Bogotá, D.C. 26 de junio de 2024 CIA-0511-2024

Doctor
JORGE CAMILO CARRILLO PADRON
Supervisor del Contrato
Contrato No. USPEC-CTO-159-2024
UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC
Avenida Calle 26 No. 69-76.
Bogotá, D.C.
E.S.D.

Referencia: Contrato No. USPEC-CTO-159-2024

Asunto: Concepto financiero y jurídico viabilidad de otrosí modificatorio a los contratos de alimentación.

Cordial saludo.

Respetuosamente, en mi calidad de Directora del Contrato de Interventoría No. USPEC-CTO-159-2024, celebrado entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC y el Consorcio Interalimentos 2024 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.*", así mismo, en relación con la obligación del componente técnico numeral 6 cuando reza: "*Verificar la viabilidad de las modificaciones y adiciones que se requieran de los contratos y las operaciones del servicio de alimentación, de conformidad con las normas legales vigentes, llevando a cabo los trámites correspondientes.*", y en respuesta a la solicitud del asunto que fue efectuada por la entidad mediante correo electrónico del veintiún (21) de junio de 2024, me permito manifestar que la interventoría procedió a efectuar el análisis financiero y jurídico tendiente a determinar la viabilidad de la modificación No. 1 de los contratos de alimentación, obteniendo como resultado las siguientes conclusiones:

CONCEPTO VIABILIDAD FINANCIERA:

				CERTIFICADO POR LA ENTIDAD 2024				PROYECTADO AGOTAMIENTO PRESUPUESTAL	
Grupo	**Contratista**	**No. Contrato**	**Valor Total RP 2024**	**Enero**	**Febrero**	**Marzo**	**Abril**	**Mayo**	**Junio**
1	UT PENITENCIARIOS 2023	327	$41.045.107.431,74	$3.359.059.232,00	$3.167.967.153,00	$3.446.274.500,00	$3.324.340.258,87	$3.450.289.043,32	$3.354.935.194,56
2	UT COMPROMISO POR LA DIGNIDAD	328	$45.076.738.789,18	$4.130.545.959,00	$3.872.179.102,00	$4.145.058.653,00	$4.022.166.384,00	$4.156.996.948,95	$4.022.885.798,53
3	ARDIKO A&S SAS	329	$57.811.559.257,83	$4.762.205.970,53	$4.453.487.942,00	$4.789.151.992,00	$4.634.663.195,85	$4.868.289.069,42	$4.709.854.877,59
4	UT UNIDOS USPEC 2024	330	$34.996.546.324,80	$2.796.976.383,00	$2.632.896.681,00	$2.827.943.554,00	$2.742.700.535,00	$2.821.300.273,00	$2.824.123.595,00
5	UT LOGISTIC FOOD	331	$39.212.537.126,30	$3.082.272.017,00	$2.918.721.471,00	$3.192.497.536,00	$3.141.563.430,00	$3.251.977.536,00	$3.192.347.577,00
6	UT NUTRIENDO USPEC 2024	332	$41.020.869.127,32	$3.334.132.695,00	$3.003.876.794,92	$3.432.296.703,08	$3.208.490.974,00	$3.315.604.439,84	$3.094.876.609,00
7	UT NUTRIENDO USPEC 2024	333	$44.223.303.319,70	$4.661.065.794,00	$4.390.369.070,00	$4.727.866.071,00	$4.663.255.481,00	$4.908.112.122,20	$4.718.266.896,00
8	ARDIKO A&S SAS	334	$42.856.684.101,39	$3.534.082.402,00	$3.304.795.474,00	$3.535.750.919,00	$3.421.694.437,28	$3.502.025.502,14	$3.374.292.552,94
9	UNIÓN TEMPORAL ANDINO COLOMBIANO	335	$50.628.609.569,98	$4.123.165.608,00	$3.888.018.859,00	$4.141.161.173,00	$4.048.470.451,00	$4.204.349.914,36	$3.984.579.735,80
10	UT CALIDAD Y VIDA 23-24	336	$37.549.013.063,32	$3.231.376.224,00	$3.023.811.130,00	$3.241.520.921,00	$3.149.391.253,00	$3.257.930.931,57	$3.152.836.385,39
11	UT MACSOL USPEC 2024	337	$49.601.185.239,75	$4.148.933.766,00	$3.876.895.186,00	$4.086.289.122,00	$3.961.262.930,00	$4.101.459.979,00	$3.987.464.011,35

12	ORNUA SAS	338	$46.127.781.169,12	$4.304.961.901,00	$4.023.858.023,00	$4.329.549.705,00	$4.129.071.389,00	$4.247.237.544,66	$4.209.341.458,52
13	UT ALIMENTACION INTEGRAL	339	$48.760.911.749,99	$3.911.659.118,00	$3.734.767.304,00	$4.110.042.333,00	$3.873.334.750,00	$4.174.711.733,28	$4.090.735.792,70
14	UT MACSOL USPEC 2024	340	$45.046.531.174,77	$3.811.874.523,00	$3.534.884.138,00	$3.779.883.722,00	$3.677.189.560,00	$3.825.750.886,00	$3.682.722.943,15
15	UT UNIDOS USPEC 2024	341	$31.660.054.808,26	$2.765.753.170,00	$2.611.051.322,00	$2.814.241.727,00	$2.712.699.243,00	$2.828.330.608,00	$2.830.210.998,00
16	CJVN S.A.S	342	$38.293.033.244,93	$3.132.758.736,49	$2.975.354.574,69	$3.171.225.354,85	$3.106.007.977,54	$3.345.937.646,40	$3.340.984.662,28
17	CJVN S.A.S	343	$26.521.986.799,42	$2.669.045.301,25	$2.499.400.627,50	$2.698.986.718,55	$2.553.762.612,50	$2.612.265.088,50	$2.599.366.481,65

Grupo	**Contratista**	**No. Contrato**	**Valor Total RP 2024**	**Fecha de terminación**	**Ejecución a junio**	**Valor aproximado día** (Valor periodo / No. Dias del mes)	**Saldo sin ejecutar**
1	UT PENITENCIARIOS 2023	327	$41.045.107.431,74	31/12/2024	$20.102.865.381,75	$111.831.173,15	$20.942.242.049,99
2	UT COMPROMISO POR LA DIGNIDAD	328	$45.076.738.789,18	31/12/2024	$24.349.832.845,48	$134.096.193,28	$20.726.905.943,70
3	ARDIKO A&S SAS	329	$57.811.559.257,83	31/12/2024	$28.217.653.047,39	$156.995.162,59	$29.593.906.210,44
4	UT UNIDOS USPEC 2024	330	$34.996.546.324,80	31/12/2024	$16.645.941.021,00	$94.137.453,17	$18.350.605.303,80
5	UT LOGISTIC FOOD	331	$39.212.537.126,30	31/12/2024	$18.779.379.567,00	$106.411.585,90	$20.433.157.559,30
6	UT NUTRIENDO USPEC 2024	332	$41.020.869.127,32	31/12/2024	$19.389.278.215,84	$103.162.553,63	$21.631.590.911,48
7	UT NUTRIENDO USPEC 2024	333	$44.223.303.319,70	31/12/2024	$28.068.935.434,20	$157.275.563,20	$16.154.367.885,50
8	ARDIKO A&S SAS	334	$42.856.684.101,39	31/12/2024	$20.672.641.287,35	$112.476.418,43	$22.184.042.814,04

Grupo	Contratista	No. Contrato	Valor Total RP 2024	Fecha de terminación	Ejecución a junio	Valor aproximado día (Valor periodo / No. Dias del mes)	Saldo sin ejecutar
9	UNIÓN TEMPORAL ANDINO COLOMBIANO	335	$50.628.609.569,98	31/12/2024	$24.389.745.741,16	$132.819.324,53	$26.238.863.828,82
10	UT CALIDAD Y VIDA 23-24	336	$37.549.013.063,32	31/12/2024	$19.056.866.844,96	$105.094.546,18	$18.492.146.218,36
11	UT MACSOL USPEC 2024	337	$49.601.185.239,75	31/12/2024	$24.162.304.994,35	$132.915.467,04	$25.438.880.245,40
12	ORNUA SAS	338	$46.127.781.169,12	31/12/2024	$25.244.020.021,18	$140.311.381,95	$20.883.761.147,94
13	UT ALIMENTACION INTEGRAL	339	$48.760.911.749,99	31/12/2024	$23.895.251.030,98	$136.357.859,76	$24.865.660.719,01
14	UT MACSOL USPEC 2024	340	$45.046.531.174,77	31/12/2024	$22.312.305.772,15	$122.757.431,44	$22.734.225.402,62
15	UT UNIDOS USPEC 2024	341	$31.660.054.808,26	31/12/2024	$16.562.287.068,00	$94.340.366,60	$15.097.767.740,26
16	CJVN S.A.S	342	$38.293.033.244,93	31/12/2024	$19.072.268.952,25	$111.366.155,41	$19.220.764.292,68
17	CJVN S.A.S	343	$26.521.986.799,42	31/12/2024	$15.632.826.829,95	$86.645.549,39	$10.889.159.969,47

Expuesto lo anterior, se realizan las siguientes consideraciones:

1. Los cálculos realizados se hicieron con base a la información suministrada por la entidad quienes adelantaron el proceso de certificación del 06 de diciembre de 2023 al 31 de mayo de 2024.
2. Se tomó como referencia las proyecciones de agotamiento presupuestal remitida por los contratistas para determinar el valor a certificar de los meses mayo y junio de 2024.
3. La interventoría firmó acta de inicio el 03 de mayo de 2024 en donde a partir de este momento ejerció sus funciones técnicas, financieras, administrativas y jurídicas.
4. El análisis financiero de los saldos presupuestales se tomó con el valor total de los RP 2024, teniendo en cuenta que esta interventoría no cuenta con la información de facturación del 06 al 31 de diciembre de 2023.

En relación con la modificación del contrato:

Sea lo primero señalar que, los Contratos de Prestación de Servicios, objeto de esta interventoría, fueron derivadas de la LICITACIÓN DE PÚBLICA USPEC LP- 021 – 2023, con un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2024.

Los supuestos de hecho que subyacen a esta solicitud de modificación, son precisamente la necesidad de no interrumpir la prestación del servicio de alimentación a la PPL recluida en las estaciones de policía en todos los grupos, habida cuenta que la finalización de entrega de ración a las EP son hasta el día 30 de junio de 2024 de conformidad con los estudios previos de la LICITACIÓN DE PÚBLICA USPEC LP- 021 – 2023, sin embargo, de acuerdo al presupuesto asignado a cada contratista, deberán continuar con la entrega de las raciones en estaciones de policía (Contempladas en el anexo 23- Estudios Previos), hasta ser agotado el presupuesto.

Ahora bien, en lo atinente a la modificación del contrato, se tienen las siguientes consideraciones:

Los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, establecen que las Entidades Estatales en ejercicio de la autonomía de la voluntad, pueden introducir en sus contratos los pactos, estipulaciones y modificaciones que consideren necesarias, y según concepto No. 2278 de 2016 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se señaló lo siguiente:

> *"En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración. Por consiguiente, respecto de la autonomía de las partes contratantes, el legislador en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, dentro de un contexto de fines estatales, otorgó a las entidades libertad para regular la forma de convenir sus contratos, definir su contenido e incluir las estipulaciones que consideraran necesarias y convenientes siempre que no fueran contrarias a la Constitución, la ley o el orden público, y se enmarcaran dentro de los principios y finalidades de dicha ley y los de la buena administración".*

Ahora bien, la función administrativa debe ser ejercida conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complentariedad, 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, 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 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-021-2023 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 órdenes judiciales que le han impuesto la obligación de atender a la PPL recluida 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.

Por otra parte, para efectuar el cálculo de esta modificación del contrato, es necesario traer a colación lo contemplado en el parágrafo transitorio del artículo 2 de la Ley 2346 de 2024, en relación a la continuidad de la prestación del servicio de alimentación para la PPL recluida en estaciones de policía:

> **"ARTÍCULO 2. Facultad provisional para continuar prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de la USPEC**.
> *(…)*
>
> ***Parágrafo transitorio.*** *Hasta el 30 de junio de 2025, la USPEC podrá continuar brindando el servicio de alimentación para personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros de detención transitoria garantizando la universalidad en la prestación del servicio. Vencido este plazo, este servicio deberá ser asumido definitivamente por las entidades territoriales, en los términos de la Sentencia SU -122 de 2022 de la Corte Constitucional.*
> *La garantía de universalidad de la que trata el inciso primero del parágrafo transitorio no excluye la posibilidad de que los entes territoriales puedan disponer de recursos presupuestales para este fin.*
> *Con respecto de su autonomía, las entidades deberán presentar al Ministerio de Justicia y del Derecho, el plan de implementación del servicio de alimentación en centros de detención transitoria. a más tardar el 31 de diciembre de 2024."*

Todo lo anterior es producto del análisis que el Consorcio Interalimentos 2024 ha realizado durante su labor como ente interventor en el marco del Contrato de Interventoría USPEC-CTO-159-2024 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.

De acuerdo con lo señalado en precedencia, se 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 órdenes 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.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo anteriormente planteado frente a la necesidad de continuar el suministro de alimentación a la PPL recluida en EP, se considera necesario que los contratos sean modificados teniendo en cuenta dichos establecimientos de reclusión transitoria.

Se estima que de acuerdo la información presupuestal remitida por la entidad, las proyecciones allegadas por los contratistas para los periodos de mayo y junio de 2024 y el análisis financiero realizado por esta Interventoría (el cual se determinó con los saldos presupuestales sin ejecutar), se podrá continuar prestando el servicio para la totalidad de establecimientos adjudicados a cada uno de los 17 grupos con fecha mínima hasta el 11 de octubre de 2024, posterior a esta fecha, será necesario adicionar recursos a los contratos para garantizar la continuidad de la prestación de servicio de alimentación hasta el 31 de diciembre de 2024.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.

Cordialmente,

MARIA VICTORIA MORALES GUZMAN
Directora de Interventoría
Consorcio Interalimentos 2024

Proyectó: Cristian Rodríguez – Coordinador Administrativo y Financiero
Jonathan Ortiz - Coordinador Administrativo y Financiero
María Alejandra Gómez- Profesional Jurídico
Jairo Alfonso Fragoso – Profesional Jurídico
Revisó: Milena Diaz – Profesional Jurídico
Mariajose Mosquera – Coordinador Jurídico
Roberto Carlos Roa – Subdirector Jurídico
Aprobó: María Victoria Morales – Director de Interventoría