



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.

Secretaría General

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Por favor sí contestar cite este N°

10000 -

Fecha: 07-09-2012 09:28 AM Rad: 1-2012-42713

Folios: 9 Anexos:

Medio: VENTANILLA

Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRICTAL

Copias

Doctor:

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Carrera 9ª N° 10-65

Ciudad

ASUNTO: *Advertencia Fiscal por el grave riesgo de pérdida de \$5.945,5 millones, destinados a la contratación de la operación de algunos comedores comunitarios, dadas las serias irregularidades presentadas en la contratación suscrita para el efecto por los Fondos de Desarrollo Local de Santa Fe, Tunjuelito, Fontibón, Kennedy, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar con la Fundación Senderos de Armonía Colombiana –SENARCOL.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D. C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y en especial lo dispuesto en el Artículo 5º, numeral 8º del Acuerdo Distrital 361 de 2009, encuentra necesario poner en su conocimiento, los riesgos de afectación del patrimonio público distrital que constituyen los recursos destinados a la contratación suscrita por los Fondos de Desarrollo Local de Santa Fe, Tunjuelito, Fontibón, Kennedy, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar con la Fundación Senderos de Armonía Colombiana -SENARCOL-, para la operación de los comedores comunitarios y el desarrollo de otros proyectos de carácter social, en razón a las serias irregularidades detectadas por esta Contraloría, señaladas en el acápite pertinente, a lo cual se procede, no sin antes hacer referencia a los siguientes,

I. ANTECEDENTES:

Uno de los principales elementos con que cuenta la política de seguridad alimentaria en el Distrito es la operación de los comedores comunitarios, planteado en uno de los proyectos de inversión social del Plan de Desarrollo 2008-2012 identificado con el número 515 y denominado *"Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional"*; política pública cuya coordinación y dirección se encuentra en cabeza de la Secretaría Distrital de Integración Social.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el actual Plan de Desarrollo, la política alimentaria está prevista en el artículo 15 como *“Programa soberanía y seguridad alimentaria y nutricional”*, por lo que, para su normal desarrollo, se hace necesaria la toma de decisiones oportunas basadas en una seria evaluación de los resultados alcanzados a través del mecanismo conocido como comedores comunitarios a la fecha y de los mecanismos utilizados para el logro de las metas y objetivos programados.

Al estar la política pública de alimentación en cabeza de la Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS, corresponde a ésta la estructuración, la evaluación y el control de los diversos mecanismos y acciones tendientes al normal desarrollo de los planes y programas que posibilitan el impulso de esta política; no obstante, se ha tenido a los Fondos de Desarrollo Local como entes operadores de la misma, con lo cual se diluye la responsabilidad en la ejecución de los mecanismos que conforman dicha política, dentro de los cuales están los comedores comunitarios, que hoy son manejados indistintamente por la mencionada Secretaría como por los veinte (20) Fondos de Desarrollo Local, sin que existan controles efectivos que garanticen el logro de los objetivos trazados.

Luego, también preocupa a este Organismo de Control que la Administración Local abandone en manos de algunas organizaciones sin ánimo de lucro la ejecución de la política pública alimentaria de la Ciudad y no ejerza oportunamente el poder sancionatorio en aquellos reiterados casos de incumplimiento de los contratistas en la atención de las necesidades alimentarias de la población destinataria de la misma.

En diversas oportunidades esta Contraloría se ha pronunciado sobre la forma en que los Fondos de Desarrollo Local ejecutan los recursos públicos asignados sin que medie un serio proceso de selección de sus contratistas¹.

Ahora bien, El Estatuto General de la Contratación Pública adoptado mediante la Ley 80 de 1993, con las modificaciones introducidas, entre otras normativas, mediante la Ley 1150 de 2007, establece como regla general que los contratos que celebren las entidades públicas deben ser, en aplicación del principio de transparencia, el resultado del adelantamiento del procedimiento de la licitación pública, y la suscripción de contratos mediante el mecanismo de la contratación directa es por excepción un proceso que se cumple en determinadas circunstancias. No obstante, los Entes Locales han ejecutado gran parte de su presupuesto mediante la utilización indiscriminada de los convenios como

¹ Desde diciembre 9 de 2009- radicado No 200978560, la Contraloría se pronunció acerca del incremento de la contratación directa mediante la utilización de los convenios de asociación y cofinanciación mediante la cual se elude el mecanismo de la licitación pública, desconociendo el principio de transparencia y el mecanismo de la selección objetiva de los contratistas.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

mecanismo que les permite evadir los procesos de selección legalmente establecidos, con lo cual se pone en riesgo los recursos involucrados.

Un ejemplo de las desacertadas decisiones en torno a la selección de los contratistas encargados de ejecutar políticas públicas como la que ocupa nuestra atención, la constituye la contratación efectuada con la Asociación Promotora de Servicios y Asesorías administrativas – PROACTIVA; organización que fue objeto de evaluación por parte de ésta Contraloría en desarrollo de una auditoría abreviada efectuada a finales de la vigencia 2011, con ocasión de la cual se detectaron deficiencias en el cumplimiento de los contratos celebrados que condujo a la conclusión de hallazgos administrativos con incidencia fiscal en cuantía de \$255.32 millones, dada la afectación en la prestación de los servicios de comedores comunitarios contratados².

II. IRREGULARIDADES DETECTADAS QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA FISCAL.

Observa esta Contraloría que la Administración Local persiste en suscribir convenios con organizaciones sin ánimo de lucro, a pesar de las deficiencias administrativas que las mismas han presentado y que en reiteradas ocasiones conducen al no cumplimiento de los objetos contractuales en forma eficiente y efectiva, como es el caso de la Fundación Senderos de Armonía Colombiana – SENARCOL.

De acuerdo con la información de la contratación que la administración ha presentado a la Contraloría, el Distrito ha celebrado un total de 12 contratos con la citada Fundación por valor de **\$5.945,50 millones**, para la operación de comedores comunitarios en las siguientes localidades y el desarrollo de otros proyectos de carácter social así:

CUADRO 1
CONTRATOS SUSCRITOS POR LOS FDL CON LA FUNDACION SENARCOL

NÚMERO	ENTIDAD	FECHA	VALOR
2907	Sec. de Integración Social	28/01/2010	1.300.000.000,00
215	S. DESARROLLO ECONOMICO	24/08/2010	310.000.000,00
2982	FDL Ciudad Bolivar	01/03/2011	292.802.400,00
3064	Sec. de Integración Social FDL Ciudad Bolivar	07/03/2011	167.983.200,00
CAS-SIS-3183-2011	Sec. de Integración Social - FDL Santa Fe	22/03/2011	176.023.200,00
CAS-SIS-3182-2011	Sec. de Integración Social - FDL Santa Fe	22/03/2011	235.447.360,00

² Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección para el Control Social y Desarrollo Local – auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad abreviada a los Fondos de Desarrollo Local de Usaquen, Chapinero, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Puente Aranda, Engativá, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Sumapaz, Fontibon Y Suba. período auditado: 2009 – 2010. Septiembre de 2011.



CONTRALORÍA
DF BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

NÚMERO	ENTIDAD	FECHA	VALOR
CAS-SIS-3312-2011	Sec. de Integración Social - FDL Santa Fe	08/04/2011	213.429.600,00
58	FDL Fontibon	29/04/2011	1.649.577.120,00
CAS-001-2011	Sec. de Integración Social - FDL Rafael Uribe	15/06/2011	238.095.000,00
CAS-002-2011	Sec. de Integración Social - FDL Tunjuelito	09/06/2011	820.644.000,00
3591	Sec. de Integración Social - FDL Kennedy	23/12/2010	403.065.800,00
104	FDL Kennedy	28/06/2011	138.436.950,00
TOTAL CONTRATACION			5.945.504.630,00

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. – SIVICOF reportes de información de contratación mensual

Según las actuaciones fiscales surtidas por este Órgano de Control Fiscal, la Fundación SENARCOL no cumplió a cabalidad con los compromisos adquiridos, en atención a que de manera reiterada dio lugar al cierre de los comedores comunitarios bajo su responsabilidad, y ha sido objeto de embargos judiciales desde el mes de noviembre de 2011.

Los incumplimientos de la Fundación SENARCOL dan cuenta de las graves deficiencias que acompañó el proceso de selección de contratistas, el cual careció de un riguroso análisis de los antecedentes relacionados con el cumplimiento de obligaciones similares por parte de la contratista con la misma u otras entidades públicas.

Se corroboraron las aludidas deficiencias en los Fondos de Desarrollo Local de Santa Fe, Tunjuelito, Fontibón, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y la Secretaría Distrital de Integración Social, con el agravante que no existe evidencia de las acciones adelantadas por parte de la Administración para exigirle a la fundación contratista el cumplimiento de sus obligaciones, así como la información relacionada con el estado financiero de la misma; situación que demuestra el no el ejercicio de los poderes de dirección y control de los convenios suscritos; no obstante contar con interventoría externa contratada por la Administración.

Es de señalar que para la época en que se suscribieron los señalados contratos, se encontraba vigente el Convenio Interadministrativo No. 3383 de 2010 celebrado entre la Secretaría Distrital de Integración Social -SDIS y los Fondos de Desarrollo Local con el objeto de *"aunar recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos entre bogota D.C. secretaria distrital de integración social y los fondos de desarrollo local, para el desarrollo y ejecución de acciones que permitan la atención de población vulnerable y en estado de fragilidad, desde un enfoque territorial, en el marco de la institucionalización de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, atención integral de la infancia y la vejez, y la protección a la familia."*, a través del cual las localidades ejecutaron importantes recursos destinados a la atención de los comedores comunitarios.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Ciertamente, se evidenciaron fallas en el control de los recursos públicos destinados para atender los comedores comunitarios canalizados a través de los contratos suscritos con SENARCOL. La interventoría del contrato adelantada por el Director de Interventorías de la UNAD no explicó al organismo de control las razones técnicas y financieras por las cuales, no obstante haber evidenciado el incumplimiento de los contratos por parte de la Fundación Contratista, no se informó a tiempo a la Administración sobre las deficiencias encontradas en la operación de los comedores comunitarios, con lo cual se hubiera evitado la suspensión de los servicios prestados y la consecuente afectación de los usuarios.

Las debilidades detectadas por el Organismo de Control en materia de supervisión y control de los contratos celebrados con la Fundación SENARCOL son comunes en todos los Fondos de Desarrollo Local examinados, y en el caso concreto las mismas permitieron la deficiente ejecución de las actividades contratadas.

En efecto, con ocasión de las actuaciones fiscales adelantadas por este Ente de Control, se evidenciaron serias irregularidades en materia de contratación de los comedores comunitarios en los siguientes Fondos de Desarrollo Local examinados:

1º FDL DE SANTA FE

La ejecución de los recursos fueron efectuados a través de la Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS, quien suscribió los convenios CAS-SIS-3182-2011 por valor de **\$235.45 millones** para la atención de 215 beneficiarios en el **comedor comunitario El Dorado**; CAS-SIS-3183 - 2011 por **\$176.02 millones** para la atención de 150 beneficiarios en el **comedor comunitario Rocio Bajo** y CAS-SIS-3312-2011 por **\$213.43 millones** para la atención de 246 beneficiarios en el **comedor comunitario Rocio Alto**.

Resultado de la visita fiscal adelantada por este Organismo de Control el 9 de julio de 2012, se detectó que los contratos iniciaron su ejecución entre el 13 de abril y el 7 de junio de 2011, y a partir del 20 de febrero de 2012 los tres (3) comedores comunitarios antes citados, fueron cerrados debido al incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones pactadas.

La actuación de la interventoría en éstos contratos fue inoportuna e ineficaz, por cuanto no garantizó la continuidad en la prestación de los servicios y no se impusieron en su oportunidad las sanciones contractualmente pactadas.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Lo anterior, toda vez que la interventoría se limitó a emitir conceptos favorables para el pago de los recursos a la contratista, sin que se hubiese ocupado de determinar el alcance de los incumplimientos en que venía incurriendo la fundación operadora de los comedores comunitarios.

No se explica este Órgano de Control cómo sólo hasta el 18 de julio de 2012, la interventoría radicó ante la SDIS informes que dan cuenta de un posible incumplimiento de los contratos 3182, 3183 y 3312 de 2011, no obstante que los mismos habían terminado desde el 20 de febrero de 2012, en consideración a la no entrega de las raciones correspondientes por parte de la contratista.

2º FDL DE TUNJUELITO

Este Fondo suscribió con la Fundación Senderos de Armonía Colombiana – SENARCOL el convenio de asociación CAS-002-2011, con fecha 9 de junio de 2011, al que se dio inicio el 1º de septiembre del mismo año, con el objeto de *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la entrega de un apoyo alimentario mediante el sistema de bonos canjeables para personas en condición de discapacidad, madres y padres cabeza de familia y hobis y famis de la localidad de Tunjuelito..."*, por valor de \$820.64 millones.

Con ocasión de la visita fiscal adelantada por este Organismo de Control el 5 de junio de 2012, se evidenció un reiterado incumplimiento de las obligaciones a cargo de la contratista, no obstante los desembolsos efectuados a la misma en cuantía de **\$223.83 millones**, los cuales si bien en principio fueron avalados por el interventor del convenio, con posterioridad al desembolso éste último procedió tardíamente a informarle a la Administración a cerca de incumplimientos en materia de instalaciones físicas, no suministro de alimentos, ausencia de permiso sanitario de la bodega e inexistencia de suficiente personal para manipular los alimentos.

Desde el 30 de enero de 2012, el FDL conocía de la existencia de embargos judiciales de las cuentas bancarias de la contratista, ordenados por los juzgados 11 y 24 Civiles del Circuito de Bogotá D. C., que afectaron el normal desarrollo del objeto contractual, sin que se haya procedido a la adopción de medida alguna; hechos, que han llevado a esta Contraloría a surtir el trámite de las actuaciones fiscales pertinentes.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

3º FDL DE KENNEDY,

Suscribió con la pluricitada Fundación el convenio 104 del 28 de junio de 2011, con el objeto de brindar atención integral a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional en los comedores comunitarios la Nueva Esperanza (**\$164.51 millones**) y Enrique Grosse (**\$159.41 millones**). Convenio en relación con el cual se detectó que la contratista a los seis (6) meses de haber dado inicio a la ejecución del contrato, procedió a la suspensión de la entrega de los alimentos en los precitados comedores comunitarios, con la consecuente afectación a sus 300 usuarios.

Lo anterior, no obstante el pago del anticipo por valor de **\$97.18 millones**, con respecto al cual la amortización a la fecha de la visita era de tan sólo el 27%. Aunado a lo anterior, se tiene que la operación de los precitados comedores fue objeto de subcontratación y nueva suspensión de los mismos, a partir del 1º de junio y 31 de mayo de 2012, respectivamente.

4º FDL DE FONTIBON

Celebró con la mencionada Fundación el convenio No. 058 de abril 29 de 2011 por valor de **\$1.649.58 millones** para operar cinco (5) comedores comunitarios para atender una población de 1.830 usuarios, el cual fue terminado de manera anticipada el 25 de febrero de 2012, dado el reiterado incumplimiento de las obligaciones contractuales y dificultades de orden financiero de la Fundación Contratista.

En adelantamiento del proceso auditor (visita fiscal) llevado a cabo por la Contraloría al FDL de Fontibón se determinó la existencia de un daño al patrimonio público, ocasionado por el incumplimiento de de las obligaciones a cargo de la contratista, con ocasión de lo cual se concluyó hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria en cuantía de **\$297.89 millones**.

5º FDL RAFAEL URIBE URIBE

Suscribió el convenio N° 001 de 2011 con la Fundación SENARCOL con el objeto de *"aunar esfuerzos técnico, administrativos, humanos y financieros mediante el emprendimiento de un punto asociativo comercial done micro empresarios de los diferentes sectores locales realimentos y población vulnerable de la localidad puedan vincularse y comercializar productos articulados con la red local de mercados campesinos."*, por **\$265.09 millones**.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Es de resaltar que la contratista SENARCOL no puso en funcionamiento el punto asociativo comercial que debía organizar con los beneficiarios del convenio mediante la constitución de una cooperativa de asociados, además de lo cual, se detectó que algunos de los alimentos y víveres previamente adquiridos, se contaminaron por presencia de roedores, otros se encuentran vencidos y parte de los licores adquiridos para su reventa se encontraban adulterados³.

Ante la incapacidad de la Fundación SENARCOL de cumplir con las obligaciones pactadas, el 12 de abril de 2012 el convenio fue cedido con la autorización de la Alcaldía Local a la Corporación Nacional de Servicios Profesionales CNSP y a la fecha de la visita fiscal efectuada por esta Contraloría el mencionado convenio se encuentra en proceso de declaratoria de incumplimiento.

6° FDL CIUDAD BOLIVAR,

Este Fondo suscribió los contratos 2982 del 25 de febrero de 2011 por **\$292.8 millones** y 3064 del 7 de marzo de 2011 por **\$167.98 millones** para operar los comedores comunitarios de Arabia y Álvaro Bernal Segura, respectivamente; contratos que fueron suscritos con la fundación SENARCOL a través de la Secretaría Distrital de Integración Social - SDIS, en virtud del Convenio Interadministrativo 3383 de 2010.

Al respecto, se encontró que la interventoría de estos contratos a cargo de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, no obstante haber efectuado en varias oportunidades requerimientos a la firma contratista por deficiencias en la prestación de los servicios y emitir concepto no favorable en la evaluación del componente técnico-nutricional, procedió luego a certificar el cumplimiento del operador y a autorizar los pagos.

Lo expuesto a lo largo del presente documento, informa de la ausencia de un estricto proceso de selección de los contratistas que garantizara la idoneidad de los mismos y minimizara los riesgos asociados al no cumplimiento de los objetos contractuales, que fue la causa determinante del incumplimiento de los distintos contratos suscritos para atender las necesidades alimentarias de los núcleos de población más necesitados.

De igual manera, se considera lamentable que la Administración no sólo no haya acertado en la selección del contratista, sino que hubiese procedido a suscribir 12

³ Personería de Bogotá D. C. – Personería Local de Rafael Uribe Uribe – Informe de Evaluación denuncia PQRS No. 154419 de 2012 presentado a la Alcaldía Local mediante Oficio PLRUU – 449 de mayo 14 de 2012.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

contratos con la misma fundación y que a pesar de los reiterados incumplimientos de la contratista, no se ocupe de ejercer oportunamente los poderes de dirección y supervisión a su cargo.

Situación fáctica que pone de presente, que en los señalados hechos de incumplimiento y el ulterior cierre de los comedores comunitarios y/o la suspensión de los servicios a cargo de la Fundación Contratista, Senderos de Armonía Colombiana – SENARCOL, también contribuyó la ligereza en la selección de la contratista, la laxitud y permisividad de la Administración Local, todo con flagrante inobservancia de lo normado en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, que obliga a los servidores públicos tener presente que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan, el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

En los anteriores términos, respetando la plena autonomía que tiene la administración para la toma de decisiones, este Órgano de Control pone en su conocimiento para los fines pertinentes los hechos comunicados, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, frente a las situaciones consolidadas. De no estar de acuerdo con las observaciones, le solicito aportar las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Respetuosamente solicito a su despacho que las medidas adoptadas por la administración distrital, con respecto a los señalados hechos, sean puestos en conocimiento a esta entidad, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordial saludo



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyecto: Armando Rodríguez Ángel – Profesional Especializado 222-07.
Revisó: Yovanny Francisco Arias Guarín – Director para el Control Social y Desarrollo Local.
Revisión y ajustes: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor(a)