

Bogotá D.C., 5 de julio de 2023

FUV.USPEC.4472.2023

Doctora:

**ROSA YOLANDA SÁNCHEZ ALDANA**

Directora de logística

Supervisora Contrato Interadministrativo de Interventoría No. 442-2022

**UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC****E.S.D**

**Referencia:** *Contrato Interadministrativo de Interventoría No. 442 de 2022 - Seguimiento a los contratos de prestación del servicio de suministro de alimentación a la población privada de la libertad.*

**ASUNTO:** *Concepto financiero y jurídico sobre viabilidad de adición y prórroga No. 1 a los contratos de alimentación. Concepto financiero y jurídico sobre viabilidad de reajuste de precios.*

Cordial saludo,

Respetuosamente, en mi calidad de Directora del Contrato de Interventoría No. 442 de 2022 celebrado entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC y la Fundación Universidad del Valle y en cumplimiento de lo establecido en las obligaciones específicas de la interventoría en el componente administrativo y financiero, cuyo numeral 16 señala: “La interventoría deberá presentar al supervisor del contrato los análisis, conclusiones, recomendaciones y conceptos financieros sobre el desarrollo de los contratos del servicio de alimentación”, y en respuesta a la solicitud del asunto que fue efectuada por la entidad mediante oficio del treinta (30) de junio de 2023, remitido a ésta interventoría el día tres (3) de julio de 2023, me permito manifestar que se procedió a efectuar el análisis financiero y jurídico tendiente a determinar la viabilidad de la adición y prórroga No. 1 de los contratos de alimentación, así como, un reajuste del precio de la ración del 15% a partir de la adición y prórroga, obteniendo como resultado las siguientes conclusiones:

**CONCEPTO VIABILIDAD FINANCIERA:****En relación con el reajuste del precio de la ración:**

Una vez realizado el análisis por parte de la interventoría y teniendo en cuenta los datos estadísticos del Boletín Técnico de Índices de Precios al Consumidor (IPC) del DANE, según divisiones y subclases con corte a mayo de 2023 a lo corrido del año, su variación en el sector de alimentos y bebidas no alcohólicas, que concluyen que dicha variación ha sido del 13,85%, y anual del 15,66%.

Las causas de dicha variación pueden obedecer, entre otras causas, a los problemas como el incremento de precios en productos agrícolas y devaluación de la moneda que en la actualidad se están presentando tanto a nivel nacional como a nivel mundial, afectando directamente el alza de precios en los alimentos.

En consecuencia, de lo anterior, y partiendo del hecho que desde el Anexo No. 23 - Estudios Previos de la Licitación Pública No. LP-036-2022 - tabla 4, la entidad realizó ajuste a los precios (tomando como referencia el incremento en el índice de precios al consumidor corte junio 2022), teniendo en cuenta la participación porcentual de los componentes de la ración con el IPC de junio de 2022 (13,85%) y que la variación en puntos porcentuales a los datos del DANE con corte a mayo 2023 ha sido de 15,76%; desde el componente financiero de la interventoría se considera viable el incremento propuesto por la entidad del 15%, el cual está dentro del margen de variación en el sector, y es simétrico a la mayor variación o incremento del IPC en el segmento de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas, por encima del proyectado para el año 2023. Dicho incremento recoge entonces la variación desmesurada por encima de las proyecciones para éste año, de acuerdo a las multicausas anotadas.

### IPC. Variación y contribución mensual, año corrido y anual, según divisiones de bienes y servicios para el total IPC

Según divisiones de bienes y servicios. Total IPC

| Mayo de 2023                                                                |               |             |             |              |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|-------------|--------------|
| Divisiones                                                                  | Ponderación   | Variación   |             |              |
|                                                                             |               | Mensual     | Año corrido | Anual        |
| Alimentos Y Bebidas No Alcohólicas                                          | 15,05         | -0,85       | 4,08        | 15,66        |
| Bebidas Alcohólicas Y Tabaco                                                | 1,70          | 1,15        | 6,82        | 11,58        |
| Prendas De Vestir Y Calzado                                                 | 3,98          | 0,60        | 3,26        | 7,23         |
| Alojamiento, Agua, Electricidad, Gas Y Otros Combustibles                   | 33,12         | 0,92        | 4,60        | 8,13         |
| Muebles, Artículos Para El Hogar Y Para La Conservación Ordinaria Del Hogar | 4,19          | 0,44        | 7,50        | 15,53        |
| Salud                                                                       | 1,71          | 0,85        | 6,34        | 11,31        |
| Transporte                                                                  | 12,93         | 1,19        | 10,17       | 17,82        |
| Información Y Comunicación                                                  | 4,33          | 0,05        | 0,13        | 0,32         |
| Recreación Y Cultura                                                        | 3,79          | 0,02        | 3,85        | 9,23         |
| Educación                                                                   | 4,41          | 0,02        | 8,88        | 9,92         |
| Restaurantes Y Hoteles                                                      | 9,43          | 0,68        | 8,11        | 18,01        |
| Bienes Y Servicios Diversos                                                 | 5,36          | 0,37        | 6,97        | 14,68        |
| <b>Total</b>                                                                | <b>100,00</b> | <b>0,43</b> | <b>5,83</b> | <b>12,36</b> |

Fuente: DANE.

Teniendo en cuenta el análisis realizado y los datos estadísticos de la tabla anterior, en conclusión se puede determinar que el incremento propuesto por la USPEC a solicitud de los contratistas, se torna necesario por cuanto el incremento en los precios de los alimentos en el mercado, ha sido desmesurado y ostensible en el periodo de tiempo posterior a la suscripción del contrato (especialmente en el primer semestre de 2023, como muestra la tabla anterior), y la inflación que ha

Carrera 27 No. 4-15 Cali - Colombia  
PBX: +57(2) 331 8004 - 554 5579/80  
contacto@fundacionunivalle.org

experimentado el sector de los alimentos ha impactado de forma directa en los insumos, materias primas y alimentos, necesario para las raciones contratadas a ser suministrada a la PPL beneficiaria de los contratos.

De otro lado, con el fin de dar cumplimiento específicamente lo contemplado EN LAS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA – OBLIGACIONES ESPECÍFICAS COMPONENTE ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO que establece en su numeral 16 “La interventoría deberá presentar al supervisor del contrato los análisis, conclusiones, recomendaciones y conceptos financieros sobre el desarrollo de la operación del servicio de alimentación”, le informamos que el proceso financiero llevó a cabo un ejercicio que arrojó como resultado la siguiente información:

| CONTRATO INICIAL |                                                            |                      |                                                                                      | PROYECCION ADICION Y PRORROGA No. 1                                                         |                                                        |                                            |                                                                       |                     |                                                                               |              |                               |                              |
|------------------|------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------|------------------------------|
| GRUPO            | CONTRATISTA                                                | VALOR DEL CONTRATO   | VALOR EXPRESADO EN SMLMV AL MOMENTO DE LA FIRMA DE LOS CONTRATOS (DICIEMBRE DE 2022) | PROYECCION SALDO SIN EJECUTAR DEL SERVICIO CON CORTE A 31 DE JULIO AGOTAMIENTO PRESUPUESTAL | DÍAS DE OPERACIÓN QUE GARANTICEN FINANCIACIÓN CONTRATO | SALDO APROXIMADO SIN EJECUTAR DEL SERVICIO | PROYECCIÓN VALOR DEL SERVICIO AGOSTO A OCTUBRE CON INCREMENTO DEL 15% | VALOR TOTAL ADICIÓN | VALOR EXPRESADO EN SMLMV AL MOMENTO DE LA FIRMA DE LA ADICIÓN (JULIO DE 2023) | % DE ADICIÓN | VALOR INICIAL + ADICIÓN No. 1 | FECHA FINALIZACIÓN + ADICIÓN |
| 1                | Unión Temporal Alimentos Penitenciarios 2023               | \$ 26.271.285.124    | 26271,29                                                                             | \$ 6.479.716.890                                                                            | \$ 1.358.243.247                                       | \$ 5.121.473.643,13                        | \$ 10.105.275.939,53                                                  | \$ 4.983.802.296    | 3831,91                                                                       | 15%          | \$ 31.255.087.420             | 31/10/2023                   |
| 2                | Unión Temporal Proyecto Dignidad y Esperanza               | \$ 28.844.978.261    | 28844,98                                                                             | \$ 4.646.902.410                                                                            | \$ 1.649.137.883                                       | \$ 2.997.764.526,89                        | \$ 12.136.732.398,90                                                  | \$ 9.138.967.872    | 7026,70                                                                       | 24%          | \$ 37.983.946.133             | 31/10/2023                   |
| 3                | Arklis A&S Construcciones Suministros y Servicios SAS      | \$ 31.811.895.774    | 31811,90                                                                             | \$ 3.964.902.808                                                                            | \$ 1.902.624.717                                       | \$ 2.062.278.091,38                        | \$ 14.063.339.185,39                                                  | \$ 12.001.061.094   | 9227,28                                                                       | 29%          | \$ 43.812.956.868             | 31/10/2023                   |
| 4                | Unión Temporal Unidos Por Uspec RM 2023                    | \$ 17.620.123.251    | 17620,12                                                                             | \$ 1.668.468.152                                                                            | \$ 1.104.007.041                                       | \$ 564.461.110,75                          | \$ 8.176.154.182,75                                                   | \$ 7.611.693.072    | 5852,42                                                                       | 33%          | \$ 25.231.816.323             | 31/10/2023                   |
| 5                | Dufo Servicios Integrales SAS                              | \$ 22.052.301.114    | 22052,30                                                                             | \$ 4.111.792.983                                                                            | \$ 1.215.741.152                                       | \$ 2.896.051.830,91                        | \$ 9.065.254.235,51                                                   | \$ 6.169.202.405    | 4743,33                                                                       | 22%          | \$ 28.221.503.519             | 31/10/2023                   |
| 6                | Unión Temporal Alimentar Sueños Uspec 2023                 | \$ 24.811.349.871    | 24811,35                                                                             | \$ 6.343.923.826                                                                            | \$ 1.264.185.003                                       | \$ 5.079.738.823,33                        | \$ 9.233.742.307,02                                                   | \$ 4.154.003.484    | 3193,90                                                                       | 13%          | \$ 28.965.353.355             | 31/10/2023                   |
| 7                | Unión Temporal Alimentar Sueños Uspec 2023                 | \$ 24.991.297.801    | 24991,30                                                                             | \$ 4.467.358.899                                                                            | \$ 1.439.634.618                                       | \$ 3.027.724.280,44                        | \$ 10.205.248.258,16                                                  | \$ 7.177.523.978    | 5518,60                                                                       | 22%          | \$ 32.168.821.778             | 31/10/2023                   |
| 8                | Arklis A&S Construcciones Suministros y Servicios SAS      | \$ 26.388.306.334    | 26388,31                                                                             | \$ 6.330.448.279                                                                            | \$ 1.369.888.146                                       | \$ 4.960.560.132,28                        | \$ 10.125.592.021,03                                                  | \$ 5.165.031.889    | 3971,25                                                                       | 15%          | \$ 31.553.338.223             | 31/10/2023                   |
| 9                | Unión Temporal Calidad y Vida                              | \$ 33.679.708.286    | 33679,71                                                                             | \$ 5.173.188.969                                                                            | \$ 1.945.800.752                                       | \$ 3.227.388.216,26                        | \$ 14.506.379.224,91                                                  | \$ 11.278.991.009   | 8672,10                                                                       | 26%          | \$ 44.958.699.294             | 31/10/2023                   |
| 10               | Unión Temporal Calidad y Vida                              | \$ 22.868.743.180    | 22868,74                                                                             | \$ 4.059.550.091                                                                            | \$ 1.256.093.357                                       | \$ 2.803.456.734,17                        | \$ 9.664.170.472,83                                                   | \$ 6.860.713.739    | 5275,01                                                                       | 23%          | \$ 29.729.456.919             | 31/10/2023                   |
| 11               | Unión Temporal Mascol 2023                                 | \$ 26.794.199.481    | 26794,20                                                                             | \$ 3.993.170.164                                                                            | \$ 1.576.634.915                                       | \$ 2.416.535.248,54                        | \$ 11.677.801.792,01                                                  | \$ 9.261.266.543    | 7120,73                                                                       | 27%          | \$ 36.055.466.024             | 31/10/2023                   |
| 12*              | Organización Nueva Aurora SAS (ORNUA SAS)                  | \$ 28.786.299.616    | 28786,30                                                                             | \$ 4.118.649.331                                                                            | \$ 1.677.501.084                                       | \$ 2.441.148.247,52                        | \$ 12.699.297.109,13                                                  | \$ 10.258.148.862   | 7887,21                                                                       | 27%          | \$ 39.044.448.478             | 31/10/2023                   |
| 13               | Unión Temporal Unidos Por Uspec RM 2023                    | \$ 29.123.387.973    | 29123,39                                                                             | \$ 5.858.937.027                                                                            | \$ 1.536.525.636                                       | \$ 4.322.411.390,94                        | \$ 12.014.231.363,83                                                  | \$ 7.691.819.973    | 5914,03                                                                       | 20%          | \$ 36.815.207.946             | 31/10/2023                   |
| 14               | Unión Temporal Mascol 2023                                 | \$ 28.483.852.457    | 28483,85                                                                             | \$ 5.764.147.407                                                                            | \$ 1.546.016.863                                       | \$ 4.218.130.544,33                        | \$ 11.594.832.480,32                                                  | \$ 7.376.701.936    | 5671,74                                                                       | 20%          | \$ 35.860.554.393             | 31/10/2023                   |
| 15               | Corporación para el Fomento del Bienestar Social- FOMIBSOL | \$ 18.778.502.811,43 | 18778,50                                                                             | \$ 2.505.495.547                                                                            | \$ 1.091.662.878                                       | \$ 1.413.832.668,59                        | \$ 8.218.065.907,61                                                   | \$ 6.804.233.239    | 5231,59                                                                       | 28%          | \$ 25.582.736.050             | 31/10/2023                   |
| 16               | Servicios y Suministros CJVN SAS                           | \$ 26.241.033.851    | 26241,03                                                                             | \$ 8.931.378.266                                                                            | \$ 1.176.817.322                                       | \$ 7.754.560.944,65                        | \$ 8.715.899.023,32                                                   | \$ 961.338.079      | 739,15                                                                        | 3%           | \$ 27.202.371.929             | 31/10/2023                   |
| 17               | Servicios y Suministros CJVN SAS                           | \$ 19.140.352.454    | 19140,35                                                                             | \$ 5.164.388.305                                                                            | \$ 950.749.033                                         | \$ 4.213.639.272,23                        | \$ 7.156.261.354,43                                                   | \$ 2.942.622.082    | 2262,50                                                                       | 12%          | \$ 22.082.974.536             | 31/10/2023                   |
| Total general    |                                                            | \$ 436.687.617.637   |                                                                                      | \$ 83.582.419.353                                                                           | \$ 24.061.263.647                                      | \$ 59.521.155.706                          | \$ 179.358.277.257                                                    | \$ 119.837.121.550  |                                                                               |              | \$ 556.524.739.187            |                              |

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta que el valor total de los contratos de prestación de servicios contenidos en el presente oficio, suman un valor de **\$436.687.617.637** incluida la provisión de contingencia, y como quiera que el plazo de ejecución finaliza el 31 de julio de los presentes o hasta agotar el presupuesto asignado, lo primero que ocurra; se hace necesario adicionar recursos incluyendo un aumento en el precio de la ración del 15% (rango que se encuentra dentro del IPC sector alimentos variación DANE boletín técnico corte técnico mayo 2023), con el fin de garantizar los recursos del incremento y al realizar el análisis presupuestal de agotamiento de recursos se tiene un saldo sin ejecutar (valores proyectados para junio y julio) a fecha de corte del contrato inicial de **\$59.521.155.706**, teniendo en cuenta lo anterior y realizando la proyección del valor del servicio de agosto a octubre incluido el incremento del 15% por un valor de **\$179.358.277.257**, el valor a adicionar es de **\$119.837.121.550** diferencia resultante entre el valor a adicionar del servicio y los valores aproximados sin ejecutar, llegando máximo hasta el 31 de octubre de 2023.

| Descripción                | Valor              |
|----------------------------|--------------------|
| Valor inicial del servicio | \$ 436.687.617.637 |

|                                                 |                           |
|-------------------------------------------------|---------------------------|
| Valor adición No. 1 (incremento 15%)            | \$ 179.358.277.257        |
| Proyección agotamiento presupuestal             | \$ 59.521.155.706         |
| Total adición y prorroga No. 1                  | \$ 119.837.121.550        |
| <b>Total Inicial + Adición y Prorroga No. 1</b> | <b>\$ 556.524.739.187</b> |

Acorde con lo expuesto, la USPEC debe evaluar el escenario presentado por ésta interventoría y de ser el caso dar viabilidad al mismo, en aras de garantizar el suministro ininterrumpido de alimentos a las personas privadas de la libertad (PPL) en el marco de cada uno de los contrato de prestación de servicios vigentes para el año 2021, para lo cual puede optar por adicionar recursos en el marco de lo previsto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, según la planeación que haya realizado la Entidad, y la disponibilidad de recursos.

#### **En relación con el reajuste del precio de la ración:**

En el Oficio de calendado del 30 de junio de 2023, remitido a ésta interventoría el 3 de julio de los corrientes, la entidad contratante manifestó que, de acuerdo a sus análisis internos, considera viable un aumento del precio de la ración del 15%, en congruencia con la variación en el IPC registrada por el DANE en su boletín técnico a corte 31 de mayo de 2023, para que el suministro se realice a partir de la suscripción de la modificación contractual de adición y prorroga No. 1, esto es, a partir del 1 de agosto de 2023 y prevista hasta el 31 de octubre de 2023.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los contratistas de prestación del servicio de suministro de alimentación a la PPL solicitaron a la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios – USPEC – el reajuste del precio de la ración, argumentando de manera generalizada, la variación del índice de precios al consumidor en lo corrido del año 2023, solicitudes que fueron efectuadas de manera oportuna, es decir, durante la ejecución de los contratos y en el marco de la solicitud de manifestación de interés de la adición y prorroga no. 1 que efectuó a la entidad a los operadores en días anteriores. Cada uno de los operadores, por separado, presentaron diversos argumentos para reforzar la petición de la necesidad de un reajuste en el precio de la ración.

Al respecto, hay que señalar, en adición a las consideraciones realizadas desde el componente administrativo y financiero, que esta interventoría llevó a cabo un minucioso análisis de la viabilidad jurídica de tal incremento en el precio de la ración, correspondiente al 15%, en atención al ordenamiento jurídico legal y los precedentes jurisprudenciales aplicables a la materia, en especial, a lo consagrado en el numeral 3 del artículo 4 y numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993, que a la sazón disponen respectivamente:

**“ARTÍCULO 4.- DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

(...)

3o. Solicitarán las actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato”.

Por su parte, el artículo 5 señala lo que sigue:

**“ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS.** Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.

En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato. (...)”

De acuerdo con la normatividad transcrita, existen dos presupuestos esenciales para que sea procedente efectuar el restablecimiento de la ecuación económica del contrato, a saber: 1) El contrato debe estar en ejecución y 2) Debe mediar una solicitud previa por parte del contratista con tal finalidad.

En el caso que nos ocupa, esta interventoría constató que los contratistas remitieron sendas solicitudes de reajuste del precio de la ración, en el marco de la solicitud de manifestación de interés para la adición y prórroga No. 1, las cuales se sustentan en indicadores económicos y variables relacionadas con el precio de las materias primas del sector de alimentos tanto a nivel nacional como internacional que han afectado de manera ostensible e imprevisible la ecuación económica de los contratos, al punto, según ellos, de desequilibrarlo.

Ahora bien, como quiera que la interventoría constató que existen solicitudes justificadas por los contratistas encaminadas a que se efectúe por parte de la entidad la revisión y reajuste del precio de la ración, como una medida para restablecer la ecuación económica del contrato ante situaciones imprevisibles sobre las cuales se expondrá más adelante, considera este ente interventor que, desde el punto de vista jurídico resulta viable aplicar el reajuste del precio, a partir de la adición y con vigencia a partir del 1 de agosto de 2023, tal como ha sido analizado por la entidad, con el fin de garantizar la continúa e ininterrumpida prestación del servicio de alimentación por parte de los operadores a través de la suscripción de la adición y prórroga, y como ha sido propuesto y avalado por la USPEC a través de la supervisión en el oficio al que damos respuesta. Esta interventoría en su componente financiero ha efectuado los análisis económicos que le han llevado a conclusión de que dicho reajuste, en la proporción propuesta por la UPSEC, es necesario para preservar el equilibrio económico de los

contratos, y se torna como una medida idónea para mantener el valor intrínseco de las prestaciones a cargo de los contratistas.

Lo anterior se encuentra en armonía con la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, por ejemplo, en la Sentencia del veintisiete (27) de marzo de 2014, expediente 20912, C.P. Danilo Rojas Betancourth en donde se señaló lo siguiente:

***(...) EL REAJUSTE Y REVISIÓN DE PRECIOS - Medida preventiva frente a una situación previsible, que puede afectar el resultado económico final del contrato en contra de cualquiera de las partes / RESULTADO ECONÓMICO FINAL DEL CONTRATO - Inclusión de la respectiva cláusula de reajuste, mediante una fórmula matemática / FORMULA DE REAJUSTE DE PRECIOS - No se pactó. Derecho de la parte afectada a pedir la revisión del contrato.***

*El reajuste de precios, surgió como solución ante el hecho de que en aquellos contratos de tracto sucesivo o ejecución diferida, el sólo transcurso del tiempo puede dar ocasión a que se presente un alza en el valor de los diversos ítems o rubros que conforman los precios unitarios, afectándolos de tal manera que el contratista va a incurrir en realidad en mayores costos de los presupuestados inicialmente, porque a la hora de ejecutar las obras o servicios, los materiales, equipos y mano de la obra ya no valdrán lo mismo que valían en la fecha en la que se proyectó el presupuesto de la obra y se calcularon los costos de la misma. (...)*

*Toda vez que se trata de una situación previsible para las partes, se ha considerado necesario que éstas incluyan en el contrato fórmulas, que pueden ser matemáticas, mediante las cuales puedan ajustarse periódicamente esos precios unitarios obedeciendo a las variaciones de sus componentes en el mercado, de tal manera que correspondan a la realidad de los costos en el momento de la ejecución de las prestaciones a cargo del contratista. (...) la figura del reajuste de precios es una medida preventiva frente a una situación previsible, que puede afectar el resultado económico final del contrato en contra de cualquiera de las partes, y que soluciona mediante la inclusión en el mismo de la respectiva cláusula de reajuste, normalmente mediante una fórmula matemática. (...) **No obstante, puede suceder que no se haya pactado una fórmula de reajuste de precios, o que la incluida en el contrato resulte insuficiente para absorber las variaciones que se hayan presentado en algunos de los elementos componentes de los precios unitarios, de tal manera que al aplicarla realmente no se produzca la actualización de los mismos, en tales condiciones, la parte afectada tendrá el derecho a pedir la revisión del contrato, es decir, que se analicen los términos en que aparecen pactadas las prestaciones a cargo de los contratantes y más específicamente, la composición de los precios unitarios que se hubieren acordado, para determinar en esta forma si efectivamente obedecen a la realidad de las variaciones que se hubieren podido presentar en los mismos entre la fecha de presentación de la oferta o de celebración del contrato y la fecha de ejecución y pago de las prestaciones o si, en efecto, la fórmula de reajuste acordada, si fuere el caso, resultó insuficiente, para obtener por este medio el reajuste de los precios y en consecuencia, el restablecimiento de la ecuación contractual inicialmente pactada (...)***

Por lo anterior, y de conformidad con lo previsto el numeral 1 del artículo 5° de la Ley 80 de 1993, en concordancia con la jurisprudencia citada que ha delineado y fijado el alcance específico de la norma en cita, las solicitudes concretas de revisión, con fines de reajuste de precios de los contratos, provenientes de la parte afectada, en este caso, de cada uno de los contratistas de prestación del servicio de suministro de alimentación, aunado a los análisis financieros y macroeconómicos

realizados por la entidad, permiten concluir la viabilidad del reajuste, teniendo en cuenta que la fórmula de reajuste que traen los actuales contratos de prestación del servicio de suministro de alimentación a la PPL en el Anexo No. 23 – Estudios previos, que forma parte integral de los contratos de prestación de servicios de suministro de alimentación a la PPL de hasta el 8% por contingencias; **resulta ser insuficiente para restablecer la ecuación económica contractual, toda vez que dicha fórmula de reajuste fue prevista para riesgos operacionales de la prestación del servicio**, tales como: intervenciones en materia de infraestructura, reubicaciones de los servicios de alimentación, mantenimiento de marmitas, limpieza de trampas de grasa mediante camiones cisterna para la absorción de los desechos, limpieza de conductos de agua potable y de aguas grises, limpieza y lavado de tanques, entre otras; pero no se tienen previstas para la absorción de riesgos de mercado, o riesgos financieros del contrato relacionados con incremento desmesurados de los precios (como es el caso de la inflación descontrolada), por lo que, la fórmula propuesta por la USPEC resulta ser procedente como quiera que tiene como finalidad re-equilibrar la ecuación económica de los contratos a partir de la suscripción de los Otrosí que incluyan el reajuste de precios, en la proporción que el incremento inesperado en los precios de los alimentos ha impactado los contratos, a punto de no pérdida, como lo dispone el artículo 5 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 27 de la misma Ley.

**En conclusión, esta interventoría emitirá la viabilidad jurídica y financiera del reajuste de precios propuesto por la entidad.**

#### **En relación con la adición de recursos:**

Ahora bien en lo atinente a la adición de recursos y sin perjuicio de lo señalado en el acápite precedente, se tienen las siguientes consideraciones:

1. Para efectuar el cálculo de esta adición, es necesario destacar que el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, en relación con la adición de los contratos estatales, señala lo siguiente:

#### ***ARTÍCULO 40º.- Del Contenido del Contrato Estatal.***

(...)

*PARÁGRAFO.- En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.*

*Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.* (subrayado y negrillas fuera del texto)

La adición propuesta, no sobrepasa el 50% del valor inicial de cada uno de los contratos expresado en SMMLV, en relación a los Contratos de Prestación de Servicios que fueron adjudicados en virtud del Proceso de licitación pública No. 036 de 2022.

1. Dicho lo anterior, sea lo primero señalar que, los Contratos de Prestación de Servicios, objeto de ésta interventoría, fueron derivadas de la LICITACIÓN DE PÚBLICA USPEC LP- 036 – 2022, con un plazo de ejecución hasta el 31 de julio de 2023.
2. Los supuestos de hecho que subyacen a esta solicitud de adición, son precisamente la necesidad de no interrumpir la prestación del servicio de alimentación a la PPL reclusa en los establecimientos cubiertos en estos grupos, habida cuenta que la finalización de todos los contratos es el día 31 de julio de 2022, no obstante a la fecha no ha sido adjudicado el nuevo proceso de selección para la escogencia de los contratistas, lo que impone que, mientras se adjudican dichos contratos y se perfeccionan los mismos, se deban adicionar los contratos señalados para no dejar a la Población Privada de la Libertad sin el vital servicio de alimentación.
3. En relación con el suministro de alimentación a la PPL reclusa en Estaciones de Policía, la interventoría ratifica lo señalado por la entidad en el oficio de fecha 30 de junio de 2023, remitido del 3 de julio del año en curso y se resalta que respecto a este importante aspecto, ésta interventoría se pronunció mediante concepto contenido en el Oficio FUV.USPEC.1750.2023 del 17 de marzo de 2023 de asunto: *“Concepto cumplimiento de la Sentencia SU 122/2022 frente a la Prestación del servicio de alimentación a la Población Privada de la Libertad reclusa en Estaciones de Policía, a las cuales se suministra actualmente la alimentación con cargo a recursos de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC”*, en el cual se concluyó lo siguiente:

*“(…) De acuerdo con lo señalado en precedencia, descendiendo al caso que nos ocupa, esto es, a la Prestación del servicio de alimentación a la Población Privada de la Libertad reclusa en Estaciones de Policía, esta interventoría, en el marco de sus obligaciones contractuales y en armonía con la naturaleza jurídica del Contrato Interadministrativo de Interventoría No. 442-2022 que materializa los principios de cooperación y colaboración entre entidades públicas, en este caso, entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC y la Fundación Universidad del Valle considera pertinente poner de presente la necesidad de que se avance en el cumplimiento no sólo de la Sentencia de Unificación SU-122/2022, sino de la legislación misma que rige la materia, la cual se encuentra vigente desde el año de 1993, y que sin embargo, debido a problemas estructurales en materia del Sistema Penitenciario y Carcelario, no ha venido siendo cumplida de manera cabal por parte de las entidades territoriales.*

*En ese sentido y de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 65 de 1993, los lugares en donde se puede detener preventivamente a una persona en el marco de un proceso penal o bien porque ha sido condenada por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva son los siguientes:*

- Cárceles para detención preventiva a cargo de las entidades territoriales*
- Centros de detención preventiva anexos a ciudadelas judiciales*
- Pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de seguridad, separados de las demás secciones de estos establecimientos.*

*No obstante lo anterior, como es de su conocimiento, la situación de hacinamiento en los diversos*

*establecimientos carcelarios de nuestro país, que ha sido catalogada por la Honorable Corte Constitucional como un “estado de cosas inconstitucional” ha llevado a que, la Policía Nacional como entidad encargada de la custodia de las personas sindicadas, haga uso de sus instalaciones para mantener en Estaciones de Policía a estas personas, en razón a que, la mayoría de entidades territoriales (departamentos, municipios, áreas metropolitanas y Distrito Capital) no cuentan con establecimientos carcelarios propios que permitan atender la demanda, aspecto que obedece a múltiples factores que forman parte de la crisis estructural del sistema carcelario y penitenciario del país.*

*Ahora bien, como consecuencia de las omisiones por parte de los entes territoriales de atender a las personas privadas de la libertad preventivamente, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, por vía de ordenes de tutela en su contra, ha tenido que asumir, con cargo a su presupuesto, la atención de miles de personas privadas de la libertad recluidas en Estaciones de Policía.*

*En la actualidad, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC presta el servicio de alimentación a la Población Privada de la Libertad en un aproximado de 744 establecimientos, de los cuales un estimado de 255 corresponden a ESTACIONES DE POLICÍA, según se observa en el siguiente cuadro correspondiente a la Distribución y frecuencia de visitas de inspección, seguimiento y control que lleva a cabo la interventoría:*

Tabla No. 2. Distribución y frecuencia de visitas.

| Indicador         | Tipo de establecimiento                                      | Cantidad y frecuencia de visitas por establecimiento | Cantidad de establecimientos | Aproximado de visitas mensuales |
|-------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| AAAA              | ERON con número de PPL mayor o igual a 3.000                 | 3 semanal                                            | 8                            | 96                              |
| AAA               | ERON con número de PPL mayor o igual a 2.000 y menor a 2.999 | 2 semanal                                            | 7                            | 56                              |
| AA                | ERON con número de PPL mayor o igual a 1.000 y menor a 1.999 | 1 semanal                                            | 14                           | 56                              |
| A                 | ERON con número de PPL menor a 1.000                         | 1 quincenal                                          | 103                          | 206                             |
| B                 | CRM                                                          | 1 mensual                                            | 8                            | 8                               |
| C                 | UT - UT FAC                                                  | 1 mensual                                            | 67                           | 67                              |
| D                 | EP                                                           | 1 mensual                                            | 255                          | 255                             |
| TOTAL, APROXIMADO |                                                              |                                                      |                              | 744                             |

*Tomado de: Anexo Técnico del Contrato de Interventoría No. 442-2022.*

*Si bien es cierto, la función administrativa debe ser ejercida conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, es ante todo indispensable que se someta al principio de legalidad, en virtud del cual, a las autoridades públicas sólo les está permitido ejercer las competencias expresamente establecidas en la Constitución, la Ley y en general, en las disposiciones jurídicas aplicables en Colombia que delimitan el marco de su acción.*

*Por ello, en principio, no es posible destinar recursos públicos del presupuesto nacional para atender la alimentación de personas privadas de la libertad que se encuentran detenidas preventivamente, pues dicha obligación corresponde a las entidades territoriales, tal como se ha señalado en líneas anteriores, salvo cuando, en aplicación de los principios antes señalados se haga uso de la figura de los Convenios de Integración de Servicios que podrán celebrarse entre la Nación y las Entidades Territoriales para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario, conforme a lo establecido en el inciso final del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.*

*Es importante señalar que entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC y los diferentes municipios relacionados en el numeral 1 de este documento no se ha convenido la creación, organización, administración y/o sostenimiento conjunto de establecimiento de reclusión alguna y que los Comandos de Policía o Estaciones de Policía no son establecimientos carcelarios y por tanto, no pueden entenderse que se haya realizado integración territorial alguna para mantener detenida a ninguna persona en las Estaciones de Policía de ningún municipio, sin embargo, la USPEC ha venido garantizando este servicio a la PPL reclusa allí, por ordenes judiciales de obligatorio cumplimiento, no obstante, a la luz de la SU 122/2022 es menester que se avance de manera progresiva en la asunción por parte de las entidades territoriales de sus obligaciones en esta materia.*

*Finalmente, es necesario poner de presente que, en la actualidad, el servicio de alimentación a la Población privada de la libertad detenida en las Estaciones de Policía a las que se refiere este documento, se ha venido garantizando por la USPEC a través de los diecisiete (17) contratos de suministro de alimentación vigentes producto del proceso de licitación USPEC-LP-036-2022 y conforme a las verificaciones que de manera mensual se llevan a cabo por parte de esta interventoría, indistintamente de si las personas que allí se encuentran custodiadas, son personas condenadas o detenidas como resultado de una medida de aseguramiento preventiva o condenadas por la contravención de normas de carácter policivo, de tal suerte que, es necesario que se lleve a cabo un trabajo interinstitucional decisivo, con el fin de adelantar las caracterizaciones que sean necesarias para identificar la población privada de la libertad sobre la cual recae la obligación de sostenimiento por parte de las entidades territoriales, a efectos de avanzar en el cumplimiento gradual de la Sentencia SU-122/2022 y así mismo, reivindicar el papel que ha venido desarrollando esta importante entidad del sector público, esto es, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, la cual, durante varios años, ha venido realizando un importante esfuerzo presupuestal con el fin de dar cumplimiento a las ordenes judiciales que le han impuesto la obligación de atender a la PPL reclusa en Estaciones de Policía, recursos que en todo caso, podrían ayudar a mejorar el Sistema Penitenciario y Carcelario a cargo de la entidad, ayudando de esta manera a mejorar sus indicadores.*

*Todo lo anterior es producto del análisis que la Fundación Universidad del Valle ha venido realizando durante su labor como ente interventor en el marco de los Contratos Interadministrativos de Interventoría No. 160- 2021, 396-2021 y 442-2022 y que se considera, son aportes que pueden coadyuvar en la construcción de planes de acción que permitan a esta entidad dar cumplimiento a la SU 122/2022. En ese sentido, es importante que en primer lugar, se logre una caracterización sobre cuáles son las personas privadas de la libertad actualmente retenidas en Estaciones de Policía que se encuentran a cargo de la USPEC y se indiquen las razones fácticas, jurídicas y los sustentos documentales que acreditan dicha*

*obligación, toda vez que tales presupuestos son indispensables para poder adelantar los planes de acción necesario para plantear soluciones interinstitucionales con las entidades territoriales y las entidades que forman parte del Sistema*

*Nacional Penitenciario y Carcelario indispensables para dar cumplimiento sentencia de unificación, en tal sentido, como ente interventor y como entidad de carácter público, en aplicación de los principios de colaboración, coordinación, complementariedad y subsidiariedad y en especial, dada nuestra condición de ente interventor, continuaremos prestos a colaborar con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, órganos judiciales y los entes de control, en el preciso marco de nuestras competencias, en lo que sea de nuestro cargo para coadyuvar al cumplimiento gradual de la sentencia de unificación citada”.*

Así las cosas, teniendo en cuenta lo anteriormente planteado y lo analizado por la entidad frente a la necesidad de continuar el suministro de alimentación a la PPL reclusa en EP, se considera necesario que los contratos sean adicionados y prorrogados teniendo en cuenta dichos establecimientos.

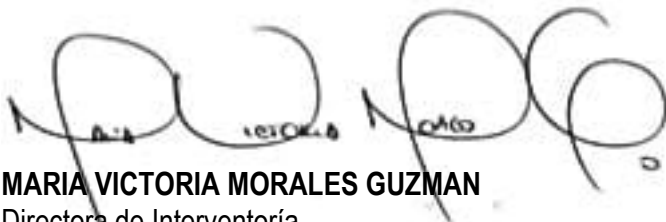
4. Se debe señalar en todo caso, por parte de esta interventoría, que se recomienda a la USPEC adelantar cuanto antes le sea posible, y acorde a los tiempos propios de sus trámites administrativos y presupuestales internos, pero además con sujeción a los términos propios de los procesos administrativos precontractuales de selección de contratistas, el proceso de selección de contratistas respectivo para adjudicar y contratar el servicio de alimentación por el sistema de raciones, para los establecimientos incluidos en estos 17 grupos, y poder garantizar de forma permanente e ininterrumpida ese esencial servicio. En dicho proceso debe tenerse en cuenta además del proceso de selección propiamente dicho, el perfeccionamiento de los contratos, el cumplimiento de los requisitos de ejecución y el periodo de empalme o transición entre los operadores saliente y entrantes, a fin de evitar traumatismos en el proceso de transición y garantizar que el suministro de alimentación a la PPL no sea interrumpido ni un solo día, y se haga con la calidad y especificaciones técnicas contratadas.

5. En ese sentido, estas adiciones y prórrogas se proponen como una medida transitoria, para que, cuanto antes, se inicien los trámites administrativos y precontractuales necesarios a fin de lograr la adjudicación de los nuevos contratos en el proceso administrativo que corresponda, sino además lograr el proceso de perfeccionamiento de los nuevos contratos y el agotamiento de la fase de transición y empalme entre los operadores entrantes y salientes. La USPEC deberá estimar, las medidas a tomar de forma inmediata, a fin de garantizar que a la fecha del vencimiento del plazo del agotamiento de los recursos de la adición (aproximadamente el 31 de octubre de 2023) se hayan celebrados los nuevos contratos que no interrumpan la prestación del servicio de alimentación a la PPL.

6. Se estima por parte de esta interventoría que el plazo de 3 meses, de la adición y prórroga propuesta, es un plazo que si bien es estrecho (tomando en consideración los plazos propios para: (i) la estructuración y maduración del proceso respectivo, (ii) la consecución de los recursos presupuestales necesarios, (iii) el adelantamiento del proceso de selección correspondiente, (iv) la suscripción de los contratos, (v) el perfeccionamiento de los mismos, (vi) el cumplimiento de los requisitos de ejecución y (vii) el agotamiento de la fase de transición y empalme entre los operadores salientes y entrantes) es razonable y prudencial para permitir que se tomen las medidas correspondientes por parte de la USPEC a fin de garantizar el suministro de alimentación a la PPL. Todo ello es sin perjuicio de la necesidad de que dicho servicio esencial no sea interrumpido y por tanto debe garantizarse que no se puede dejar ni un solo día a la población privada de la libertad sin la alimentación garantizada.

Cualquier información adicional relacionada con el contenido del presente oficio, con gusto será atendida en el correo electrónico [financiera@interuspecfuv.com](mailto:financiera@interuspecfuv.com) o directamente en las instalaciones de la Interventoría.

Cordialmente,



**MARIA VICTORIA MORALES GUZMAN**

Directora de Interventoría

**Fundación Universidad del Valle**

Proyectó: Cristian Rodríguez / Coordinador Financiero – Jhaniel Jiméneez / Subdirectora Jurídica