierno público" (...),"liderazgo de valor público", "gestión del valor público" (...),"gobernanza integrada" (...) o un "Estado neoweberiano" (...) las tendencias distintivas surgieron con puntos en común que representaban un "emergente" o "nuevo modelo" que es un sucesor del MNP. De hecho, estos cambios se presentan como un cambio paradigmático... que intenta redefinir cómo pensamos sobre el estado, su propósito y... formas de funcionamiento (JILGUERO 2023, p. 9).

Por lo tanto, la PNGP "no es una postura de naturaleza homogénea, con postulados estandarizados; por el contrario, es un conjunto de posturas diversas que cuentan con algunos ejes comunes como la referencia a la apertura basada en mayor capacidad y calidad de participación ciudadana" (CHICA Y SALAZAR 2020, p. 20). En adición a ello, tal diversidad de postulados coinciden en erigirse como "una crítica profundamente arraigada del énfasis del MNP en la eficiencia, la producción y la mercantilización de los servicios públicos" (FUNCK Y KARLSSON 2024, p. 2681); no obstante, y como lo ponen de presente CHICA Y SALAZAR (2016) actualmente en la literatura no existe una postura unívoca sobre el carácter de antítesis de la PNGP respecto a la NGP (quiebre paradigmático), ya que, existen algunos

autores que consideran a la PNGP como una continuidad de la NGP con ajustes parciales a sus falencias o dificultades; esto se desarrollará más adelante, por el momento es esencial exponer las principales críticas que ha recibido la NGP, las cuales se sintetizan en el siguiente cuadro:

Crítica	Contexto
<i>Predominio de normas y valores económicos y empresariales</i>	La NGP prioriza el aspecto económico en las organizaciones públicas y les da prioridad sobre otros ámbitos sociales, jurídicos y políticos como la igualdad, la equidad, la participación, la ciudadanía y la democracia. Esto produjo una mercantilización de los servicios públicos y temor de que los interés económicos y financieros primaran sobre el interés público.
<i>Concepción del Ciudadano como cliente</i>	La NGP asume al ciudadano como un cliente (consumidor liberal individual); por lo tanto, ignora la tradición republicana o colectiva que prevé la participación ciudadana a través de partidos políticos, grupos locales, asociaciones, sindicatos, sectores empresariales y actividades comunitarias.
<i>“Crisis” de la representación democrática</i>	Al asumir al ciudadano como “cliente”, la NGP consolidó un modelo jerárquico de trato hacia el ciudadano desprovisto de politicidad; por lo tanto, provocó una sensación generalizada de carencia de representación democrática y de falta de comunicación, colaboración, co-creación y participación.
<i>Aplicación de técnicas de gestión del sector privado al sector público</i>	El sector público tiene sus propias órbitas éticas, políticas, sociales y constitucionales; por lo tanto, su actuación no debe basarse en mecanismos de mercado, sino cimentarse en la legitimidad, el derecho y los distintos flujos de politicidad.

<i>Cuidado del ciudadano y de lo “público”.</i>	Problemas de la NGP para garantizar el goce de los derechos, el logro de la dignidad (más allá de lo humano) y el despliegue de valores públicos como compromiso ciudadano, confianza, concurrencia de actores, colaboración, cooperación, transparencia y consolidación de una cultura ciudadana basada en la democracia.
<i>Preocupación ética asociada a la corrupción</i>	Aunque la NGP promete proporcionar transparencia al sector público, las prácticas del sector privado (que conllevan gran autonomía en la gestión) pueden conducir a prácticas de corrupción.
<i>Desigual realización de los beneficios prometidos a los países en vías de desarrollo</i>	Los países en vías de desarrollo carecen de recursos y capacidad administrativa para adoptar integralmente las reformas propuestas por la NGP; además, es un paradigma de administración incompatible con tradiciones centralistas, tecnologías atrasadas y mercados dependientes e inequitativos.
<i>“Agencificación”</i>	La NGP pugnó por la existencia y operación dentro de la administración de agencias más pequeñas y numerosas (con ocasión del outsourcing o externalización) de un solo propósito, en vez de generar un servicio público más integrado.
<i>Falta de Coordinación e integración de la administración</i>	La “agencificación” produjo profusos retos para integrar y coordinar las distintas entidades que integran la administración pública; lo cual se agudizó cuando se enfrentaron problemas complejos y multisectoriales como el ambiental o el migratorio.
<i>“Gerencialismo”</i>	Los “nuevos gerentes públicos” de la NGP (que sustituyeron el concepto de administradores públicos) buscan simplemente proporcionar productos a un costo mínimo y olvidan la capacidad de generar

	compromiso y motivación a los empleados de la organización mediante la gestión del talento.
--	---

Tabla 1. Principales críticas a la Nueva Gestión Pública

(Elaboración propia con base en los textos de: ÇOLAK 2019; JILGUERO 2023; ROPRET Y ARISTOVNIK 2019; CHICA Y SALAZAR 2016; CHICA Y SALAZAR 2020; MORENO 2014; FUNCK Y KARLSSON 2024; FUNCK 2025; SCOTT, DONADELLI Y MERTON 2023)

Así pues, los exponentes de la PNGP presentan una visión de administración pública que debe ser más democrática, con menor fragmentación y con amplia capacidad de sus líderes (ya no gerentes públicos) y de las instituciones para actuar de manera integrada y coordinada. Tal como lo ponen de presente CHICA Y SALAZAR (2016), estas corrientes han venido proponiendo:

modelos que demandan mayor centralización, vista como mayor capacidad de la administración central para mejorar su capacidad de gobierno en función de marcos de gobernanza a partir de procesos de producción de confianza, apertura y transparencia asociados a mecanismos de accountability y rendición de cuentas, en un enfoque de relaciones sustentado en mayor participación social. (p. 116).

Ahora bien, dado que los exponentes de la PNGP no solo criticaron la NGP, sino que esbozaron algunos imaginarios sobre el futuro de la administración, es pertinente exponerlos con base en el trabajo de FUNCK Y KARLSSON (2024), dado que aglutinaron las diversas posiciones y aportes en cuatro postulados que pueden sintetizar las maneras en las que pueden solventarse los problemas de la NGP:

- A) *La Nueva Gobernanza Pública*: Este término fue acuñado por OSBORNE (2010) en el texto denominado *¿La Nueva Gobernanza Pública?* y parte de la premisa de la

“existense of a plural and a pluralist State”¹¹ (p.7); allí se propone la conformación de redes inter-organizacionales, en donde la administración coordine y comine consensos entre todos los actores sociales involucrados en la resolución de algún problema público. De modo que, ante la premisa de existencia de un Estado pluralista, tanto privados como entidades públicas pueden ser proveedores de servicios públicos (conectados por redes), pero bajo los axiomas de “cooperación interorganizacional (...) coordinación más que competencia (...) y confianza más que control” (FUNCK Y KARLSSON 2024, p. 2689).

- B) *La lógica del servicio público:* Dado que el sector público es de manera predominante un prestador de servicios públicos que se producen y consumen de manera simultánea (diferente a los productos que pueden almacenarse), se predica que la administración pública no puede ser organizada y gobernada bajo una lógica de producción análoga a la ordinaria del sector privado. Además, puesto que “los valores son co-creados por los proveedores y los receptores juntos, pero la valoración de los servicios buenos o malos es hecha predominantemente por los receptores” (FUNCK Y KARLSSON 2024, p. 2689), los empleados públicos deben ser más empáticos con las necesidades, solicitudes y experiencias de la ciudadanía.
- C) *La Gestión del Valor Público:* La idea de crear valor público es acuñada por MARK MOORE (1995) para enfatizar la idea de que la gestión de las organizaciones públicas es diferente a las sociedades comerciales y que lo que se persigue al prestar servicios no es el lucro, sino la creación de valor público, entendido como los “beneficios derivados de los servicios que presta el Estado a los ciudadanos” (CALDERÓN 2016, p. 68) y de carácter poscompetitivo. De modo que los autores de la PNGP “han argumentado a favor del avance de un ethos de servicio público en el que las cuestiones de rendimiento del servicio, rendición de cuentas transparente,

¹¹ “existencia de un Estado plural y pluralista”.

accesibilidad y bienestar deben estar en el centro de la gestión pública” (FUNCK Y KARLSSON 2024, p. 2690).

- D) *La Gobernanza de la era digital:* Este postulado implica que los servicios públicos deben prestarse de nuevas maneras que se adaptan a las necesidades sociohistóricas del siglo XXI; ello conlleva la necesidad de integrar a los diferentes servicios y organismos entre sí (evitando la fragmentación) por medio de plataformas digitales que tengan interoperabilidad (ventanilla única) y estén construidas con base en las necesidades de la ciudadanía. Para ello, será clave el rol de los líderes (antes llamados gerentes públicos), cuya capacidad deberá ofrecer mayor efectividad y rendimiento organizacional al comprometer y motivar a los empleados para alcanzar el “gobierno en red” y así crear valor público.

Al mismo tiempo, dada la necesidad de concretar los imaginarios de la PNGP, ya han existido algunas iniciativas prácticas que sintetiza MORENO (2014, p.65) y que se traen a colación en la *Tabla 2*; por medio de ellas se ha buscado consolidar *una única* administración completa e integrada, de ahí la importancia simbólica del lenguaje en prácticas como la de *Whole of Government Approach* u *Holistic Governance*, en las cuales “se plantea la necesidad de abordar los problemas de delegación estructural de la autoridad en los niveles político-administrativos. Problemas que son generados por formas segmentadas de coordinación horizontal y vertical que promueve la NGP” (CHICA Y SALAZAR 2016, p. 116).

Iniciativa	Carácterística.	Autores.
<i>Joined-Up Government</i>	Integración de servicios públicos, respuesta a su fragmentación.,,	Hood 2005; Ling, 2002; Politt, 2003, Filmreite <i>et al</i> , 2013.
<i>Holistic Governance</i>	Marco conceptual para estudiar integración y coordinación en la era Post-NGP	Diana Leat, Kimerly Setzler and Gerry Stoker, 2002
<i>New Public Governance</i>	Gobernanza apoyada con análisis de redes	Stephen P. Osborne, 2009.
<i>Whole of Government Approach.</i>	Prestación de servicios públicos a través de fronteras como respuesta a la fragmentación y poca coordinación derivada de la NGP.	Per Laegreid, Tom Christensen, 2007

Tabla 2. Iniciativas de coordinación e integración

(Tomado de: MORENO 2014, p. 65)

Con todo esto, es posible traer de nuevo la discusión sobre si la PNGP es una continuación o una antítesis de la NGP; para contextualizar el asunto, es prudente acudir a lo descrito por CHICA Y SALAZAR (2016): por un lado, existe una vertiente académica que considera que los postulados de la PNGP son complementarios a los axiomas que caracterizan la NGP, aquí se encuentran autores como PÉREZ, ORTIZ, ZAFRA Y ALCAIDE (2011) Y OSZLAK (2013) que consideran que la PNGP no quebró las lógicas empresariales y de mercado propias del modelo de gerencia pública que opera en el actual contexto globalizador neoliberal, que promulga por la privatización en la provisión de bienes y servicios, la modernización de la administración y modelos de talento humano despolitizados dentro de la estructura; por lo tanto:

La PNGP no rompe con este molde, sino que se sitúa en un marco intermedio entre Estado y mercado, en tanto la NGP significó de alguna manera socavar el concepto de valor público, lo que significa dar un salto cualitativo del gerencialismo organizacional basado en el control hacia la gobernanza como mecanismo de autorregulación, dando por sentado la necesidad de vincular al “sector social” para promover una perspectiva de dirección construida sobre

valores públicos como la confianza y la equidad, como preceptos necesarios para el fortalecimiento no solo de la democracia sino también de la identidad y la cultura colectiva más allá del perfil individualista y egocéntrico (CHICA Y SALAZAR 2016, p. 111).

Por otro lado, alguna literatura considera a la PNGP como antítesis de la NGP “en tanto se centra en desmontar las reformas acaecidas en su seno, y por ende promover un nuevo referente de reformas que supere los fracasos generados por las reformas NGP” (CHICA Y SALAZAR 2016, p. 114); por ejemplo, RAMIÓ (2012) desde una óptica deontológica señala que los principios y valores de una ética pública (propia de la PNGP) “están en una franca desventaja con los valores neo empresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata aplicación” (p.5), por lo que, una cultura del cumplimiento de la ética pública requiere un arquetipo administrativo orientado a la probidad, rectitud y creación de valor público que la NGP no puede ofrecer.

En la misma línea, RIASCOS (2010) expresa que el fundamento de ambos tipos de administración es sustancialmente diferente, ya que la NGP es pro mercantilización del Estado o pro mercado, mientras que la PNGP tiene un epicentro que se funda en las capacidades colaborativas entre Estado y sociedad cimentadas en el pluralismo. Así mismo, en planteamientos como los de LAGREID Y CHRISTENSEN (2007) es posible avizorar que entre ambos esquemas existe una diferenciación estructural profunda entre las transferencias de autoridad de niveles político-administrativos hacia agencias o entidades especializadas en determinados asuntos, lo que permite a su vez, una diferenciación conceptual clara.

De igual manera, es importante sumar a este debate las complejas relaciones que se han establecido entre la Administración Pública Tradicional (TPA), la NGP y la PNGP, pues algunos documentos sobre las reformas de las administraciones públicas “(...) la han presentado como un proceso más o menos lineal (...). Esto está muy en la tradición kuhniana, donde un paradigma con nuevos supuestos básicos, nuevos lenguajes y

diferentes concepciones (...) se vuelven dominantes y suplantan el marco anterior" (JILGUERO 2023, p. 12). No obstante, la realidad es compleja, ya que se entrelazan múltiples relaciones entre el Estado, el Gobierno, la administración pública, la sociedad, el mercado, los partidos políticos, la academia, etc.; con lo cual, doctrinas, técnicas y paradigmas pueden coexistir en un mismo espacio-tiempo de diversas maneras; y eso, es justamente lo que está ocurriendo con la TPA, la NPM y la PNP.

Contrario a la revolución paradigmática, JILGUERO (2023) expone las relaciones de *estratificación e hibridación y adopción selectiva* que están ocurriendo en la praxis respecto a este campo del conocimiento. Respecto a la visión *estratificada* (Figura 5), es importante denotarla como la superposición de paradigmas, modelos, enfoques y técnicas: "los viejos modelos y parámetros no simplemente dejan de existir, sino que sobreviven y funcionan de diversas formas (...) coexisten en diversos grados de tensión (...) los modelos antiguos no se eliminan (...) pueden carecer de atención" (p. 12).

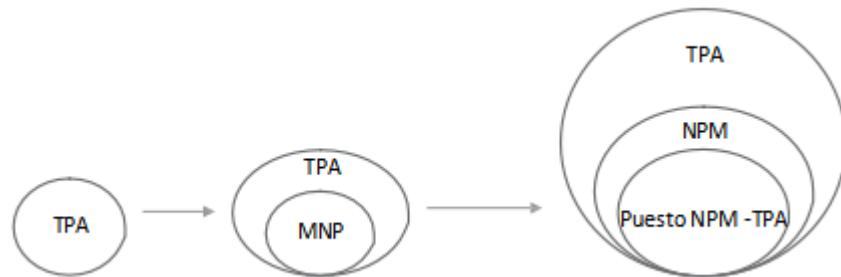


Figura 5. Visión Estratificada

(Tomado de: JILGUERO 2023, p.12)

Respecto a la *hibridación y adopción selectiva* (Figura 6) es un escenario aún más complicado, ya que en vez de ser una administración más o menos coherente existe una "adopción de palabras de moda, retórica, técnicas, lógicas e ilógicas, así como de razonamientos dentro y fuera del campo de las políticas (...) Los enfoques pueden

sintetizarse, dimensionarse e hibridarse para formar nuevos enfoques”(JILGUERO 2023, p.13); de modo que, el lenguaje y las perspectivas pueden estar desligadas de los paradigmas y ser elegidas técnicas concretas dependiendo las necesidades contextuales.

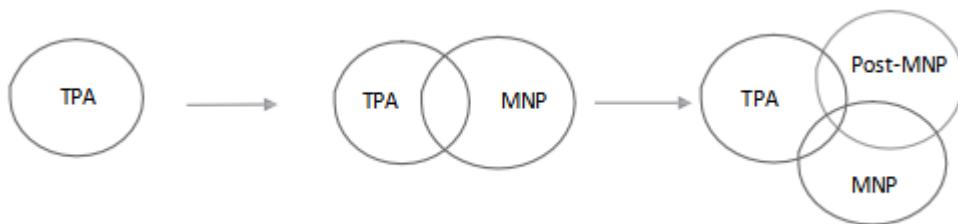


Figura 6. Hibridación y adopción selectiva

(Tomado de: JILGUERO 2023, p. 13)

Un claro ejemplo de esta hibridación lo ponen de presente SCOTT, DONADELLI Y MERTON (2023) en relación con la Ley de Servicio Público de Nueva Zelanda de 2020, cuando expresan: “New Zealand seems to have moved away from the tendency of academic purity that characterized its NPM reforms and allowed for some level of hybridization of world-views”¹² (p. 954); inclusive, “la literatura sobre NGP y sobre PNGP se superpone en el tiempo” (CHICA Y SALAZAR 2016, p. 107). En todo caso, el debate sobre si la PNGP es continuidad o ruptura respecto a la NGP depende exclusivamente de una cuestión teórico-académica, ya que en la praxis no estamos en presencia de un desplazamiento paradigmático; además, dependerá de cómo sea asumida la NGP, si como reforma limitada

¹² “Nueva Zelanda parece haberse alejado de la tendencia a la pureza académica que caracterizó sus reformas de la NGP y ha permitido cierto nivel de hibridación de visiones del mundo”.

que se complementa con la PNGP o como reforma fracasada que viene a ser sustituida por estos nuevos planteamientos críticos.

2.2. Diferencias de la PNGP respecto a la NGP

En aras de presentar las diferencias entre estos dos modelos de administración pública, es necesario contextualizar brevemente la NGP, la cual puede ser entendida como

[u]n paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales. (PACHECO 2014, p. 36).

En tal contexto de los años 80's "se integraron en el sector público principios como el emprendimiento, la privatización, la orientación al cliente y las técnicas de gestión del sector privado" (ÇOLAK 2019, p. 519); por lo tanto, categorías como "subcontratar", "desregular", "flexibilizar", "descentralizar", "tercerizar" y "desconcentrar" se volvieron comunes en las administraciones públicas regidas bajo las lógicas de la NGP. Ello, bajo el prisma de un "Gobierno catalizador" que debe tomar el timón en lugar de los remos; es decir, gobiernos empresariales que instauran sistemas en los cuales las decisiones políticas (timonear) se separan de la prestación de los servicios (remar), de modo que "las organizaciones de éxito dividen la alta administración de las operaciones, lo cual permite a la alta administración concentrarse en la toma de decisiones y la dirección; (...) las operaciones, deben estar a cargo de equipos de trabajo independientes"(OSBORNE Y GAEBLER 1992, p. 67) que se hallen en el mercado.

Esto implicó un giro copernicano del sector y de "las relaciones entre el gobierno y la sociedad [pues, buscó] hacer un mayor uso del sector privado para promover un sistema público seguro, eficiente, competitivo y abierto a la obtención de recursos; para privatizar la producción de bienes y servicios" (HUGHES 1996, p. 111 y 113). Tal fue la transformación

que generó respecto al modelo burocrático-weberiano que ÇOLAK (2019) afirma que “los límites entre el sector público y el privado se volvieron poco claros” (p. 520). Inclusive, muchas categorías del mundo empresarial se transfirieron a la administración pública, “el ejemplo más obvio de esta transformación es el término administrador, que se sustituye por el término gerente, y el término ciudadano, que se sustituye por el término cliente” (ÇOLAK 2019, p. 522).

En términos sintéticos, es fundamental traer a colación los planteamientos de HOOD (1991) quien formuló las características principales de la NGP, entre ellas se encuentran las siguientes: mayor énfasis en los controles de producción, el paso a la desagregación o “agenciación” de las unidades del sector público, mayor especialización en la prestación de los servicios, introducción de lógicas de competencia, normas y medidas de desempeño explícitas que busquen la analogía con el sector privado y destacar y aprender de los estilos gerenciales empresariales. Es decir, medidas cuyo “fin último está encaminado a crear condiciones para el pleno funcionamiento del mercado como principio organizador de la sociedad global” (ESCOBAR 2019, p. 139).

Posterior a la implementación de todo ello, llegaron las críticas expuestas en el apartado anterior; de modo que es conveniente traer a colación el estado del arte sobre las principales diferencias entre la NGP y la PNGP que realizaron CHICA Y SALAZAR (2016) y que se aprecia en la siguiente tabla:

Autores	Enfoque NGP	Enfoque PNGP
Chapman, J., y Duncan, G. (2007)	Implantación de mecanismos basados en Nueva economía institucional Aplicación de modelos contractuales, contables y de <i>marketing</i> Énfasis en la descentralización desde perspectivas centradas en procesos organizacionales tales como control, provisión, recursos humanos, entre otros. Desglose de estructuras organizacionales	Énfasis en gestión para resultados (por ejemplo enfoque centrado en estructuras y sistema de coordinación) Abandono de la organización política y de las divisiones entre comprador y proveedor
Jun, J. S. (2009)	Crítica al "modelo" burocrático weberiano Énfasis en la estructura a partir de procesos de descentralización y desconcentración en función de lógicas de coordinación vertical y autonomía Implementación de técnicas de gestión desde enfoque gerencialista que dan como resultados procesos de privatización o tercerización Implantación de mentalidad gerencial que redondea en mayor capacidad empresarial, con referencia al mercado y la competencia.	Reducción de la fragmentación mediante integración estructural, lo que implica "recentralización" Fomento de mecanismos de asociación público-privada como eje de una gestión colaborativa Fomento de capacidades y coordinación Fortalecimiento de capacidades de gestión basadas en nuevas dimensiones de problemas públicos: ambientales, culturales, entre otras.
Goldfinch, S., y Wallis, J. (2010)	Mercado putativo y prácticas empresariales del sector privado Énfasis en la generación de eficiencia y resultados con base en estructuras descentralizadas Mayor preponderancia de estructuras flexibles basadas en la innovación En materia de recursos humanos, énfasis en la motivación del personal a través de incentivos financieros.	Rechazo de la agenciación Acento en la ciudadanía vista desde un enfoque más amplio asociado a mayor participación en contraste con el enfoque basado en el cliente Se pone de relieve la necesidad de ampliar el enfoque ético con referencia por ejemplo a la generación de "valor público"
Zafra-Gómez, J. L., Bolívar, M. P. R., y Muñoz, L. A. (2012)	Agenciación Despolitización Incrementos en: autonomía, libertad y discrecionalidad del servicio civil, especialmente en los procesos decisionales.	Énfasis en procesos organizacionales basados en la calidad Reforzamiento de los mecanismos de control y coordinación Mejoras en la capacidad de gobierno pero en función de marcos de gobernanza.
De Vries, M., y Nemec, J. (2013)	Medición del rendimiento, Referencias a la generación de salidas y el control Acento en contratación y subcontratación Desagregación y competencia al interior del sector público, Énfasis en aspectos como calidad y servicios de gobierno electrónico.	Se retoman las variables de centralización y descentralización Se hace énfasis en un conjunto de variables tales como confianza, apertura y transparencia, Se hace tendencial la necesidad de mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas Se amplía el marco de la Participación Ciudadana Se hace énfasis en la eficacia de largo plazo y en la generación de resultados.

Tabla 3. Diferencias entre NGP y PNGP

(Tomado de: CHICA Y SALAZAR 2016, p. 108)

Además y en línea con lo expuesto por VAN GESTEL Y TEELKEN (2004), es importante también destacar la diferenciación desde cuatro criterios transversales:

- i) **Raíces normativas:** Mientras la NGP encontró asidero en los postulados economicistas de la elección racional, las teorías de la elección pública y la

eficiencia (optimización); la PNGP encuentra sus mandatos prescriptivos en la democracia, la humanidad, la equidad social y la igualdad.

- ii) *Metas y Estrategias:* la NGP se centra en conseguir la eficiencia economicista de reducir costos en la prestación de servicios de calidad; por otro lado, la PNGP pone especial atención en resolver los problemas de la sociedad (*ethos público*) a la vez que busca crear valor público mediante el mejoramiento de la confianza y la colaboración.
- iii) *Modelo de Gestión:* La NGP acude al mercado, a la presencia de múltiples agencias, enfatiza “la delegación estructural, la desagregación y las organizaciones especializadas - single-purpose organizations” (CHRISTENSEN Y LAEGREID 2007, p. 540); mientras que la PNGP busca consolidar una administración coordinada, integrada, bajo lógicas de comunidad, red y modelos como el *Whole of Government Approach* u *Holistic Governance*.
- iv) *Políticas Públicas y Administración:* la NGP considera que en la administración no debe existir mayor interferencia política, de modo que separa la administración de las políticas públicas; por el otro lado, la PNGP, bajo una perspectiva de gobernanza que aspira a superar la “crisis” de representatividad democrática, sí concibe un escenario de coexistencia y co-creación de políticas públicas en el marco de la administración.

Conforme a ello, las principales diferencias entre la NGP y la PNGP “tienen que ver entonces con dos aspectos fundamentales, los cuales son: 1) centralización [bajo] una perspectiva de trabajo en redes [coordinada e integrada], y 2) de forma más concreta, un acento especial en lo que se denomina *ethos* y cultura de lo público” (CHICA Y SALAZAR 2016, p. 109); lo cual, dista diametralmente de la perspectiva de “agenciación” y de los fines mercantiles que se denunciaban de la NGP. Con ello, también existe una transformación simbólico-

discursiva que CHICA Y SALAZAR (2016) presentan como un cambio de las “E’s” a las “C’s” y que se refleja en el siguiente gráfico:



Figura 7. Tránsito de las “E’s” a las “C’s” en la PNGP

(Tomado de: CHICA Y SALAZAR 2016, p. 122)

2.3. La PNGP en Colombia

La literatura sobre PNGP en Colombia es muy limitada, salvo por las aproximaciones conceptuales que realizan CHICA Y SALAZAR (2016; 2020); lo cual encuentra eco en el análisis bibliográfico que realizan ROPRET Y ARISTOVNIK (2019) denominado “*Públic sector reform from the post-new public management perspective: review and bibliometric análisis*”¹³ en el que denotan un crecimiento importante desde el año 2011 hasta la actualidad de publicaciones asociadas a la PNGP; en este contexto, “it can be observed (...)

¹³ “La reforma del sector público desde la perspectiva de la post-nueva gestión pública: revisión y análisis bibliométrico”.

that most of the authors belong to the Anglo-American-Australasian groups of countries, followed by Continental European and Nordic countries”¹⁴ (p. 96).

Ello encuentra asidero en lo expuesto anteriormente de que las primeras y principales críticas a la NGP provinieron de Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Países Bajos, Italia y Alemania tras su implementación. En Colombia, existe una tendencia bibliográfica creciente sobre NGP, ya que es el modelo que se ha venido implementando desde los 80’s y que se cristalizó con la Constitución Política de 1991; no obstante, las bases de datos académicas como *Web of Science* o *Scopus* aún no reflejan casi ninguna producción académica colombiana sobre la PNGP, al contrario, los resultados se alinean con lo expuesto por ROPRET Y ARISTOVNIK (2019), tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

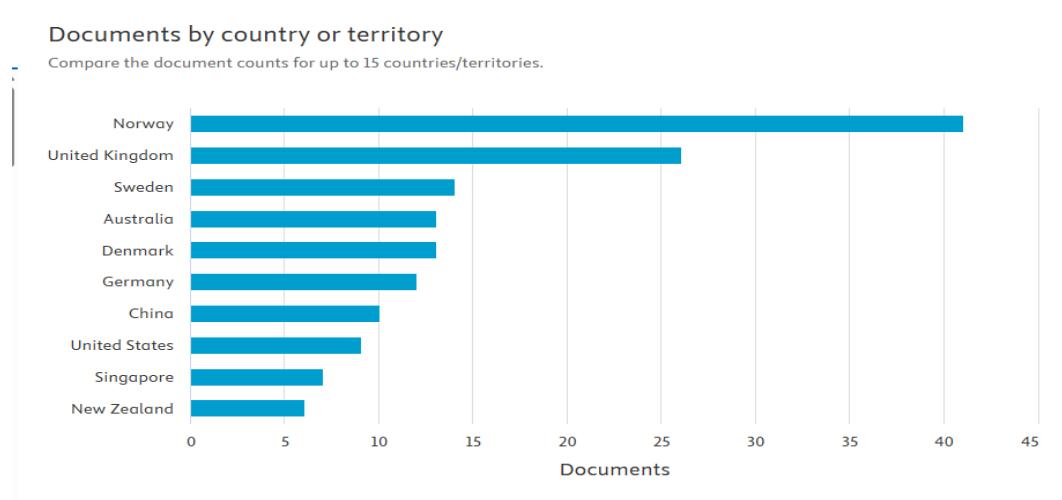


Figura 8. *Resultados documentales por territorio al buscar "Posnueva gestión pública"*
OR "pos nueva gestión pública" OR "post nueva gestión pública" OR "Post-new public
management" OR "P-NGP" OR "Post-NPM" en SCOPUS

(Tomado de: SCOPUS 2025)

¹⁴ “se observa (...) que la mayoría de los autores pertenecen a los grupos de países angloamericanos y australianos, seguidos de los países de Europa continental y los países nórdicos”.

3. La cárcel metropolitana de Medellín como expresión de la PNGP en Colombia

3.1. Exacerbación del ethos o cultura de lo “público”: democracia, equidad social y humanización

Como se advirtió en el apartado anterior, una de las principales críticas que se realizó a la NGP fue la exacerbación de la lógica gerencialista, mercantilista y comercial en la prestación de servicios públicos, que dejaba en un segundo plano los imperativos sociales, jurídicos y políticos que apelan a un ethos o cultura de lo público cimentada en la democracia, la equidad social y la humanización. En tal sentido, La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín se erige como expresión de este nuevo ethos público que, por primera vez en Colombia, buscará dar respuesta al problema de la *separación por categorías* de personas privadas de la libertad y de esta manera dará cumplimiento a las Reglas Nelson Mandela contenidas en la Resolución 70/175 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2015; asegurando de esta manera condiciones dignas y ajustadas a parámetros internacionales de Derechos Humanos de privación de la libertad a la vez que morigera las consecuencias del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario en la región.

Como lo ponen de presente SÁNCHEZ Y SANABRIA (2024), el ethos público implica un compromiso con el servicio público, es decir, que el “espíritu de la administración pública del siglo XXI se centra en un fuerte compromiso de servir al público y promover el bien público. Se espera que los servidores públicos sean dedicados y respondan a las necesidades de la comunidad” (p.28). Ligado a ello, esta cárcel de sindicados es una respuesta concebida desde lo público para dar cumplimiento a decisiones judiciales que han declarado situaciones masivas de vulneración de Derechos Humanos; además, se proyecta como una

salida a un problema estructural de vieja data que la COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA VIDA EN PRISIÓN (2025) describe en los siguientes términos:

La Comisión destaca los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en materia de infraestructura y reconoce que [existe] un avance importante para la garantía de los derechos de la población privada de la libertad. Sin embargo, la información suministrada sólo refiere a la ampliación en la cantidad de cupos (para lo cual reporta los que deben entregarse porque las obras ya están en ejecución, aquellos que se contratarán y los convenios que se han suscrito) ignorando otros aspectos relevantes tales como el contar con espacios suficientes y adecuados para las actividades de educación o laborales, la atención en salud, las visitas familiares e íntimas, entre otros aspectos de la vida penitenciaria (p. 134)

En línea con ello, la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín aspira a ser referente nacional en resolver parcialmente los problemas estructurales y en brindar las condiciones de vida penitenciaria adecuadas; pues tal como se logra apreciar de los anexos técnicos del CONTRATO CCO2023199 de 2023, el concesionario debe garantizar escenarios propicios para el esparcimiento, alimentación, atención en salud y capacitación de los internos. Tal estructuración *contractualizada* ha tenido en cuenta las normas técnicas definidas por “el Comité Interdisciplinario para la Estructuración de las Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad que fue creado por orden de la Corte Constitucional mediante la sentencia T-762 de 2015, cuyo objetivo es la identificación de los parámetros técnicos que permitan consolidar condiciones de reclusión dignas” (COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA VIDA EN PRISIÓN 2025, p. 43).

Así mismo, este centro carcelario se presenta como una opción jurídicamente idónea para dar garantía a los derechos de las personas privadas de la libertad, que deben ser garantizados por el Estado en el marco de un régimen democrático; pues como lo ha expresado la Corte Constitucional:

la relación de especial sujeción que tiene la persona recluida con el Estado, implica la suspensión absoluta de ciertos derechos, pero, sin embargo, no apareja una restricción total de su patrimonio jurídico. En efecto, de una parte, resulta evidente que algunos derechos, como la libertad personal o la libre locomoción, se encuentran absolutamente limitados a partir de la captura. No obstante, otro grupo de derechos, como el derecho a la intimidad personal y familiar y los de reunión y asociación, pese a que pueden llegar a ser fuertemente limitados, nunca podrán ser completamente suspendidos. Por último, la persona, no importa su condición o circunstancia, está protegida por un catálogo de derechos que no pueden ser objeto de restricción jurídica durante la reclusión. Se trata de derechos como el derecho a la vida, a la integridad personal o a la libertad de conciencia" (T-966 de 2000).

De modo que el plantel espera cumplir con los estándares mínimos relativos al mínimo vital que asegure la humanización de la vida en prisión en aspectos básicos que debe suplir todo ser humano, como "espacio digno, a la alimentación, a la disponibilidad de implementos y utensilios básicos para el aseo y a la alimentación, (...) acceso directo del recluso al agua, que es una obligación internacional y la temperatura, luz y ventilación de los espacios de reclusión" (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y CORPORACIÓN ALEMANA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2017, p. 37). Los cuales hacen parte de derechos mínimos fundamentales que debe garantizar el Estado a cada ciudadano y que se encuentran plasmados en la Constitución Política y en instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos.

También es importante destacar que, en cumplimiento de los imperativos jurídicos anteriormente mencionados existen algunos Indicadores de Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario y Carcelario "que responden a la necesidad de medir las condiciones mínimas de subsistencia digna que deben respetar los establecimientos destinados a albergar a personas privadas de la libertad" (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y CORPORACIÓN ALEMANA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2017, p. 15) y que son una guía para el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, de la Comisión

Miguel Ángel Galindo Rodríguez

La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) como expresión de la Posnueva gestión pública en

Colombia

de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, y para las entidades territoriales (como la Alcaldía de Medellín) que tienen a su cargo la construcción, mantenimiento y operación de los centros penitenciarios y carcelarios; ejemplo de estos indicadores son los siguientes parámetros técnicos que debe tener en cuenta el concesionario Carmet Medellín S.A.S y que se encuentran contenidos en el documento *Indicadores de Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario y Carcelario* del (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y la CORPORACIÓN ALEMANA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2017, pp. 45 y 46):

Espacio digno (Hacinamiento)

a. Número de cupos Vs. número de internos: $\frac{reclusos_i}{cupos_i} - 1; i: \text{patio (pabellón)}$

b. Número de camas Vs. número de internos: $\frac{reclusos_i}{camas_i} - 1; i: \text{patio (pabellón)}$

c. Suma de área destinada a internos/número de internos $\frac{area_reclusos}{reclusos};$

d. Suma de área de celdas/número de internos

$$\frac{\sum_{c=1}^n area_celdas_{ci}}{reclusos_i}; c: \text{celda}, i: \text{patio (pabellón)}$$

e. Área comunes/número de internos $\frac{area_comunes_i}{reclusos_i}; i: \text{patio (pabellón)}$

f. Tiemp promedio de permanencia en celda/pasillo al día por interno:

$$\frac{\sum_{j=1}^n area_celdas_{ci}}{reclusos_i}; j: \text{interno}, i: \text{patio (pabellón)}$$

g. Ventilación e Iluminación

i. $\frac{\sum_{c=1}^n area_ventana_celda_{ci}}{\sum_{c=1}^n area_celdas_{ci}}; c: \text{celda}, i: \text{patio (pabellón)}$

ii. $\frac{\sum_{c=1}^n watts_celdas_{ci}}{\sum_{c=1}^n area_celdas_{ci}}; c: \text{celda}, i: \text{patio (pabellón)}$

h. Distancia promedio entre camas

$$\frac{\sum_{b=1}^n distancia_camas_{bi}}{\sum_{b=1}^n camas_{bi}}; b: \text{cama}, i: \text{patio (pabellón)}$$

i. Distancia entre piso y cama

$$\frac{\sum_{b=1}^n distancia_pisos_{bi}}{\sum_{b=1}^n camas_{bi}}; b: \text{cama}, i: \text{patio (pabellón)}$$

j. Distancia promedio entre último nivel de cama y techo

$$\frac{\sum_{b=1}^n distancia_techos_{bi}}{\sum_{b=1}^n camas_{bi}}; b: \text{cama}, i: \text{patio (pabellón)}$$

k. Tamaño de camas:

$$\frac{\sum_b^{n_i} area_camas_b}{n_i}; i: \text{patio (pabellón)}; n: \text{número de camas}$$

Ahora bien, de las imágenes comerciales que actualmente se tienen de los espacios que la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín tendrá, se logra apreciar que se han considerado todas estas variables relativas al mínimo vital como el acceso al sol, la recreación, la distancia de las camas, etc.; tal como se ilustra a continuación:

Miguel Ángel Galindo Rodríguez

La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) como expresión de la Posnueva gestión pública en

Colombia



Figura 9. Plano General Cárcel Para Sindicados de Medellín

(Tomado de: AGPPAPP, 2025)



Figura 10. Plano Zona de Esparcimiento - Cárcel Para Sindicados de Medellín

(Tomado de: AGPPAPP, 2025)

Miguel Ángel Galindo Rodríguez

La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) como expresión de la Posnueva gestión pública en
Colombia



Figura 11. Plano Zona de Deportes - Cárcel Para Sindicados de Medellín

(Tomado de: AGPPAPP, 2025)



Figura 12. Plano Celda - Cárcel Para Sindicados de Medellín

(Tomado de: AGPPAPP, 2025)

Por lo expuesto, es indiscutible que este proyecto contractualizado por la Alcaldía de Medellín, más allá de realizarse mediante una Asociación Público-Privada para lograr la sostenibilidad financiera, tiene un ethos público que responde a necesidades sociales bajo parámetros jurídicos que se alinean con estándares internacionales de Derechos Humanos y que apunta a garantizar condiciones dignas y humanas de privación de libertad, logrando por primera vez en Colombia la separación de condenados y sindicados bajo las Reglas Nelson Mandela.

3.2. Gobernanza pública, lógica de servicio público, creación de valor público y era digital

De conformidad con lo expuesto en el apartado anterior, la PNGP fue sintetizada por FUNCK Y KARLSSON (2024) en cuatro principales postulados que la dotan de sentido como un posible paradigma diferenciado de la NGP; ahora bien, con base en estos, es pertinente evaluar si la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín se encuentra orientada hacia tal dirección administrativa:

- A) *La Nueva Gobernanza Pública*: conforme a lo descrito por OSBORNE (2010), es fundamental para la PNGP partir de la premisa de la existencia de un Estado plural y pluralista que, mediante redes interorganizacionales, establece escenarios de coordinación y consensos entre multiplicidad de actores involucrados en algún problema público para darle solución; de ahí que es fundamental el giro paradigmático de “cooperación interorganizacional (...) coordinación más que competencia (...) y confianza más que control” (FUNCK Y KARLSSON 2024, p. 2689). Así mismo, no excluye la posibilidad de que actores privados sean quienes presten los servicios públicos mediante el outsourcing o la externalización, en tanto exista coordinación y no se otorgue preeminencia a la mercantilización o agencificación.

De modo que, a través de la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín, es plausible advertir que para su estructuración y eventual construcción, mantenimiento y puesta en operación han intervenido coordinadamente los siguientes actores, tanto

públicos como privados: Alcaldía de Medellín, Concejo de Medellín, Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público- Privadas (AGPPAPP), Gobernación de Antioquia, Área metropolitana del Valle de Aburrá, Ministerio de Justicia y del Derecho, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, Carmet Medellín S.A.S (contratista mexicano), Consorcio Intercárceles (Interventoría, compuesta por dos empresas colombianas y una chilena) y residentes de la vereda Pedegal Alto del corregimiento de San Cristóbal (aunque presentan discrepancias con el proyecto); inclusive, según los fallos judiciales referenciados en la primera sección del documento, más adelante, también es posible que participen las alcaldías de los municipios de Bello, Caldas e Itagüí mediante convenios interadministrativos en caso de no contar con relaciones con ninguna otra cárcel municipal o con el INPEC.

Con base en ello, es posible entrever que han existido múltiples relaciones de coordinación y se han alcanzado consensos para llevar este proyecto adelante; lo cual, escapa de la *agenciación* propia de la NGP, en la que existían agencias (públicas, privadas o mixtas) de un solo propósito que no eran capaces de abordar los problemas públicos de manera integrada; así mismo, este proyecto carcelario es un ejemplo de los postulados del *Whole of Government Approach u Holistic Governance* para poder dar respuesta a los problemas complejos y multisectoriales que enfrenta la sociedad, como lo es el tema carcelario.

Sumado a ello, en el marco de la existencia de un Estado plural y pluralista, la administración ha optado por desarrollar el proyecto bajo el esquema de Asociación Público Privada, no sólo por las ventajas financieras que ofrece, sino por los beneficios que le ofrece el sector privado, que, como describe URIBE (2022), se relacionan con la experiencia, las buenas prácticas, el conocimiento técnico y el relacionamiento con

otros actores del mercado que le permitirán construir, mantener y operar en mejor forma el centro carcelario.

- B) *La lógica del servicio público:* En el caso en concreto, los actores involucrados han comprendido que la prestación de este servicio público, diferente a la producción de mercancías, requiere de simultaneidad; en consecuencia, dado que las labores de operación, mantenimiento, custodia y vigilancia requieren de la acción constante y permanente de la administración, se coordinó de tal manera que una parte de tales necesidades del servicios serán cubiertas por un actor privado (que será vigilado por otro actor privado que ejerce la interventoría para asegurar la calidad) y otra parte (indelegable y no externalizable por la normatividad nacional) la realizará el INPEC; es decir que la ciudadanía recibirá un servicio público coordinado e integrado entre actores públicos y privados.

Así mismo, como lo ponen de presente SÁNCHEZ Y SANABRIA (2024) la administración pública del Siglo XXI requiere un ethos del servicio público que logre resolver los desafíos y significativos cambios del mundo globalizado; esto ethos puede verse manifestado en el caso de estudio, ya que, el proyecto ha implicado una ética de servicio alineada con los estándares constitucionales que pregnan en el artículo 209 de la carta política colombiana, es decir, una función administrativa orientada al interés general y que se desarrolle con fundamento en los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones, en un marco de armonía institucional. De modo que se ha exacerbado “el compromiso de servir al público, una conducta ética, empoderamiento ciudadano, innovación, profesionalismo y experiencia” (SÁNCHEZ Y SANABRIA 2024, p. 27).

Lo cual encuentra eco con los fines mismos del Estado que desde la Constitución Política se prescribieron del siguiente modo: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en

la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación..." (Art. 2). Por lo tanto, una cárcel destinada a separar a los sindicados de los condenados es una afirmación del compromiso del servicio público con los tratados internacionales de Derechos Humanos, con el Sistema Penitenciario y Carcelario nacional que ubica a las personas privadas de la libertad como piedra angular y epicentro de la política criminal colombiana y de la ética del servicio orientada a garantizar la dignidad humana aún en condición carcelaria; lo cual, es propio del énfasis democrático y humanista que pregonan la PNGP.

- C) *La Gestión del Valor Público:* Bajo el axioma de que las organizaciones públicas, al prestar un servicio, no persiguen el lucro como las sociedades comerciales, sino la creación de valor público, es decir, la consecución de "beneficios derivados de los servicios que presta el Estado a los ciudadanos" (CALDERÓN 2016, p. 68); es prudente advertir que la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín no se limita a intervenir el problema del hacinamiento carcelario y la coexistencia de sindicados y condenados mediante medidas asistenciales o paliativas de corta duración y sometidas a algún período de gobierno. En su lugar, pretende una mejoría material sobre el estado de cosas de una población con una perspectiva temporal de largo aliento que, bajo el influjo del Estado relacional y la gobernanza, se proyecta como una solución definitiva a un problema social de vieja data; lo cual, para VÁSQUEZ (2017), es manifestación de la creación de valor público catalizada mediante un paternariado público-privado. Sumado a ello, es fundamental hacer hincapié en la tesis que MARTÍNEZ Y VEGA (2023) sostienen respecto a la creación de valor público, según la cual, "asuntos como la colaboración, compromiso de los stakeholders, innovación, gobernanza e interacción emergen como factores fundamentales para la creación del valor público" (p. 13) y se coligan con la necesidad de modernizar y superar la relación jerárquica y unidireccional de la administración en la atención de las necesidades públicas; que ha conllevado a la transformación de la misma, desde la TPA hasta modelos más complejos de interacción

e interrelación como la PNGP, que “fomenta una interacción entre los actores basada en la corresponsabilidad, el diálogo, la cooperación y la participación en la gestión” (VÁSQUEZ 2017, p.13).

Conforme a ello, el presente caso bajo estudio refleja los cimientos pluralistas e interorganizacionales requeridos para propiciar un ambiente de creación de valor público que se materializará mediante una Asociación Público Privada cuyos beneficios derivados son descritos por CARDONA (2019) de la siguiente manera:

Asegura tener una serie de ventajas en términos de eficiencia, sostenibilidad y control de calidad. Entre los beneficios destacados de este modelo se encuentran: Multas al operados si excede la capacidad autorizada, lo que previene nuevos hacinamientos; remuneración por servicio, solo si se cumplen indicadores de calidad; transferencia de riesgos, lo que evita que el Estado asuma demoras o sobrecostos injustificados; [y,] supervisión e interventoría constante, para garantizar cumplimiento técnico y legal (p. 2).

Por lo tanto, este caso en específico puede corroborar lo descrito por HIRSH y OSBORNE (2000) de que los “valores públicos se pueden salvaguardar, o incluso fortalecer, a través de técnicas administrativas del sector (como la gestión del desempeño), y de la colaboración con el sector privado” (PARRADO y REYNAERS 2021, p.7). Este paternariado público-privado facilitó las relaciones, conexiones y alianzas entre distintos actores para, además de abordar un problema público complejo, propender por la creación de este valor que justifica el contemporáneo quehacer administrativo.

D) *La Gobernanza de la era digital:* Teniendo en consideración lo dicho por ROPRET Y ARISTOVNIK (2019), la PNGP se erige como una crítica a la incapacidad de la NGP para abordar los complejos problemas actuales que requieren soluciones integradas y acordes con el siglo XXI, así mismo, se reivindica una administración que acuda a las mismas herramientas que la 4ta revolución industrial ha generado. Con base en ello, la administración pública debe integrar a sus esquemas de operación las herramientas

digitales y transitar hacia el *e-government* en aras de lograr la implementación del gobierno abierto cimentado en la participación, colaboración y rendición de cuentas.

En esa línea, y tal como se precisó en el primer apartado de este documento, la Cárcel Metropolitana para Sindicados se encuentra registrada en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 denominado “Medellín Futuro” en el acápite de “Inteligencia, tecnología e infraestructura para la seguridad y la convivencia”, y hace parte de una estrategia de seguridad y justicia que busca utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones en la prestación de los servicios públicos. Según el CONTRATO CCO2023199/ 2023 este establecimiento carcelario implementará sistema de video-vigilancia electrónica (sistema de circuito cerrado de televisión – CCTV), tecnologías de comunicación interna, control de acceso biométrico, tecnología avanzada para la detención de elementos prohibidos y plataformas digitales para llevar a cabo la gestión administrativa, el seguimiento de los reclusos (incluido su tratamiento psicosocial), la asignación de citas y visitas, entre otros.

Así mismo, esto se coliga con un proyecto más ambicioso y de largo aliento que es el de transitar a un Gobierno Digital “bajo un modelo de gobernanza basado en el relacionamiento entre el orden nacional y territorial, y el nivel central y descentralizado, involucrando a los grupos de interés en la toma de decisiones” (MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, 2025) que se alinee con las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Aunque los documentos asociados a la Cárcel no exponen de manera explícita la relación que estas tecnologías de la información tendrán con la gobernanza, es indiscutible que es un paso hacia los beneficios que el gobierno digital promete, que, como FERNÁNDEZ y LINARES (2020) exponen, fortalecerá la cultura democrática, la sociedad colaborativa, la inclusión e igualdad; a la vez que, se alinearán con los esfuerzos policéntricos de modernización del Estado y de la administración pública en favorecimiento de la transparencia y de la disminución de la corrupción.

Con lo expuesto hasta este momento es corroborable que la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín se encuentra concebida (al menos) por los cuatro postulados que dotan de sentido el imaginario de lo que se ha denominado Pos-Nueva Gestión Pública según lo descrito por FUNCK Y KARLSSON (2024); aunque aún se encuentra en construcción y solo su puesta en funcionamiento permitirá advertir con mayor rigurosidad si es una expresión real de un servicio orientado por las lógicas de la PNGP, si es posible aseverar que la planeación y contractualización de la misma (que tiene por objeto realizar los estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental y social, construcción, operación, mantenimiento) han estado impregnadas por una *Nueva Gobernanza Pública*, una *Lógica de Servicio Público*, una *Gestión del Valor Público* y *Gobernanza en la era digital*, que han viabilizado la exacerbación del ethos público, la democracia, la equidad social y la humanización.

3.3. ¿Estratificación o hibridación y adopción selectiva?

Tal como se ilustró en el segundo apartado de este documento, existen complejas relaciones entre la TPA, LA NGP Y LA PNGP que, contrario a una tradición kuhniana, en la materialidad se entrelazan complejas y diversas relaciones entre el Estado, el Gobierno, la administración pública, la sociedad, el mercado, los partidos políticos, la academia, etc.; con lo cual, la TPA o la NGP, más que ser superadas por la PNGP pueden encontrarse en relaciones de estratificación o hibridación y adopción selectiva. Ante ello, es importante precisar que, aunque la planeación y contractualización de la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín se concibió adoptando los ideales de la PNGP, existen aspectos que indican también que no se dejaron de lado elementos de la TPA y de la NGP; y que, por lo tanto, este establecimiento carcelario no será un referente evolutivo kuhniano dentro de la administración pública colombiana:

- A) *Provisión y gestión de seguridad y vigilancia*: Es importante recordar que el contratista realizará los estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental y social, construcción, operación, mantenimiento y reversión la cárcel, mientras que la provisión y gestión de los asuntos relacionados con la seguridad y vigilancia del penal lo realizará el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), el cual, “es un establecimiento

público del orden nacional adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente" (ACUERDO 002 DE 2010, ART. 3), que cuenta con un sistema de carrera y una estructura jerárquica con funcionarios cuyas labores se encuentran estrictamente detalladas en normas y manuales de funciones; además, cuyos procedimientos se encuentran estrictamente reglados por escrito.

Es decir, que mientras la planeación y contractualización del paternariado público-privado fue concebido bajo los postulados de la PNGP, la provisión y gestión de seguridad y vigilancia dentro del centro carcelario será prestado por funcionarios públicos, cuyo actuar, estructura de mando y afiliación organizacional se encuentran regidos por los mandatos de la TPA.

- B) *Importancia de normas y valores económicos y empresariales:* A pesar de que una de las grandes críticas de la PNGP a la NGP fue la preeminencia que dio a los aspectos económicos en la prestación del servicio, la planeación y contractualización de esta cárcel no fue ajena a tales consideraciones. Por ejemplo, la escogencia del contratista estuvo dada principalmente por tener el menor precio en la oferta económica presentada; además, en el CONTRATO CCO2023199/ 2023 existen amplias secciones destinadas a asegurar el equilibrio financiero, retribuciones, ingresos, compensaciones, intereses, patrimonios autónomos. Por consiguiente, a pesar de ser un proyecto que enfatiza el ethos público, la democracia, la equidad social y la humanización, no obvió el carácter negocial que tendrá este paternariado y justifica el temor que puedan sentir algunos ciudadanos de que los intereses económicos y financieros primen sobre el interés público, aún más cuando se trata de un servicio público carcelario.

- C) *Desigual realización de los beneficios prometidos a países en vías de desarrollo:* Es fundamental advertir que los postulados de la TPA, NGP y la PNGP han sido originados en el norte-global (MARCHESI, 2017) según sus necesidades y contextos específicos. La efectiva, eficaz y eficiente implementación de estos modelos de administración pública en países en vía de desarrollo como Colombia puede variar considerablemente, ya que no se

cuenta con los recursos, capacidad institucional, cultura cívico-política, tecnologías de punta, tradiciones descentralistas y/o federalistas y mercados equitativos análogos. Con lo cual, a pesar de que la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín está concebida bajo los cuatro ideales de la PNGP y de que la seguridad y vigilancia se orientarán por las premisas de la TPA, es posible que en su puesta en funcionamiento éstas difieran de lo establecido en los marcos teóricos y aún más preocupante, que lo mismo ocurra con sus beneficios proyectados.

- D) *Gobernanza más no consenso:* A pesar de que la PNGP que guió este proyecto carcelario pregonó por mayores niveles de cooperación, colaboración, confianza, corresponsabilidad, co-gobierno; existen manifestaciones de resistencia y oposición por parte de los pobladores del corregimiento de San Cristóbal, quienes alegan afectaciones sociales, ambientales y de vocación agrícola en el territorio; ante quienes la administración sí ha actuado con un marcado tinte jerárquico-burocrático propio de los postulados de la TPA.
- E) *Preocupación ética asociada a la corrupción:* la PNGP criticó la preocupación ética que despertaba la NGP al permitir a privados gran autonomía en la gestión que podían conducir a prácticas de corrupción; en el caso bajo estudio, a pesar de las lógicas de cooperación y de mayores niveles de gobernanza que postula la PNGP, aún puede existir temor a la corrupción dado el sistema político y económico colombiano que GILBERTO TOBÓN (2019) describe como “capitalismo burocrático y gansteril”; según el cual, la acumulación de capital por parte de algunos sujetos se ha llevado a cabo a través de mecanismos burocráticos (de cooptación del Estado) y en muchos casos, de manera ilegales o violentas especialmente asociadas al narcotráfico.

Ante todo ello, solo la puesta en funcionamiento nos permitirá denotar si nos encontramos en presencia de un escenario de estratificación o de hibridación y adopción selectiva; lo que es cierto hasta el momento es que de la planeación y contractualización de la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín se logra apreciar que, aunque su concepción ha estado influida por la

PNGP, no será una manifestación pura de ello, sino que desde ya se entretelen y avizoran técnicas, palabras, lógicas y prácticas de TPA y de NGP.

4. Conclusiones

La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín será la primera Asociación Público Privada carcelaria de Colombia de nivel micro que se adelantará tras la iniciativa pública de pretender resolver el problema de hacinamiento carcelario que ha conducido a un estado de cosas inconstitucional; además, permitirá separar a los sindicados de los condenados, con lo que se espera dar cumplimiento a una de las prescripciones de las Reglas Nelson Mandela y con ello, garantizar mayores niveles de dignidad y protección de derechos humanos ajustados a estándares y parámetros internacionales. Su relevancia también está dada en que se ha concebido bajo una lógica de contractualización en la prestación de servicios públicos por parte de la administración pública; en la que se busca aprovechar las ventajas, conocimiento y experiencia del sector privado.

Dado que desde los años 80's el país ha estado guiado por las lógicas de la NGP cristalizadas mediante la Constitución Política de 1991, y que han existido multiplicidad de expresiones concretas principalmente en infraestructura vial concesionada también mediante paternariados público-privados; este trabajo, pretendió examinar si este proyecto que involucra la realización de los estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental y social, construcción, operación, mantenimiento y reversión del establecimiento carcelario tuvo en consideración los postulados contemporáneos de la llamada Tercera Vía, Nueva Gobernanza, Gobernanza Pública, Nuevo Gobierno Público, Gobernanza Integrada, Neoweberianismo o lo que la doctrina ha intentado aglutinar en el concepto mayormente utilizado de Posnueva gestión pública.

De modo que, fue imprescindible caracterizar este estadio de la administración pública que auspicia por un liderazgo (más que gestión) capaz de resolver las complejas cuestiones socio-políticas del siglo XXI como las migraciones, el nacionalismo, la crisis ambiental, la crisis

civilizatoria, la gobernanza multinivel, la globalización, la 4ta revolución industrial, entre otros; ante los cuales, surgieron las primeras críticas a los ensayos de implementación de la Nueva Gestión Pública en países como Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos, que cuestionaban categóricamente las limitaciones que el predominio economicista y empresarial había generado en la administración pública, acompañadas de una “crisis” de representación democrática catalizada por la concepción del ciudadano como mero cliente pasivo e individual y de prácticas gerencialistas desprovistas de una ética pública que condujo a un escenario de agencificación carente de acción pública coordinada e integrada.

Ante lo cual, la PNGP exacerbó la necesidad de una administración que virara de los axiomas de las 3E (eficiencia, eficacia y economía) a una de las C's (confianza, corresponsabilidad, compromiso, colaboración, co-gobierno, comunicación, coordinación) capaz de enfrentar la complejidad de los problemas públicos actuales mediante un liderazgo que actuara y rescatara la preeminencia del ethos público, la democracia, la equidad social y la igualdad; apalancado en modelos como el *Whole of Government Approach* u *Holistic Governance*. De ahí que, configuró cuatro ideales que deben guiar a la administración: *Nueva Gobernanza Pública*, una *Lógica de Servicio Público*, una *Gestión del Valor Público* y *Gobernanza en la era digital*; sin embargo, la PNGP más que ser una evolución kuhniana dentro de las teorías de la administración pública que deja obsoletas prácticas, retóricas y métodos de la Administración Pública Tradicional o de la Nueva Gestión Pública, en la realidad opera junto con ellas en lógicas de estratificación o de hibridación y adaptación selectiva.

Ahora bien, dada la metodología del estudio de caso que ha sido columna vertebral de este documento, la Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín tiene un ethos público que responde a necesidades sociales bajo parámetros jurídicos que se alinean con estándares internacionales de Derechos Humanos y que apunta a garantizar condiciones dignas de privación de libertad. Así mismo, se encuentra concebida (al menos) por los cuatro postulados que dotan de sentido el imaginario de lo que se ha denominado Posnueva Gestión Pública; aunque aún se encuentra en construcción y solo su puesta en funcionamiento permitirá advertir con mayor certeza si nos encontramos en presencia de un servicio orientado por las lógicas de la PNGP, si es

posible aseverar que la planeación y contractualización de la misma han estado impregnadas por una *Nueva Gobernanza Pública*, una *Lógica de Servicio Público*, una *Gestión del Valor Público* y *Gobernanza en la era digital*, que han viabilizado la exacerbación del ethos público, la democracia, la equidad social y la humanización.

No obstante, este centro carcelario no será una manifestación pura de la PNGP, ya que, contrario al imaginario kuhniano, la *provisión y gestión de seguridad y vigilancia a cargo del INPEC*, la *importancia que se le ha otorgado a normas y valores económicos y empresariales*, la *desigual realización de los beneficios prometidos a países en vía de desarrollo*, la *gobernanza existente alrededor del proyecto que no ha producido consenso y la preocupación ética asociada a la corrupción*, atisban y entretienen técnicas, lógicas y retóricas de la Administración Pública Tradicional y de la Nueva Gestión Pública.

Finalmente, este centro carcelario se constituye en un referente importante dentro de las corrientes modernizadoras de provisión de servicios públicos en Colombia y su desarrollo será un insumo en la comprensión y crítica de la administración pública nacional en clave vanguardista; a pesar de la complejidad del hacinamiento carcelario en Colombia, es valioso resaltar las iniciativas y proyectos que apuntan a hacer efectivo el Estado Social de Derecho y la vida digna.

Referencias bibliográficas

Bibliografía básica

<<Aprobadas vigencias futuras para la construcción de la cárcel para sindicados >>. Concejo Distrital de Medellín. 17 marzo 2023, 13:23. Disponible en: <https://www.concejodemedenllin.gov.co/aprobadas-vigencias-futuras-para-la-construccion-de-la-carcel-para-sindicados/>

BECERRA, A. Reforma del Estado y Globalización. *El Cotidiano*, 2000. vol. 16, no. 100, ISSN 0186 1840. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32510016.pdf>

CALDERÓN SÁNCHEZ, D. Políticas públicas Retos y desafíos para la gobernabilidad [en línea]. 2016. 1. S.l.: Ediciones USTA. [consulta: 15 abril 2025]. ISBN 978-958-631-956-0. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctvbcczzg>.

<<Cárcel Metropolitana para Sindicados>>. Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público Privadas (AGPPAPP). 28 marzo 2025, 10:45. Disponible en: <https://www.app.gov.co/Carcel>

CARDONA, A. Esta será la nueva megacárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín: APP será clave. 2019. [en línea]. [consulta: 29 junio 2025]. Disponible en: <https://www.valoraanalistik.com/carcel-metropolitana-sindicados-medellin-como-sera/>.

CHICA VÉLEZ, S.A. y SALAZAR-ORTIZ, C.A. Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración & Desarrollo* [en línea],

2016. vol. 46, no. 1, pp. 100-125. [consulta: 15 abril 2025]. ISSN 2500-5227. DOI 10.22431/25005227.89. Disponible en: <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/89>.

CHICA VÉLEZ, S.A. y SALAZAR-ORTIZ, C.A. Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera* [en línea], 2020. no. 28, pp. 17-51. [consulta: 14 abril 2025]. ISSN 2346-2159. DOI 10.18601/16578651.n28.02. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6940>.

CHRISTENSEN, T. y LAEGREID, P. Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y política pública* [en línea], 2007. vol. 16, no. 2, pp. 539-564. [consulta: 3 mayo 2025]. ISSN 1405-1079. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S140510792007000200539&lng=es&nrm=iso&tlang=es.

ÇOLAK, Ç.D. Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of the Post-New Public Management Trends. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave* [en línea], 2019. vol. 19, no. 4, pp. 517-536. [consulta: 14 abril 2025]. ISSN 1848-0357, 1849-2150. DOI 10.31297/hkju.19.4.1. Disponible en: <https://hrcak.srce.hr/230976>.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA VIDA EN PRISIÓN. XII Informe de Seguimiento a la vida en prisión, abril de 2025. Disponible en: <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2025/05/Informe-General-de-Seguimiento-a-la-Vida-en-Prision-2024-1.pdf>

Miguel Ángel Galindo Rodríguez

La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) como expresión de la Posnueva gestión pública en Colombia

<<Consorcio Intercárceles ganó la intervención de la Cárcel Metropolitana para Sindicados>>. Alcaldía de Medellín. 19 marzo 2024, 11:02. Disponible en: <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/consorcio-intercarceles-gano-la-interventoria-de-la-carcel-metropolitana-para-sindicados/>

<<Construir la cárcel de sindicados para ayudar a la solución del hacinamiento actual>>. Concejo Distrital de Medellín. 17 febrero 2023, 8:51. Disponible en: <https://www.concejodemedenllin.gov.co/construir-la-carcel-de-sindicados-para-ayudar-a-la-solucion-del-hacinamiento-actual/>

Contrato (núm. CCO2023199) relativo a la concesión bajo el esquema de Asociación Público Privada de iniciativa pública No. CCO2023199, adoptado el 27 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=23-19-13468568&grecaptcharesponse=03AFY_a8VEiZSIA2iO5feV8iEeAHinJ8b0yMa17XKODavYlgZYR3hAjUcH2pZvbYrh6WMt9SFbbpZqMFEt4Div8ITZzF8vHUf7YX6cEFC6FdSYoE6ee680GQH1y16kTLa2QHOdObvj19kJJvwfl69V5T665wNc063Bh99ZyfgcLUMQKKFiDtLt8bU_RPk_rk8GpPII1hZg7f6YKQ5SpSEk3r02QKxZoB0ARJxNnmUz2dFatmOX1k63hkwd84ZjdgAt0ZOkszciVa2R2GabRuYvm9h9S32NPoSkg0Eo02izRK97f_LwP4z_JhHuSXxkI5YZwyhJlxSUvbGoPO86yrQZe8wSnKpT7GC3VcQ65tZNMLcRxvTiyzFZ9Reb5qIP2nooWNMkO7c5gknRD1Visnv542NkRFOzKFTZE054dzqGjkSzGuY4F03wtHBnaqQ6oqvKmCmeiaToCarAhuUEUQ6OkpZNiy_vTpY8FIHFjEXjYSuU1RqSe3jaxpzehCLTMlgUV9rIQM_z7ooCF-IArejWJlllA

EDWARDS, S. *El Proyecto Chile: La historia de los Chicago Boys y el futuro del neoliberalismo*. 2024. Chile: Universidad Diego Portales. ISBN 978-956-314-603-5.

ESCOBAR ÁLVAREZ, D. *Gerencia Pública y burocracia: la nueva gestión pública (NGP) en clave latinoamericana*. 2019. Programa Editorial Universidad del Valle. Primera Edición.

ESCOBAR VÉLEZ, S y MEDINA ESCOBAR, M. <<Sentencia de la Corte ConstitucionalT-762 de 2015, de dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015), sobre estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado>>. *Nuevo Foro Penal*. 2016, vol. 12, núm. 87, pp. 244-251. [consulta: marzo 30 de 2025]. ISSN 0120-8179. Disponible en: <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/view/4362/3646>

FERNÁNDEZ, L. y LINARES, J. E- gobernanza, camino a la gobernanza digital, Cundinamarca 2016 - 2019 [en línea]. 2020. Bogotá, Colombia: Universidad Externado. Disponible en: <https://bdigital.uxternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/24095230-2e79-458f-b3b9-b21ec9a9c466/content>

FUNCK, E. y KARLSSON, T. Governance innovation as social imaginaries: challenges of post-NPM. *Public Management Review* [en línea], 2024. vol. 26, no. 9, pp. 2680-2701. [consulta: 14 abril 2025]. ISSN 1471-9037. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/14719037.2023.2281981?needAccess=true>

FUNCK, E.K. Management Control Under Post-NPM: Replacing Performance Evaluation With Trust-Based Management. *Financial Accountability & Management* [en línea], 2025. vol. 41, no. 2, pp. 346-363. [consulta: 14 abril 2025]. ISSN 1468-0408. DOI 10.1111/faam.12420. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/faam.12420>.

Miguel Ángel Galindo Rodríguez

La Cárcel Metropolitana para Sindicados de Medellín (APP) como expresión de la Posnueva gestión pública en Colombia

GÁMEZ QUEZADA, A. estado de cosas inconstitucional y hacinamiento carcelario en Colombia: ¿es factible la resocialización? Directora: Clara María Mira González. Universidad CES, Departamento de Derecho, Medellín, 2021.

GÓMEZ GÓMEZ, J. y MENDIENTA, M. <<Estado de cosas inconstitucional y sistema penitenciario y carcelario de Colombia>>. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*. 2006, vol. 3, núm. 14, 329-350.

GRANADOS RODRÍGUEZ, J. M. Tres décadas de avance en el sistema de gestión público en Colombia, un camino hacia la nueva gestión pública. 2021. Catálogo editorial, 195-220. Disponible en: <https://journal.poligran.edu.co/index.php/libros/article/download/2736/2826>

<<Grave situación en centros de detención transitoria, hacinamiento no baja del 800%>>. Personería Distrital de Medellín. 17 febrero 2022, 11:25. Disponible en: <https://www.personeriamedellin.gov.co/grave-situacion-en-centros-de-detencion-transitoria-hacinamiento-no-baja-del-800/>

HIRSCH, W. y E. OSBORNE. Privatization of Government Services: Pressure Group Resistance and Service Transparency, *Journal of Labor Research*, 2000, 21(2), pp. 315-326

HUERTAS DÍAZ, O. y MANRIQUE MOLINA, F. y BENÍTEZ NUÑEZ, C. *Análisis del estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia – Propuestas para el Estado social de derecho*. 1º ed. Bogotá: Universidad Nacional y Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2019.

HUERTAS, O. << Sistema penal y hacimiento carcelario - Análisis al estado de cosas inconstitucionales en las prisiones colombianas>>. *Revista jurídica derecho*. 2015, vol. 2, núm. 3, 112-122.

HUGHES, O.E. La Nueva Gestión Pública. En: Subirats, J., & Brugué, Q. (1996). *Lecturas de gestión pública*. 1996. Madrid: MAP. Disponible en: http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Kaufmann_Solución-de-problemas-y-creatividad.pdf

HOOD, C. A. Public management for all seasons. *Public Administration*, 19910. Vol,69. (1), 3-19.

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO. Boletín Estadístico – Grupo estadística oficina asesora de planeación Diciembre de 2023. INPEC, 2023.

JILGUERO, S.F. The challenge of public administration reform: introduction to the Handbook of Public Administration Reform. *Handbook of Public Administration Reform* [en línea]. 2023. Elgar. S.l.: s.n., [consulta: 14 abril 2025]. ISBN 978-1-80037-674-8. Disponible en: <https://www.elgaronline.com/edcollbook/book/9781800376748/9781800376748.xml>.

JIMÉNEZ MUNIVE, J. M., JIMÉNEZ-MUNIVE, C., VIVARES, J. A., y JIMÉNEZ-VERGEL, R. A. Rediseño organizacional y nueva gestión pública: instrumentos en poder del clientelismo en Colombia. 2022. *Revista De Investigaciones Universidad Del Quindío*, 34(1), 202–217. Disponible en: <https://doi.org/10.33975/riuq.vol34n1.871>

JUNCO, R. H. *La Nueva Gestión Pública caso chileno y colombiano*. 2014. Bogotá, DC: Universidad Militar Nueva Granada. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10654/13198>

KLIJN, E.-H. y TEISMAN, G.R. Institutional and Strategic Barriers to Public—Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money and Management* [en línea], 2003. [consulta: 14 abril 2025]. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/1467-9302.00361>

LEZ INVERNÓN, J. El principio del trato humano a las personas privadas de libertad. Directora: Fernández Sola Natividad. Universidad de Zaragoza, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Zaragoza, 2018.

LONDOÑO VALLEJO, M. Asociaciones público privadas, modelo de desarrollo de infraestructura productiva y social en Colombia y el mundo: marco histórico, conceptual y crítico de la Ley 1508 de 2012. 2014.0. *Derecho Público* [en línea], no. 33, [consulta: 13 abril 2025]. ISSN 1909-7778. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6371857>.

MANCIPE GONZÁLEZ, J.A. La gestión de lo público por los particulares en el estado contemporáneo: análisis de las alianzas público privadas (APP) en Colombia. [en línea], 2015. [consulta: 13 abril 2025]. DOI 10.48713/10336_10745. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/10745>.

MARCHESI, A. Escribiendo la Guerra Fría latinoamericana: entre el Sur "local" y el Norte "global". *Estudos Históricos* (Rio de Janeiro), 2017, vol. 30, no 60, p. 187-202.

MARTÍNEZ, W.E.C. y VEGA, C.D., 2023. Creación de valor público desde la perspectiva de los stakeholders. Una revisión semisistemática de literatura. *Administración & Desarrollo* [en línea], vol. 53, no. 1, pp. 1-39. [consulta: 28 junio 2025]. ISSN 2500-5227. DOI 10.22431/25005227.vol53n1.10. Disponible en: <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarrollo/article/view/831>.

MENDIETA PINEDA, L y MANOSALVA ESPINOSA, H. <<Jurisprudencia Simbólica: Análisis Crítico al Estado de Cosas Inconstitucional en los Centros Penitenciarios y Carcelarios en Colombia>>. *Diálogo de Saberes*. 2021, vol. 2, núm. 55, pp. 23-42. [consulta: marzo 30 de 2025]. ISSN 2619-3744. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9373734.pdf>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y CORPORACIÓN ALEMANA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Indicadores de Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario y Carcelario. Primer informe, 2017. Disponible en: <https://derecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2024/03/lineabaseddhparaspcc2017-tomoi-compressed.pdf>

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES, [2025]. Manual de Gobierno Digital - Gobernanza. [en línea]. [consulta: 29 junio 2025]. Disponible en: https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/w3-multipropertyvalues-533236-533248.html?__noredirect=1.

MORENO, J.E.C. Modernización Administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* [en línea], 2014. vol. 3, no. 1, pp. 53-74. [consulta: 14 abril 2025]. ISSN 2007-4638. DOI 10.15174/remap.v3i1.69. Disponible en: <https://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/69>.

MUÑOZ RAMÍREZ, C. E. Los principios de eficacia y eficiencia como manifestación de la gobernanza en las políticas públicas colombianas: un análisis desde los documentos Conpes sociales 2009-2015. 2018. Tesis de Maestría, Universidad del Rosario. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/14395/TESIS%20DEPOSITO%20REP OSITORIO.pdf?sequence=1>

<< “No hay espacio para uno más”: hacinamiento en las cárceles de Antioquia>>. Gobernación de Antioquia. 6 junio 2019, 11:02. Disponible en: <https://antioquia.gov.co/decretos-2024/6552-no-hay-espacio-para-uno-mas-hacinamiento-en-las-carceles-de-antioquia>

PACHECO RINCÓN, M. V. Aspectos de la nueva gestión pública en Colombia (Tesis de grado, Universidad La Gran Colombia). 2014. Disponible en: https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/2844/Aspectos_nueva_gestion.pdf?sequence=1

PEDROZA VILLEGAS, K., 2016. Caracterización financiera de los contratos de concesiones viales en Colombia. estudio de caso [en línea]. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/58302/KatherinnePedrozaV.2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

PÉREZ, G., ORTIZ, D., ZAFRA, J. L., Y ALCAIDE, L. De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 2011. Vol. 13, 129-150.

OSBORNE, S. *The New Public Governance?* . 2010. 1. New York: Routledge.

OSBORNE, D., & GAEBLER, T. La reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público. En La reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público 1992. pp. 494-494. Disponible en: <https://administracionpublicacomparada.files.wordpress.com/2013/11/osborne-reinventando-al-gobierno.pdf>

OSZLAK, O. La Gestión Pública Post - NGP en América Latina: Balance y Desafíos Pendientes. 2013. IX Conferencia de la INPAE: «Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público, 11

QUIÑONES GUZMÁN, J.C. *Contratos de asociación público-privada e infraestructura de transporte*. 2020. 1. Colombia: Legis Editores S.A. ISBN 978-958-767-971-7.

RAMIÓ, C. *Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical*. 2012. S.I.: Universitat Pompeu Fabra.

RAMÍREZ, M. Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. 2009. *Estudios Políticos* No. 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 115-141.

RAMOS MOLANO, D. L. La Nueva Gestión Pública en Medellín. 2010. En: Eslava. A. *Cuadernos de ciencias políticas* n°2. pp. 77-90. Disponible en: <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/publicaciones/cuadernos-gobierno/Paginas/cuaderno-cp-2.aspx>

RIASCOS A. ELIANA. *El Análisis multicriterio en la gestión de la Biodiversidad*. 2010. Universidad Nacional de Colombia: Medellín.

ROPRET, M. y ARISTOVNIK, A. Public Sector Reform from the Post-New Public Management Perspective: Review and Bibliometric Analysis. Central European Public Administration Review [en línea], 2019. vol. 17, no. 2, pp. 89-116. [consulta: 14 abril 2025]. ISSN 2591-2259. DOI 10.17573/cepar.2019.2.05. Disponible en: <https://journals.uni-lj.si/CEPAR/article/view/20515>.

SANCHEZ, J.J. y SANABRIA, J.J. La búsqueda del ethos público en la administración pública: Una interpretación axiológica. Revista de El Colegio de San Luis [en línea], 2024, vol. 14, no. 25, pp. 1-33. [consulta: 1 junio 2025]. ISSN 2007-8846. DOI 10.21696/rcls142520241592. Disponible en: <https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/1592>.

SANÍN, G. Estado, política y economía en Colombia: capitalismo burocrático y gansteril. Señal Editora, 2019.

SARMIENTO, M. <<La sostenibilidad fiscal en Colombia: un enfoque desde las reglas fiscales>>. *Planeación & Desarrollo*. 2006, vol. XXXVII, núm. 2, 77-109.

SCHMIDT-ASSMANN, E., 2017. Contractualización del Derecho Administrativo. *Contratos Pùblicos: problemas, perspectivas y prospectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 918. ISBN 978958772779.

SCOPUS. "Posnueva gestión pública" OR "pos nueva gestión pública" OR "post nueva gestión pública" OR "Post-new public management" OR "P-NGP" OR "Post-NPM", 2025. Disponible en: <https://scopus.unalproxy.elogim.com/results/results.uri?st1=%22Posnueva+gesti%C3%B3n+p%C3%BAblica%22+OR+%22pos+nueva+gesti%C3%B3n+p%C3%BAblica%22+OR+%22post+nueva+gesti%C3%B3n+p%C3%BAblica%22+OR+%22Post-new+public+management%22+OR+%22P-NGP%22+OR+%22Post-NPM%22&st2=&s=TITLE-ABSKEY%28%22Posnueva+gesti%C3%B3n+p%C3%BAblica%22+OR+%22pos+nueva+gesti%C3%B3n+p%C3%BAblica%22+OR+%22post+nueva+gesti%C3%B3n+p%C3%BAblica%22+OR+%22Post-new+public+management%22+OR+%22P-NGP%22+OR+%22Post-NPM%22%29&limit=10&origin=searchbasic&sort=plff&src=s&sot=b&sdt=b&sessionSearchId=7d59582a660336a398eda13430888a>

SCOTT, R., DONADELLI, F. y MERTON, E. Administrative philosophies in the discourse and decisions of the New Zealand public service: is post-New Public Management still a myth? *International Review of administrative Sciences* [en línea], 2023. vol. 89, no. 4, pp. 941-957. [consulta: 14 abril 2025]. DOI 10.1177/00208523221101727. Disponible en: https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/00208523221101727?src=getftr&utm_source=scopus&getft_integrator=scopus.

SIMBAQUEA MORENO, N. Una aproximación a la nueva gestión pública en Bogotá. *Administración & Desarrollo* [en línea], 2016. vol. 46, no. 2, [consulta: 14 abril 2025]. ISSN 0120-3754. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403473>.

SUÁREZ MEZA, J.C. y MURIEL CICERI, J.H., 2022. *Las Asociaciones Público Privadas (APPs) en el ordenamiento jurídico colombiano y la evaluación de riesgos* [en línea]. S.I.: Pontificia Universidad Javeriana. [consulta: 14 abril 2025]. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/60370>.

URIBE ARANGO, S. Participación del sector privado en la implementación de políticas públicas: la experiencia de Bancolombia y su estrategia corporativa para la equidad de género en Medellín entre 2018 y 2022 [en línea]. 2022, Medellín, Colombia: Universidad EAFIT. Disponible en: <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/9cd9b2b5-9aa1-48b0-9e57-41cafa0fe87e/content>.

VAN_GESTEL, N., Y TEELKEN, C. Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política. *Gestión y Política Pública*. 2004. XIII, 2, 427-467.

VARELA, E. *La globalización y el declive de la soberanía estatal*. 2010. Cali. Secretaría de Cultura y Turismo de la Gobernación del Valle.

VÁSQUEZ ÁLVAREZ, K. Valor público y alianzas público-privadas. estudio de caso: conglomerado para el desarrollo lechero en el Cauca [en línea]. 2017. Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana. Disponible en: <https://apidspace.javeriana.edu.co/server/api/core/bitstreams/6eab7595-7408-451b-bd0b-6847127da63d/content>

VECCHI, V., CASALINI, F., CUSUMANO, N. y LEONE, V. *Public Private Partnerships* [en línea]. 2021. Switzerland: Palgrave Macmillan. [consulta: 13 abril 2025]. ISBN 978-3-030-65434-4. Disponible en: <https://springerlink.unalproxy.elogim.com/book/10.1007/978-3-030-65435-1>.

VILLAR BORDA, L. << Estado de derecho y Estado social de derecho >>. Revista Derecho del Estado. 2007, vol. 20, núm. 1, 73-96.

WANG, H., EDELENBOS, J. y CHENG, Z. Combining project and process management in PPP network: Relationship between management style and outcome. *Australian Journal of Public Administration* [en línea], 2024. vol. 81, no. 2, [consulta: 13 abril 2025]. ISSN 1467-8500. DOI 10.1111/1467-8500.12519. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-8500.12519>.

WARSEN, R., NEDERHAND ,J., KLIJN, E., GROTBREG, S. y KOPPENJAN, J. What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review* [en línea], 2018. vol. 20, no. 8, [consulta: 13 abril 2025]. ISSN 1471-9037. DOI 10.1080/14719037.2018.1428415. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1428415>.

WEBER, M. Economía y sociedad. 2020. Torrosa.

Legislación citada

Constitución Política de la República de Colombia. *Gaceta Constitucional*, 20 de julio de 1991, núm. 116. Disponible en: <http://www.secretariosenado.gov.co/constitucionpolitica>

Ley 790 de 2002 (diciembre 27) Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República. *Diario Oficial*, 27 de diciembre de 1992, núm. 38 929. Disponible en: <http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc//arbol/1000.html>

Ley 65 de 1993 (agosto 19) por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. *Diario Oficial*, 20 de agosto de 1993, núm. 40 999. Disponible en: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html

Ley 489 de 1998 (diciembre 29) Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1998, núm. 43 464. Disponible en: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Ley 715 de 2001 (diciembre 21) por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. *Diario Oficial*, 21 de diciembre de 2001, núm. 44 654. Disponible en: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html

Ley 1508 de 2012 (enero 10) Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 10 de enero de 2012, núm. 48 308. Disponible en: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html

Ley 2197 de 2022 (enero 25) por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 25 de enero de 2022, núm. 51 928. Disponible en: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2197_2022.html

Decreto 1082 de 2015 (mayo 26) por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. *Presidencia de la República*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=50803>

Decreto 2482 de 2012 (diciembre 3) Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.. *Presidencia de la República*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

CONPES núm. 3045 de 1999 Programa de Concesiones viales 1998-2000. Consejo Nacional de política económica y social – Departamento Nacional de Planeación, 17 de agosto de 1999. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3045.pdf>

CONPES núm. 3248 de 2003 Renovación de la Administración Pública. Consejo Nacional de política económica y social – Departamento Nacional de Planeación, 20 de octubre de 2003. Disponible en:

https://normograma.mintic.gov.co/mintic/compilacion/docs/conpes_dnp_3248_2003.htm

CONPES núm. 4089 de 2022 Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025. Consejo Nacional de política económica y social – Departamento Nacional de Planeación, 6 de junio de 2022. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4089.pdf>

Acuerdo Núm. 002 de 2010 por el cual se adopta el Estatuto Interno de Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. 29 de junio de 2025. Disponible en: <https://www.inpec.gov.co/institucion/resena-historica/naturaleza-juridica>

Acuerdo núm. 2 de 2020 por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo de Medellín – Medellín Futuro 2020 - 2023. Concejo de Medellín. *Gaceta Oficial*, 12 de junio de 2020, núm. 4722. Disponible en:
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/6899-Plan-de-Desarrollo-2020---2023---Gaceta-oficial---Medellin-Futuro#:~:text=El%20Plan%20de%20Desarrollo%20Medell%C3%ADn,generaci%C3%B3n%20de%20oportunidades%20a%20partir>

Organización de Naciones Unidas. *Pacto Internacionales de los Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI). Nueva York: Organización de Naciones Unidas, 1966.

Organización de Naciones Unidas. *Pacto Internacionales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200 A (XXI). Nueva York: Organización de Naciones Unidas, 1966.
Organización de Naciones Unidas. *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*. Resolución 70/175 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015.

Jurisprudencia referenciada

Sentencia de 28 de abril de 1998, T-153/1998, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>
Sentencia de 2 de diciembre de 1998, SU-747/1998, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su747-98.htm>

Sentencia de 6 de marzo de 2000, T-256/2000, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/t-256-00.htm>

Sentencia de 6 de julio de 2000, T-847/2000, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/t-847-00.htm>

Sentencia de 31 de julio de 2000, T-966/2000, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/t-966-00.htm>

Sentencia de 11 de septiembre de 2001, T-1077/2001, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/t-1077-01.htm>

Sentencia de 23 de enero de 2004, T-025/2004, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Sentencia de 28 de junio de 2013, T-388/2013, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>

Sentencia de 12 de noviembre de 2013, T-815/2013, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-815-13.htm>

Sentencia de 27 de noviembre de 2013, T-861/2013, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-861-13.htm>

Sentencia de 16 de diciembre de 2015, T-762/2015, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>

Sentencia de 31 de marzo de 2016, T-151/2016, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-151-16.htm>

Sentencia de 24 de mayo de 2017, C-346/2017, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-346-17.htm>

Sentencia de 31 de marzo de 2022, SU-122/2022, de la Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU122-22.htm>

Listado de abreviaturas

AGPPAPP – AGENCIA PARA LA GESTIÓN DEL PAISAJE, EL PATRIMONIO Y LAS ALIANZAS PÚBLICO
PRIVADAS

APP – Asociación Público Privada

NGP o MNP – Nueva Gestión Pública

PNGP O PNPM – Posnueva Gestión Pública

TPA – Administración Pública Tradicional

INPEC – Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia