PARA: **FIDEL IGNACIO ESPITIA**
Director de Gestión Contractual

DE: **CARMEN CECILIA SIMIJACA**
Directora Logística (e)

ASUNTO: Solicitud de modificación y prórroga

FECHA: Bogotá D.C, 22 de diciembre de 2024.

Cordial saludo,

Por medio de la presente remito a usted solicitud de **modificación y prórroga** del contrato del asunto.

- **INFORMACIÓN GENERAL**

Nº. De Contrato	338-2023
Contratista	**ORNUA S.A.S**
Grupo	12
Objeto	SUMINISTRAR EL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD A CARGO DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC, DICHA CONTRATACIÓN SE LLEVARÁ A CABO POR EL SISTEMA DE PRECIOS POR RACIÓN (DESAYUNO, ALMUERZO, CENA, REFRIGERIO NOCTURNO), CON EL OBJETO DE CUMPLIR LOS FINES ESTATALES Y LEGALES ENCOMENDADOS A TRAVÉS DE LOS RESPECTIVOS ACTOS ADMINISTRATIVOS AL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC Y A LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC
Plazo inicial	El plazo previsto para la ejecución de los contratos se establece desde la fecha de inicio de la prestación del servicio en cada establecimiento, hasta el 31 de diciembre de 2024
Fecha de inicio	6/12/23
Fecha final actual	31-12-2024
Valor inicial	52.465.260.815,97
Valor final	58.414.424.153,96
% avance físico	98%
Incumplimientos o Requerimientos al contratista	N/A

- **SOLICITUD Y JUSTIFICACIÓN:**

La declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, realizada por la Corte Constitucional en las Sentencias No. T – 153 de 1998, T – 388 de 2013 y T-762 de 2015, y sus autos de seguimiento, representan una fuente de obligaciones cuyo cumplimiento exige de la estructuración e implementación de medidas estatales acordes con la magnitud del problema, tendientes a su superación, y un puntal inamovible sobre los derechos mínimos fundamentales de los que son titulares las Personas Privadas de la Libertad.

Los esfuerzos del Estado Colombiano en torno a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional han permitido afianzar principios básicos sobre la aplicación de la pena de prisión, y derivar de allí, lineamientos y reglas concretas aplicables a la ejecución penal. Sobre todo, el principio de humanización de la pena, asociado al respeto por la dignidad humana, y la idea central según la cual aunque "…algunos derechos fundamentales de los reclusos son suspendidos o restringidos desde el momento en que éstos son sometidos a la detención preventiva o son condenados mediante sentencia, muchos otros derechos se conservan intactos y deben ser respetados íntegramente por las autoridades públicas que se encuentran a cargo de los presos (…) Con todo, otro grupo de derechos, tales como la vida e integridad personal, la dignidad, la igualdad (…) mantienen su incolumidad a pesar del encierro a que es sometido su titular…1" (subrayados fuera del Texto)

La Corte ha construido de esa manera un catálogo de derechos fundamentales, que no pueden ser trasgredidos, ni limitados durante la ejecución penitenciaria. Ha explicado, que desde el punto de vista la legal, la superación del Estado de Cosas Inconstitucional exige el cumplimiento de expresos mandatos vinculados al respeto de la dignidad humana de los reclusos, por ejemplo, el artículo 1º de la Ley 906 de 2004, y el artículo 5º del Código Penitenciario y Carcelario según el cual, "…[e]n los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales, y a los derechos humanos, universalmente reconocidos…"

Igualmente, la Corte ha dicho, que para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional Colombia debe observar el cumplimiento de las obligaciones que ha adquirido en el plano internacional, particularmente, lo ordenado por los tratados de derechos humanos que ha suscrito sobre las materia, pues "…tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos – también conocida como el Pacto de San José, y que fue aprobada por el Congreso mediante la Ley 16 de 1972 - como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, establecen que los reclusos tienen el derecho a ser tratados en una forma digna, de acuerdo con el valor que les confiere su calidad de personas…2"

En ese marco normativo constitucional y legal, deben desenvolverse las funciones del Sistema Penitenciario y Carcelario, y deben aplicarse las competencias asignadas a los actores institucionales que lo componen, tomando como línea de acción, que además de ejecutores de la sanción penal, deben ser necesariamente, garantes de la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Así, una parte esencial del derecho fundamental a la dignidad humana de los internos y al respeto por su vida e integridad personal, asociado a la preservación del derecho fundamental a la salud, está constituido por la provisión correcta y eficiente del derecho a la alimentación, que "…conforme lo ha sostenido la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, consiste en "tener acceso, de manera regular, permanente (…) a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna (…) [y que] entendiendo las condiciones especiales en que se encuentran las personas privadas de la libertad, y su imposibilidad de acceso autónomo a los alimentos, es deber del Estado, por virtud de la sujeción que aquellas tienen frente a él, suministrarles el alimento, en condiciones ideales cuantitativa y cualitativamente, ofreciendo una alimentación adecuada y suficiente…3".

Y, en idéntico sentido, sobre la necesidad de suministrar a los internos una alimentación acorde con la situación de privación de la libertad y encierro, y como una noción preliminar sobre las condiciones en las cuales deben ser prestado este servicio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas, sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus Resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977 prevén, en su numeral 20), que "…Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas…"

Establecida la necesidad concreta sobre el adecuado suministro de la alimentación a favor de las personas privadas de la libertad, resulta ahora procedente determinar cuáles son los márgenes de competencia estatal para dar cumplimiento la obligación de provisión relatada. Así, en consonancia con lo hasta aquí relatado, el artículo 2° de la Constitución Política establece que "…son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (…) y que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares…"

En desarrollo de esas finalidades, y como parte de los esfuerzos del Estado Colombiano por superar el Estado de Cosas Inconstitucional que padece el Sistema Penitenciario y Carcelario, fue creada la Unidad de Servicios Penitenciarios y carcelarios –USPEC, mediante el Decreto 4150 de 2011, como una unidad administrativa especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, y especializada, pues su objeto consiste en gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, de conformidad con el artículo 4° ibídem.

Producto de lo anterior, y de conformidad con los beneficios que otorga el criterio de la especialidad, el artículo 67 de la Ley 65 de 1993 modificado por el artículo 48 de la Ley 1709 de 2014 estableció sobre la "…provisión de alimentos y elementos que la] Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC tendrá a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad…"

Así mismo, el artículo 68 de la Ley 65 de 1993 modificado por el artículo 49 de la Ley 1709 de 2014 establece en relación con las "políticas y planes de provisión alimentaria que la USPEC fijará las políticas y planes de provisión alimentaria que podrá ser por administración directa o por contratos con particulares. Los alimentos deben ser de tal calidad y cantidad que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad. La alimentación será suministrada en buenas condiciones de higiene y presentación" (subrayados fuera del Texto)

Es importante mencionar, que mediante Sentencia SU-122-22, la Corte Constitucional determinó en la parte resolutoria numeral sexto "….Ordenar a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, garanticen que las personas privadas de la libertad en estos lugares cuenten con las condiciones mínimas de alimentación….."

No obstante, con la expedición de la ley 2346 de 2024 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ASIGNAN COMPETENCIAS TRANSITORIAS A LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN PARA ATENDER SITUACIÓN HUMANITARIA EN ESTACIONES DE POLICIA, UNIDADES DE REACCIÓN INMEDIATA Y SIMILARES", se creó un marco normativo transitorio para que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria cuenten con un marco temporal suficiente para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio; siendo entonces que, se otorgó la facultad provisional para continuar prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de la USPEC, hasta el 30 de junio de 2025 para personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros de detención transitoria.

Sin embargo, al momento de la expedición de dicha ley, ya se encontraba adjudicado el proceso de selección USPEC-LP-021-2024, habiéndose únicamente proyectado la disponibilidad de recurso para las estaciones de policía hasta el mes de junio de 2024, y posteriormente conforme los modificatorios garantizándose la prestación hasta el 31 de diciembre de 2024.

En ese sentido, y previa verificación de ejecución física y financiera, la interventoría contratada mediante negocio jurídico USPEC-CTO-159-2024, en ejercicio de sus actividades contractuales remitió solicitud a los proveedores con el fin que manifestarán estar de acuerdo y expresaran manifestar su interés, para continuar prestando el servicio de alimentación tanto en los diferentes establecimientos penitenciarios y carcelarios como en los centros transitorios y estaciones de policía de acuerdo las proyecciones presupuestales realizadas por la interventoría para prorrogar los contratos respectivos, conforme la figura de agotamiento presupuestal.

Conforme lo anterior, el proveedor remitió aceptación mediante comunicación electrónica adjunta, en donde indicó continuar ejecutando conforme lo informado por la interventoría.

Es por lo expuesto, que de conformidad con el concepto de viabilidad técnica, jurídica y financiera, mediante oficio CIA-4390-2024 del 22 de diciembre de 2024 la interventoría contratada se pronunció frente a la prórroga de la ejecución de las obligaciones contractuales de los proveedores de alimentación en lo que corresponde a la prestación del servicio de alimentación en los diferentes establecimientos penitenciarios y carcelarios como en los centros transitorios y estaciones de policía en los grupos respectivos de cada contratista.

Conforme lo anterior, la interventoría indica que:

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 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.",* me permito manifestar que la interventoría procedió a efectuar el análisis financiero y jurídico tendiente a determinar la viabilidad de la modificación No. 3 - *(prórroga)* de los contratos de alimentación, obteniendo el siguiente resultado

CONCEPTO VIABILIDAD FINANCIERA:

A continuación, se enlista la información financiera y económica (balance financiero) de los contratos objeto de esta interventoría, con el análisis económico de los recursos ejecutados y las proyecciones de ejecución del contrato, así como las fechas "*aproximadas*" en las cuales se prevé se agotarán los recursos:

Cuadro No. 1. Análisis financiero y económico de la ejecución de los contratos materia de interventoría.

Grupo	Contratista	No. De contrato	Valor total adjudicado en contratación	Valor Adiciones	Liberaciones	Valor total contrato	Valor certificado entidad	Valor proyectado total a certificar interventoría a noviembre 2024	Total ejecutado del contrato	Saldo sin ejecutar general	Fecha aproximada terminación de recursos
1	UT PENITENCIARIOS 2023	327-2023	$46.274.817.053,12	$4.235.840.532,90	$2.616.901.487,09	$47.893.756.098,93	$19.283.223.172,09	$20.480.601.345,77	$39.763.824.517,86	$8.129.931.581,07	10/01/2025
2	UT COMPROMISO POR LA DIGNIDAD	328-2023	$51.147.636.241,44	$5.288.240.389,58	$2.861.915.955,63	$53.573.960.675,39	$23.535.928.543,59	$24.360.751.165,98	$47.896.679.709,57	$5.677.280.965,82	10/01/2025
3	ARDIKO A&S SAS	329-2023	$65.083.757.330,71	$2.022.679.546,75	$3.458.035.373,56	$63.648.401.503,90	$28.163.480.861,08	$29.082.760.604,33	$57.246.241.465,41	$6.402.160.038,49	10/01/2025
4	UT UNIDOS USPEC 2024	330-2023	$39.283.809.596,34	$128.716.332,34	$2.115.623.497,54	$37.296.902.431,14	$15.993.457.200,00	$16.407.430.478,00	$32.400.887.678,00	$4.896.014.753,14	10/01/2025
5	UT LOGISTIC FOOD	331-2023	$43.983.648.517,10	$144.115.705,12	$2.388.958.372,80	$41.738.805.849,42	$18.064.900.326,23	$19.266.963.816,68	$37.331.864.142,91	$4.406.941.706,51	10/01/2025
6	UT NUTRIENDO USPEC 2024	332-2023	$45.926.321.009,64	$150.481.016,45	$2.323.809.483,32	$43.752.992.542,77	$18.876.044.006,04	$18.761.871.872,00	$37.637.915.878,04	$6.115.076.664,73	10/01/2025
7	UT NUTRIENDO USPEC 2024	333-2023	$50.659.267.069,00	$15.331.620.371,87	$2.843.422.247,30	$63.147.465.193,57	$26.943.210.040,20	$29.106.909.551,00	$56.050.119.591,20	$7.097.345.602,37	10/01/2025
8	ARDIKO A&S SAS	334-2023	$48.145.213.852,28	$952.815.346,09	$2.418.398.918,96	$46.679.630.279,41	$20.830.484.368,71	$20.854.486.670,78	$41.684.971.039,49	$4.994.659.239,92	10/01/2025
9	UNIÓN TEMPORAL ANDINO COLOMBIANO	335-2023	$56.685.336.705,84	$185.733.733,90	$2.869.905.034,26	$54.001.165.405,48	$23.591.971.310,40	$24.030.563.428,30	$47.622.534.738,70	$6.378.630.666,78	10/01/2025
10	UT CALIDAD Y VIDA 23-24	336-2023	$42.453.987.699,23	$1.799.708.332,79	$2.496.920.487,91	$41.756.775.544,11	$18.312.084.607,74	$19.404.351.863,57	$37.716.436.471,31	$4.040.339.072,80	10/01/2025
11	UT MACSOL USPEC 2024	337-2023	$55.708.264.708,04	$182.532.284,62	$2.901.814.766,29	$52.988.982.226,37	$23.380.224.497,00	$24.025.414.594,00	$47.405.639.091,00	$5.583.343.135,37	10/01/2025
12	ORNUA SAS	338-2023	$52.465.260.815,97	$5.949.163.337,99	$3.020.049.458,52	$55.394.374.695,44	$24.359.529.001,14	$25.395.909.736,89	$49.755.438.738,03	$5.638.935.957,41	10/01/2025
13	UT ALIMENTACION INTEGRAL	339-2023	$54.947.155.698,35	$330.221.611,25	$3.184.531.961,36	$52.092.845.348,24	$22.723.235.100,10	$23.759.971.532,00	$46.483.206.632,10	$5.609.638.716,14	10/01/2025
14	UT MACSOL USPEC 2024	340-2023	$50.931.230.042,72	$1.000.876.147,75	$2.937.439.221,95	$48.994.666.968,52	$21.576.842.475,00	$22.830.151.581,00	$44.406.994.056,00	$4.587.672.912,52	10/01/2025
15	UT UNIDOS USPEC 2024	341-2023	$35.819.557.496,09	$2.255.583.391,58	$1.995.060.535,83	$36.080.080.351,84	$15.896.518.222,00	$16.696.621.946,00	$32.593.140.168,00	$3.486.940.183,84	10/01/2025
16	CJVN S.A.S	342-2023	$ 42.905.033.961,80	$ 2.219.850.391,19	$ 2.099.606.775,51	$ 43.025.277.577,48	$ 18.621.577.867,05	$ 19.868.689.265,93	$ 38.490.267.132,98	$ 4.535.010.444,50	10/01/2025
17	CJVN S.A.S	343-2023	$30.099.223.690,13	$5.831.270.141,73	$2.115.514.267,47	$33.814.979.564,39	$15.115.569.246,84	$15.130.855.342,00	$30.246.424.588,84	$3.568.554.975,55	10/01/2025

I. CONSIDERACIONES

Dentro de las consideraciones iniciales, cabe resaltar lo siguiente:

El día 03 de mayo de 2024 fue suscrita acta de inicio del contrato de interventoría No. USPEC-CTO-159-2024 entre el Consorcio Interalimentos 2024 y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, fecha en la cual se da inicio contractual de las obligaciones de la interventoría.

Mediante oficio de interventoría con consecutivo interno CIA-0511-2024 el día 26 de junio de 2024, se dio concepto de otrosí No.1 de modificación de los contratos intervenidos, teniendo en cuenta el agotamiento presupuestal derivado del presupuesto asignado a las estaciones de policía los cuales tenían destinados recursos hasta el 30 de junio de 2024; lo anterior, teniendo en cuenta que los entes territoriales a la fecha no han dado cabal cumplimiento a la S*entencia de Unificación SU-122/2022.* Lo cual será explicado ampliamente más adelante.

Adicionalmente, mediante oficio de interventoría con consecutivo interno CIA-2619-2024 el día 10 de octubre de 2024, se dio alcance al concepto de adición de recurso No.1, teniendo en cuenta los recursos ejecutados y el agotamiento presupuestal de los 17 grupos.

Teniendo en cuenta lo anterior, y realizando el análisis de la información presupuestal remitida por la entidad del 06 de diciembre de 2023 y el 31 de mayo de 2024, los procesos de certificación adelantados por la interventoría hasta el periodo de octubre de 2024 y las proyecciones allegadas por el contratista del periodo de noviembre, esta interventoría realizó el análisis financiero en donde con los saldos presupuestales sin ejecutar se podrá continuar prestar el servicio a la totalidad de establecimientos adjudicados para cada uno de los 16 grupos con fecha de agotamiento de recursos el 10 de enero de 2025, posterior a esta fecha será necesario adicionar recursos a los contratos para garantizar la continuidad de la prestación de servicio de alimentación para la vigencia 2025.

En relación con la prórroga de los contratos:

Ahora bien, en lo atinente a la prórroga de los contratos, 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.

Según concepto No. 2278 de 2016 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se señaló que: "*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*".

Dicho lo anterior, 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, y el plazo inicial de ejecución del Contrato se pactó hasta el día treinta y uno (31) de diciembre del año 2024 a excepción de los centros de reclusión transitoria, los cuales se tenían proyectado en un principio, un suministro hasta el 30 de junio de 2024.

No obstante, con la expedición de la ley 2346 de 2024 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ASIGNAN COMPETENCIAS TRANSITORIAS A LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN PARA ATENDER SITUACIÓN HUMANITARIA EN ESTACIONES DE POLICIA, UNIDADES DE REACCIÓN INMEDIATA Y SIMILARES", se creó un marco normativo transitorio para que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria cuenten con un marco temporal suficiente para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio; siendo entonces que, se otorgó la facultad provisional para continuar prestando el servicio de alimentación en centros de detención transitoria por parte de la USPEC, hasta el 30 de junio de 2025 para personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros de detención transitoria.

Debido a lo anterior, mediante oficio CIA-0445-2024 está Interventoría remitió solicitud a los contratistas con el fin que manifestarán su interés, para continuar prestando el servicio de alimentación, en las estaciones de policía, unidades tácticas, centros de reclusión militar en los grupos a su cargo, de acuerdo con los agotamientos y proyecciones presupuestales realizadas por la Interventoría y entregadas por cada uno de los proveedores.

Seguidamente, el día 26 de junio de 2024 se procedió a conceptuar financiera y jurídicamente la viabilidad de suscribir Otrosí modificatorio a los Contratos de Prestación de Servicios del Suministro de Alimentación a la Población Privada de la libertad, dejando la salvedad de lo siguiente "*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.*"

Posteriormente, el 28 de junio de 2024, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC suscribió Otrosí modificatorio a los diecisiete (17) contratos para la prestación del servicio de alimentación – objeto de esta interventoría-, donde se modificó el PARÁGRAFO SEGUNDO, de la CLÁUSULA SEGUNDA – ALCANCE DEL OBJETO del contrato, en el sentido de prorrogar hasta el 11 de octubre de 2024 la prestación del servicio de alimentación en los centros de reclusión transitoria, el cual quedo así: *"PARÁGRAFO SEGUNDO: El parte incluido en cada grupo es una cantidad estimada, es decir, puede aumentar o disminuir en la ejecución del contrato, dependiendo de las necesidades de la USPEC y del servicio, situación que será verificada diariamente entre el contratista y el INPEC de acuerdo al parte diario. El presupuesto de cada grupo corresponde al costo final de la prestación del servicio, más la provisión por eventos de contingencias conforme se detalla en el presente documento, durante el plazo de*

ejecución previsto desde la fecha de inicio de la prestación del servicio en cada establecimiento, hasta el 31 de diciembre de 2024, a excepción de los centros de reclusión transitoria, los cuales se tienen proyectados hasta el 11 de octubre de 2024." (subrayado fuera del texto)

Es importante precisar que, 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. La Ley 2346 de 2024 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ASIGNAN COMPETENCIAS TRANSITORIAS A LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN PARA ATENDER SITUACIÓN HUMANITARIA EN ESTACIONES DE POLICIA, UNIDADES DE REACCIÓN INMEDIATA Y SIMILARES", se creó un marco normativo transitorio para que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria cuenten con un marco temporal suficiente para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio, y por eso otorgó a la USPEC, de forma transitoria y provisional, la competencia para seguir suministrando el servicio de alimentación en dichos centros de reclusión transitoria hasta el 30 de junio de 2025.

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 son 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, 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 es un hecho notorio y de la mayor relevancia nacional, 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 (y ahora por virtud de la Ley 2346 de 2024), 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 prorrogados teniendo en cuenta dichos establecimientos de reclusión transitoria.

En igual sentido, es importante recalcar que, si bien al momento de la adición No.01 de los contratos (y adición No.01 y 02 del contrato 342 de 2023), se realizó sobre proyecciones, estas mismas no necesariamente establecen un valor absoluto en comparación con el seguimiento de la ejecución contractual, pues la prestación del servicio constituye la convergencia de diferente variables que hacen que el número de raciones aumente o disminuya diariamente, tal es así, que el valor y forma de pago del contrato contempla el sistema por raciones, y en ese sentido, cada día el número de raciones pueden ser mayo o menores dependiendo del número de PPLs y/o sindicados.

En ese sentido, se evidencia que el planteamiento inicial que se realizó para la justificación de la adición No.01 (y adición No.01 y 02 del contrato 342 de 2023), las variables utilizadas han obedecido a cálculos estimativos dependiendo la facturación mensual consecuente con el número de raciones proyectadas. No obstante, debido a esta variabilidad en los datos (pues depende de cada día de cuantas raciones se entregan), el presente contrato es susceptible de ser corregido en las proyecciones realizadas para lograr el mayor grado de certeza en la ejecución.

Se estima que de acuerdo a la información verificada, en relación específicamente a la información presupuestal remitida por la entidad entre el periodo comprendido del 06 de diciembre de 2023 y el 31 de mayo de 2024 (periodos certificados directamente por la entidad), los procesos de certificación adelantados por la interventoría desde el periodo de junio de 2024 hasta octubre de 2024 y las proyecciones allegadas por todos los contratista del periodo de noviembre de 2024, así como las demás estimaciones efectuadas por esta interventoría; se realizó el análisis financiero en el escenario del uso de los saldos presupuestales sin ejecutar, y se concluye que con los mismos se podrá continuar prestando el servicio a la totalidad de establecimientos adjudicados para cada uno de los grupos incluidos en el cuadro precedente, con fecha de agotamiento de recursos el 10 de enero de 2025.

Debe señalarse que posterior a esta fecha será necesario adicionar recursos a los contratos para garantizar la continuidad de la prestación de servicio de alimentación para la vigencia 2025, hasta tanto se celebren los nuevos contratos.

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, máxime en el marco de la obligación contenida en el artículo 2 de la Ley 2346 de 2024.

Por lo anterior, es importante recalcar que, si bien al momento de la adición No.01 de los contratos (y adición No.01 y 02 del contrato 342 de 2023), se realizó sobre proyecciones, estas mismas no necesariamente establecen un valor absoluto en comparación con el seguimiento de la ejecución contractual, pues la prestación del servicio constituye la convergencia de diferente variables que hacen que el número de raciones aumente o disminuya diariamente, tal es así, que el valor y forma de pago del contrato contempla el sistema por raciones, y en ese sentido, cada día el número de raciones pueden ser mayo o menores dependiendo del número de PPLs y/o sindicados.

En ese sentido, se evidencia que el planteamiento inicial que se realizó para la justificación de la adición No.01 (y adición No.01 y 02 del contrato 342 de 2023), las variables utilizadas han obedecido a cálculos estimativos dependiendo la facturación mensual consecuente con el número de raciones proyectadas. No obstante, debido a esta variabilidad en los datos (pues depende de cada día de cuantas raciones se entregan), el presente contrato es susceptible de ser corregido en las proyecciones realizadas para lograr el mayor grado de certeza en la ejecución.

Se estima que de acuerdo a la información verificada, en relación específicamente a la información presupuestal remitida por la entidad entre el periodo comprendido del 06 de diciembre de 2023 y el 31 de mayo de 2024 (periodos certificados directamente por la entidad), los procesos de certificación adelantados por la interventoría desde el periodo de junio de 2024 hasta octubre de 2024 y las proyecciones allegadas por todos los contratista del periodo de noviembre de 2024, así como las demás estimaciones efectuadas por esta interventoría; se realizó el análisis financiero en el escenario del uso de los saldos presupuestales sin ejecutar, y se concluye que con los mismos se podrá continuar prestando el servicio a la totalidad de establecimientos adjudicados para cada uno de los grupos incluidos en el cuadro precedente, con fecha de agotamiento de recursos el 10 de enero de 2025.

Debe señalarse que posterior a esta fecha será necesario adicionar recursos a los contratos para garantizar la continuidad de la prestación de servicio de alimentación para la vigencia 2025, hasta tanto se celebren los nuevos contratos.

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, máxime en el marco de la obligación contenida en el artículo 2 de la Ley 2346 de 2024.

CONCEPTO SUPERVISIÓN USPEC:

Acorde con lo expuesto, la USPEC debe evaluar el escenario presentado por esta 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 2024, 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 ese sentido, frente a la prórroga en la prestación del servicio de alimentación el Consejo de Estado en sentencia radicado No. 11001-03-28-000-2003-00041-01(3171) del 24 de agosto de 2005 indicó:

"Por regla general, el vencimiento del plazo estipulado es una de las causas de terminación del contrato. Sin embargo, en cuanto no está prohibido el plazo estipulado en el contrato se puede ampliar o prorrogar mediante acuerdo de las partes. No existe prohibición legal para la prórroga del plazo de los contratos estatales. Por el contrario, con fundamento en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, se puede concluir que está permitida, pues esa norma establece la regla general de la libertad en las estipulaciones, en cuanto, de un lado, preceptúa que en estos "… 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 los principios y finalidades de ésta ley y a los de la buena administración", y, de otro, dispone que "las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permiten la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales". De modo que de esas disposiciones se puede concluir que en los contratos estatales es posible la prórroga si la respectiva entidad considera que mediante esa figura se cumplen los fines estatales, conforme a lo indicado en los artículos 3º a 5º de la misma ley, y si las partes la consideran conveniente y necesaria y no resulta contraria a la Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades de la misma ley y a los de la buena administración."

En ese sentido, conforme el CONCEPTO VIABILIDAD FINANCIER (balance financiero) remitida por la interventoría de los contratos de la referencia y con el análisis económico de los recursos ejecutados y las proyecciones de ejecución del contrato, así como las fechas "aproximadas" en las cuales se prevé se agotarán los recursos, así:

Cuadro No. 1. Análisis financiero y económico de la ejecución de los contratos materia de interventoría.

Grupo	Contratista	No. De contrato	Valor total adjudicado en contratación	Valor Adiciones	Liberaciones	Valor total contrato	Valor certificado entidad	Valor proyectado total a certificar interventoría a noviembre 2024	Total ejecutado del contrato	Saldo sin ejecutar general	Fecha aproximada terminación de recursos
12	ORNUA SAS	338-2023	$52.465.260.815,97	$5.949.163.337,99	$3.020.049.458,52	$55.394.374.695,44	$24.359.529.001,14	$25.395.909.736,89	$49.755.438.738,03	$5.638.935.957,41	10/01/2025

- **CONCEPTO INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR:**

El Supervisor del Contrato No. 159 de 2024, emite concepto favorable acerca de la viabilidad de llevar a cabo la modificación y prórroga, por las razones expuestas con anterioridad, así como manifestación del contratista mediante comunicación electrónica adjunta, y conforme viabilidad técnica, jurídica y financiera emitida por la interventoría contratada mediante oficio concepto CIA-4390-2024 del 22 de diciembre de 2024 de la interventoría cuyo objeto es:

"INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, CONTABLE Y JURÍDICA SOBRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN POR EL SISTEMA DE RACIÓN, PARA LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD (PPL) A CARGO DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC), INTERNA EN LA MODALIDAD INTRAMURAL EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DE ORDEN NACIONAL (ERON), CENTROS DE RECLUSIÓN MILITAR, ESTACIONES DE POLICÍA, UNIDADES TÁCTICAS A CARGO DEL INPEC Y DEMÁS CENTROS DE RECLUSIÓN (EXCEPTUANDO LAS

PPL EN DETENCIÓN DOMICILIARIA) CUYO SUMINISTRO CORRESPONDA A LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC".

- **SOLICITUD FINAL:**

Teniendo en cuenta las razones anteriormente expuestas, la Supervisión solicita la modificación, dejando expresamente establecido que la misma se hace necesaria y es oportuna y conveniente para la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC así:

- **MODIFICAR Y PRÓRROGAR:** Modificar el parágrafo segundo de la Cláusula segunda – alcance del objeto, en el sentido de **prorrogar hasta el 10 de enero de 2025**, la prestación prestación del servicio de alimentación en todos los centros penitenciarios y carcelarios, asi como en los centros de reclusión transitoria y estaciones de policía.

Cuadro No. 1. Análisis financiero y económico de la ejecución de los contratos materia de interventoría.

Grupo	Contratista	No. De contrato	Valor total adjudicado en contratación	Valor Adiciones	Liberaciones	Valor total contrato	Valor certificado entidad	Valor proyectado total a certificar interventoría a noviembre 2024	Total ejecutado del contrato	Saldo sin ejecutar general	Fecha aproximada terminación de recursos
12	ORNUA SAS	338-2023	$52.465.260.815,97	$5.949.163.337,99	$3.020.049.458,52	$55.394.374.695,44	$24.359.529.001,14	$25.395.909.736,89	$49.755.438.738,03	$5.638.935.957,41	10/01/2025

PARÁGRAFO PRIMERO: El parte incluido en cada grupo es una cantidad estimada, es decir, puede aumentar o disminuir en la ejecución del contrato, dependiendo de las necesidades de la USPEC y del servicio, situación que será verificada diariamente entre el contratista y el INPEC de acuerdo con el parte diario. El presupuesto de cada grupo corresponde al costo final de la prestación del servicio, más la provisión por eventos de contingencias conforme se detalla en el presente documento, durante el plazo de ejecución previsto desde la fecha de inicio de la prestación del servicio en cada establecimiento, **hasta el 10 de enero de 2025.**

ANEXOS:

- Oficio **CIA-4230-2024** solicitud manifestación de interés de la interventoría al proveedor
- Manifestación de interés contratista
- Oficio **CIA-4390-2024** del 22 de diciembre de 2024 concepto interventoría

CARMEN CECILIA SIMIJACA
DIRECTORA LOGISTICA (E)

Elaboró componente jurídico: Fabián Torres- Abogado Contratista DIRLOG.
Elaboró componente técnico: Freddy Rodríguez- Ingeniero de Alimentos Contratista DIRLOG.
Elaboró componente financiero: Miguel Revollo- Contratista DIRLOG.