Bogotá, D.C. 19 de diciembre de 2024 CIA-4374-2024

Doctora
CARMEN CECILIA SIMIJACA AGUDELO
Directora Logística (E)
UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC
Avenida Calle 26 No. 69-76.
Bogotá, D.C.
E.S.D.

Referencia: *Contrato de Interventoría No. USPEC-CTO-159-2024 - Seguimiento a los Contratos de Prestación de Servicios de suministro de alimentación a la población privada de la libertad.*

Asunto: *Concepto financiero y jurídico sobre viabilidad de adición de recursos No. 2 contrato 342 de 2023 – grupo 16 – SERVICIOS Y SUMINISTROS CJVN S.A.S.*

Cordial saludo.

Respetuosamente, actuando en mi calidad de Directora de Interventoría 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, que 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, que 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 para adelantar la adición No. 2 al contrato 342 de 2023 – grupo 16 - SERVICIOS Y SUMINISTROS CJVN S.A.S., para continuar prestando el servicio 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 los análisis económicos 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 del contrato materia de interventoría.

Grupo	Contratista	No. De contrato	Valor inicial del contrato + Adición No 1	Fecha estimada de terminación de recursos	Valor adición No 2	Valor adición expresado en SMLMV 2024	% adicionado No. 1 y 2 del contrato	valor inicial + adición no. 1 y 2
16	CJVN S.A.S	342-2023	$ 44.515.435.739,09	27/12/2024	$ 609.448.613,90	468,81	5,17%	$ 45.124.884.352,99

CONSIDERACIONES

1. 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.

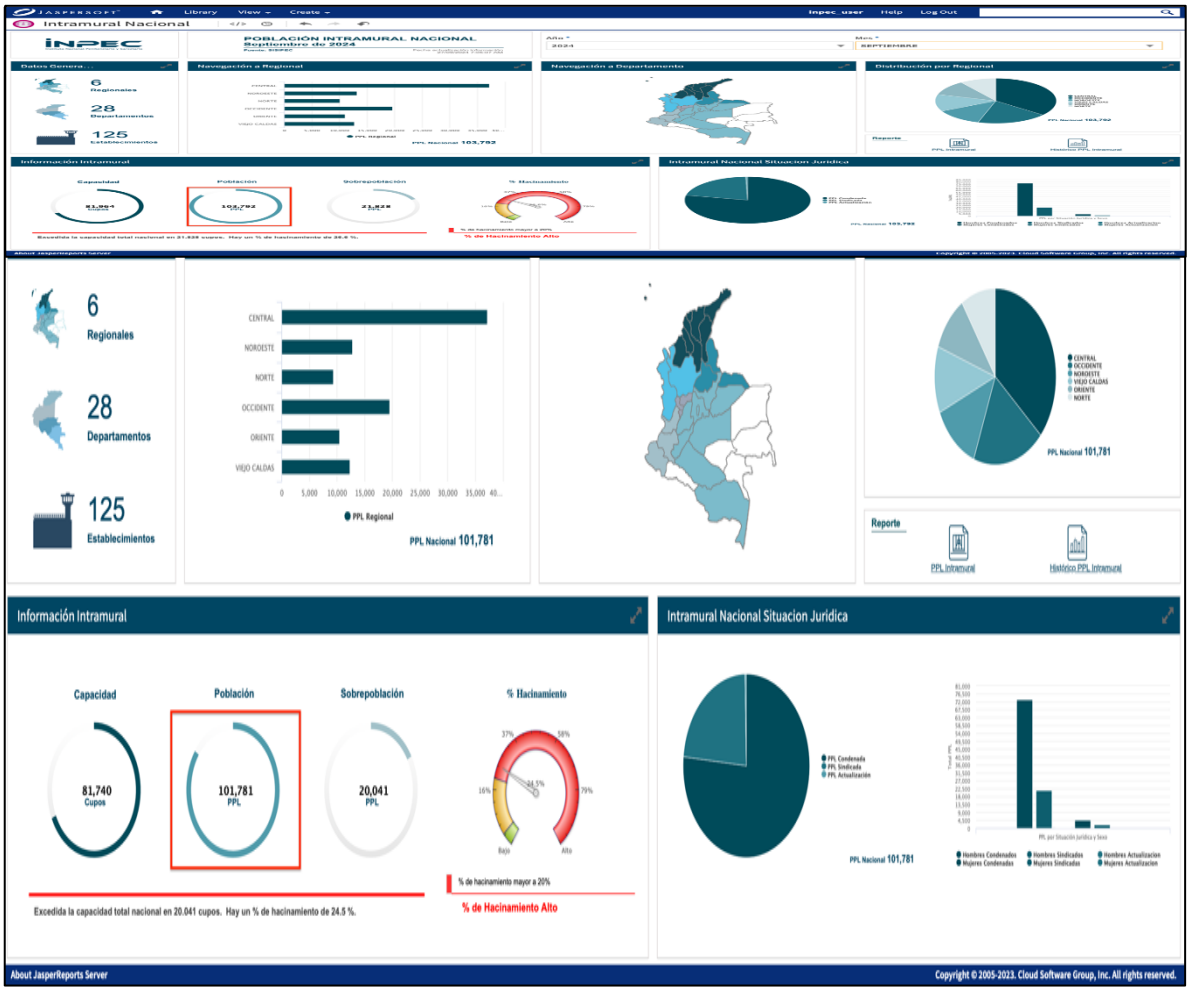
Mediante oficio de interventoría con consecutivo interno CIA-0511-2024 el día 26 de junio de 2024, se dio concepto de otrosí No.1 de modificación de los contratos intervenidos, teniendo en cuenta el agotamiento presupuestal derivado del presupuesto asignado a las estaciones de policía los cuales tenían 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 derivado del presupuesto asignado para el contrato 342 de 2023 – grupo 16.

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta que, el valor total del contrato de prestación de servicios contenido en el presente oficio suma un valor agregado de **$44.515.435.739,09**, incluida la provisión de contingencia, y como quiera que el plazo de ejecución finaliza el 31 de diciembre de 2024, se hace necesario adicionar recursos teniendo en cuenta:

1. El aumento significativo de la población privada de la libertad (PPL) durante los últimos periodos de certificación, lo cual ocasiona que los recursos asignados se agoten de manera más acelerada.

Al respecto, véase el comportamiento del crecimiento en un comparativo de los meses de enero-julio- octubre



De lo anterior, se puede establecer que, entre los meses de enero y octubre, existe un estimado adicional de 2.011 PPLs, denotando una tendencia inusitada de crecimiento que supone realizar replanteamientos y/o incorporación de recursos, con el fin de evitar el desfinanciamiento o insuficiencia de recursos de los contratos que afecten la prestación del servicio ininterrumpido.

- La imposibilidad para determinar de forma exacta el número de sindicados que confluyen en las estaciones de policías y estación de detención transitoria en un lapso de tiempo, en el marco de la prestación del servicio que debe realizar la USPEC, debido a su fluctuación y otros aspectos.

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 y el valor que se solicita adicionar es de **$609.448.613,90,** para llegar hasta el 31 de diciembre 2024.

2. Concepto financiero y jurídico sobre viabilidad de adición de recursos No. 2 respecto al Contrato 342-2023 – Grupo 16

- **Antecedentes**

En reunión realizada el día 08 de octubre de 2024, en donde asistieron representantes por parte de la USPEC, INPEC, interventoría y contratista, este último informa que el aumento de PPL en los diferentes establecimientos a cargo, es debido a los convenios que han adelantado las alcaldías municipales; información que el contratista notifica por escrito mediante oficio No. CJVNOF 0085, dicha situación estaba puesta en conocimiento de los diferentes intervinientes en la reunión, más no de está interventoría, por tal razón, se toma la decisión de adelantar los análisis correspondientes con el fin de que se continúe prestando el servicios hasta el 31 de diciembre de 2024.

- **Aumento de la Población de Privada de la Libertad:**

En el seguimiento realizado por parte de la interventoría, dentro del proceso de certificación de los periodos de junio a agosto, se ha evidenció un aumento del 3% aproximadamente de PPL en los siguientes establecimientos:

- EPMSC BARRANQUILLA (400 PPL)
- EPMSC CARTAGENA (150 PPL)
- EPMSC SINCELEJO (105 PPL)
- CMSBA BARRANQUILLA LA MODELO (70 PPL)

Lo anterior, debido a la habilitación de nuevos bloques y/o pabellones, que aumentan la capacidad de cupos de los establecimientos, al igual que los convenios que se han adelantado con las Alcaldías Municipales, los cuales como ya se mencionó en líneas anteriores, no son de conocimiento de esta Interventoría.

Por otra parte, mediante oficio de consecutivo CIA-2619-2024, se había informado por parte de esta interventoría que el presupuesto adicionado para el grupo 16, no alcanzaría para culminar hasta el 31 de diciembre de 2024, por las razones expuestas anteriormente.

3. Por último, en cuanto al cálculo del porcentaje de adición, se tomaron en cuenta dos momentos clave: el primero, correspondiente a la firma del contrato en 2023, cuando el salario mínimo legal vigente (SMLMV) era de $1.160.000,00 pesos. El segundo, correspondiente a la adición de recursos en 2024, año en que el SMLMV ascendió a $1.300.000,00 pesos. Se realizaron las operaciones aritméticas necesarias para convertir tanto el valor inicial del contrato como el de la adición en términos de salarios mínimos, utilizando el SMLMV aplicable a cada año. Tras obtener la equivalencia en salarios mínimos de ambas cantidades, se calculó el porcentaje de la adición, tal como lo señala el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

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 contratos 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 relación con la adición de recursos:

Ahora bien, en lo atinente a la adición de recursos, se tienen las siguientes consideraciones:

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 del contrato a adicionar expresado en SMLMV, en relación con el Contrato de Prestación de Servicios de suministro de alimentación a la población privada de la libertad.

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 todos los establecimientos de grupo 16, se considera necesario que el contrato sea adicionado teniendo en cuenta los establecimientos de reclusión transitoria.

Se estima que de acuerdo la información presupuestal verificada 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, se podrá continuar prestando el servicio para la totalidad de establecimientos adjudicados al grupo 16 llegando máximo hasta el 31 de diciembre de 2024, adicionando los recursos señalados en el *Cuadro No. 1. Análisis financiero y económico de la ejecución del contrato materia de interventoría,* sin que en ningún caso se sobrepase el 50% del valor del contrato expresado en SMLMV, como lo señala el artículo 40 de la ley 80 de 1993, y como fue consignado en el análisis efectuado por la interventoría. 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.

Cordialmente,

MARIA VICTORIA MORALES GUZMAN
Directora de Interventoría
Consorcio Interalimentos 2024

Proyectó: Cristian Rodríguez – Coordinador Administrativo y Financiero
MariaJose Mosquera Martínez- Coordinadora Grupo Jurídico
Revisó: Roberto Carlos Roa Cotes- Subdirector Jurídico