



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

200000-

Doctor
FRANCISCO GUSTAVO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D. C.
Carrera 8ª No. 10 - 65
Bogotá D. C.

ASUNTO: *Advertencia Fiscal en cuantía indeterminada pero determinable, en razón al riesgo de afectación del patrimonio público Distrital, por hechos relacionados con los graves incumplimientos por parte del Consorcio Alimentación Social Bogotá 2013, en el suministro de alimentos a los jardines infantiles, centros sociales del adulto mayor, centros crecer, habitante de la calle, de las Unidades Operativas de la Zona 1¹, a que está obligado conforme al Contrato No. 6044 del 21 de junio de 2013, suscrito con la Secretaría Distrital de Integración Social- SDIS, por valor de \$18.253 millones, con consecuencias irreparables en la población en condición de pobreza extrema e inseguridad alimentaria.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que la función pública de control fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Distrito Capital, esta Contraloría considera necesario advertir a su despacho sobre los graves hechos que se vienen presentado en la ejecución del Contrato de Suministro de Alimentos No. 6044 del 21 de junio de 2013, suscrito por la Secretaría Distrital de Integración social, con el Consorcio Alimentación Social 2013, relacionados con el incumplimiento del contratista en la entrega de los alimentos pereceros y no perecederos a los jardines infantiles, centros sociales del adulto mayor, centros crecer y habitante de la calle.

¹ Zona 1. Localidades: Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Tunjuelito, Fontibon, Engativa y Suba en donde se encuentran ubicados los servicios sociales como: jardines infantiles, casas vecinales, centros amar, centros de protección social, centros integrales de protección, centros crecer, centro terapéutico hogar el camino y centros día.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. ANTECEDENTES

La Secretaría Distrital de Integración Social, en adelante SDIS, acorde con su misión y con base en el Plan de Desarrollo Económico Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá Humana, que tiene como objetivo general *mejorar el desarrollo humano de la ciudad buscando que se reduzcan todas las formas de segregación social, a través de la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y ciudadanas entre otras estrategias debe garantizar el suministro y distribución de alimentos perecederos y no perecederos para consumo de la población en condición de pobreza extrema e inseguridad alimentaria, beneficiando a 17.441 de los cuales 16.186 son niños y niñas entre los tres meses y cinco años y 1.255 discapacitados, adulto mayor, habitantes de la calle de las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar, Engativá, Fontibón, Kennedy, Suba y Tunjuelito.*”

2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA FISCAL

En efecto, la Secretaría Distrital de Integración Social y El Consorcio Alimentación Social Bogotá 2013, con fecha 21 de junio de 2013 suscribieron el Contrato No. 6044 de 2013, el que tiene por objeto: *“El suministro y distribución de alimentos perecederos y no perecederos por cupos, para las unidades operativas de los diferentes servicios sociales que atiende la Secretaría de Integración Social, acorde con los lineamientos técnicos del proyecto 730. Alimentación capacidades. Zona uno (1)”*, por valor de \$18.253 millones y con un plazo de ejecución de 10 meses.

Esta Contraloría, a través de la Dirección Sector Integración Social, con ocasión de la Visita Fiscal que se lleva a cabo desde el pasado 1º de agosto ante la SDIS y el Instituto para la Protección de la Niñez y Juventud – IDIPRON, ha detectado serias irregularidades en la ejecución del señalado instrumento de gestión, que exigen el adelantamiento de acciones concretas tendientes a asegurar el estricto cumplimiento de las obligaciones allí pactadas, veamos:

2.1. El consorcio de manera reiterada no ha dado cumplimiento, en las fechas contractualmente previstas, a la entrega de los alimentos perecederos y no perecederos a que está obligado.

De conformidad con la Cláusula Cuarta del referido contrato, el contratista tiene la obligación de realizar la entrega de los alimentos por cupos de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

acuerdo con lo solicitado, según los requerimientos establecidos en el correspondiente anexo técnico y conforme a las necesidades presentadas y solicitudes formuladas.

No obstante lo anterior, esta Contraloría, en desarrollo de la señalada visita fiscal, evidenció que el 23 de agosto de la presente anualidad, el consorcio contratista, no había cumplido con las entregas de los alimentos perecederos, como pollo, huevos, carnes, frutas, verduras, lácteos e igualmente de los no perecederos, verbigracia, abarrotes.

Como consecuencia de lo ocurrido, la SDIS tuvo que recurrir a los remanentes de otras unidades operativas e improvisar la celebración de un Convenio Interadministrativo con IDIPRON, para atender la entrega de aquellos alimentos que en los términos del contrato le correspondía hacer al contratista, con el agravante que el mencionado Instituto tuvo que disponer de alimentos que correspondían a los niños y adolescentes bajo su responsabilidad; lo cual es seriamente reprochable, si se tiene en cuenta que tal actividad es de la esencia del objeto contractual pactado.

Hechos de los cuales dan cuenta las planillas de recibo de los alimentos, al igual que las quejas formuladas por las unidades operativas destinatarias de los servicios contratados.

2.2. Reiterado incumplimiento del contratista en relación con las cantidades a entregar estipuladas, mal estado de algunos de los alimentos y no entrega del denominado paquete alimentario.

Fue así como el 23 de agosto de 2013, en la práctica de la visita administrativa llevada a cabo a 16 de las 110 unidades operativas de la Zona 1, conformadas por los jardines infantiles, centros sociales del adulto mayor, centros crecer y habitante de la calle, fueron detectadas las siguientes irregularidades en la ejecución del referido contrato de suministro:

2.2.1 El consorcio contratista no cumple con los menús previamente establecidos, como tampoco con el aporte nutricional, en atención a que la cantidad de alimentos suministrados no era la contractualmente prevista para atender la cobertura definida en cada unidad operativa; igualmente se evidenció que algunos de los productos entregados se encontraban en estado de descomposición, como las frutas, verduras y lácteos, conforme lo ilustra el siguiente registro fotográfico:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Visita Fiscal llevada a cabo el 26 de agosto de 2013 - alimentos en descomposición y vencidos.

Adicional a lo anterior, se conoció que el contratista no siempre hace entrega de los alimentos en las fechas y horas previamente acordadas, lo que ha conllevado a que los destinatarios de estos programas sociales no cuenten con el suministro de los mismos.

Hechos que dan cuenta de la abierta inobservancia de los deberes y obligaciones pactados en la Cláusula Cuarta del Contrato de Suministro No. 6044 de 2013; en razón de lo cual la SDIS, debe ejercer los poderes de control y dirección del referido instrumento de gestión, en orden a asegurar el cumplimiento del fin social esperado con la suscripción del mismo, que no es otro que solucionar la situación alimentaria y nutricional de la población vulnerable.

2.2.2. Así mismo, viene ocurriendo que el consorcio, en las jornadas pedagógicas que realizan los docentes, que es una vez al mes, a la que no asisten los niños y niñas, no hace entrega del conocido paquete alimentario, con el que se pretende garantizar el aporte nutricional del día; prueba de ello fue que en la fecha de la visita fiscal existían en la bodega aproximadamente 50 canastillas de paquetes, con algunos de sus productos en estado de descomposición, como la fruta.

2.2.3 Igualmente, se tiene que según lo manifestó la misma representante legal del Jardín Infantil Mi Segundo Hogar, ubicado en la Carrera 77 No. 65 J - 05 Sur de la Localidad de Bosa, la entrega de los insumos alimentarios se hace sin ninguna práctica higiénica y medida de protección; dado que el personal responsable no utiliza guantes de caucho, cofias y/o mallas, gorros, botas o zapatos cerrados sin cordones y con antideslizante y uniforme de color claro sin botones, ni bolsillos u otro tipo de accesorio, con lo cual se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

incumple lo previsto en los estudios previos, que en el numeral 2.3, relativo al *Recurso Humano* establece: “(...)El personal que labore en el proceso de entrega de alimentos deberá seguir las normas de limpieza y desinfección que se requieran de acuerdo a lo exigido por la Secretaría de Salud y lo estipulado en el Decreto 3075 de 1997 garantizando la calidad de los mismos.”

2.3. El consorcio contratista no cumplió con la bodega de acopio de los alimentos, en las condiciones a que refieren los estudios previos y la propuesta formulada por el mismo.

Ciertamente, en la propuesta presentada por el Consorcio Alimentación Social 2013, se dice que para la prestación del servicio de almacenamiento de los alimentos, el contratista contaba con una bodega ubicada en la Calle 31 C No. 3 – 20 Este, Barrio San Cristóbal Sur, lo cual no fue así, dado que como lo detectó esta Contraloría, el acopio de los alimentos se estaba realizando en el inmueble de la Calle 69 B No. 110 A - 09 del Barrio Villas del Dorado, de la Localidad de Engativá.

Situación que pone de presente la clara violación de los estudios previos, los cuales hacen parte del contrato, habida cuenta que en los mismos de manera expresa se estableció que: “(...) En los casos que se requiera cambio de bodega, el contratista deberá presentar por escrito con mínimo 15 días de anticipación a la interventoría y/o supervisión, la justificación del cambio, con la dirección y barrio, para que se realice la visita respectiva y así se obtenga la autorización por escrito.”

Lo anterior, con el agravante que en las Visitas Fiscales realizadas a la bodega de almacenamiento de los alimentos que deben ser remitidos a las Unidades Operativas de la Zona 1 y que luego son distribuidos a sus beneficiarios, se constató que sus instalaciones se encuentran en pésimas condiciones, por lo que no se puede pretender tenerlas como lugar de acopio de los alimentos que el Distrito entrega a la población más vulnerable, veamos:

2.3.1. El área dispuesta para almacenar los alimentos que deben ser entregados a las 127 unidades operativas, resultó ser insuficiente y no se cumple con lo establecido en los estudios previos².

² Numeral 6.5. Bodega de alimentos: el proponente deberá acreditar y manifestar que cuenta con la/s bodega/s propias o arrendadas, a utilizar para la entrega de alimentos teniendo en cuenta las áreas para los procesos de recepción, selección clasificación, almacenamiento empaque y embalaje de los alimentos, axial como para la cobertura requerida por la SDIS.
(...)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En efecto, se detectó que la referida área no cuenta con espacios separados para el almacenamiento de los alimentos perecederos (frutas y verduras) y los no perecederos (abarrotes); así mismo, no se dispone de los espacios requeridos para la *recepción, selección, clasificación, almacenamiento empaque y embalaje de los mismos*, todo con violación de los estudios previos, en los que se contempló que la bodega o bodegas deberían cumplir con las especificaciones requeridas en el anexo técnico, dado que al no tenerse en cuenta las especificidades de los alimentos y espacios requeridos, puede dar lugar a lo que se conoce como contaminación cruzada.

2.3.2 El área destinada como bodega es colindante con el Humedal Jaboque, en el que la comunidad arroja las basuras y es frecuentado por roedores y plagas

En efecto, se corroboró que el área destinada por el consorcio para el acopio de los alimentos es colindante con el Humedal Jaboque, en el que la comunidad arroja toda clase de desperdicios y basuras, por lo que roedores y demás plagas inundan el sector, con lo cual existe el riesgo de contaminación de los alimentos, además de lo cual, como lo ilustra el siguiente registro fotográfico al interior de la bodega existen zonas invadidas por basuras, desperdicios de comidas, tierra y residuos de materiales, así:



En los casos que se requiera cambio de bodega, el contratista deberá presentar por escrito con mínimo 15 días de anticipación la interventoría y/o supervisión, la justificación del cambio con la dirección y barrio, para que realice la visita respectiva y así se obtenga la autorización por escrito.

La bodega o bodegas deberán cumplir con las especificaciones requeridas en el anexo técnico y tener espacios totalmente separados para alimentos no perecederos (abarrotes) y perecederos (frutas y verduras) dadas las especificaciones de los alimentos, tendiente a eliminar la contaminación cruzada.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Igualmente, se encontró que los angeos de los marcos de las ventanas están sueltos, hay vidrios rotos, las paredes presentan desprendimiento de la pintura, y los pisos son de cemento y están a desnivel; lo que impide hacer una excelente limpieza, con mayor razón si se tiene en cuenta que en el lavado se desprende la pintura que le fue aplicada; las uniones de pared-piso no son redondeadas, todo lo cual puede generar que los alimentos allí almacenados corran el riesgo ser infectados por agentes externos.

La situación descrita informa del serio incumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas en la Cláusula Cuarta, literal “A) DE CARÁCTER NUTRICIONAL”, numeral 2., que señala: “(...) El contratista deberá cumplir con la ley 09 de 1979, reglamentada en el Decreto 3075³ de diciembre de 1997 del MinSalud que establece las buenas prácticas de manufactura.”

2.4. Como consecuencia del grave incumplimiento de las instalaciones físicas, higiénicas - sanitarias, la Secretaría Distrital de Salud se vio abocada a clausurar la bodega de acopio de los alimentos.

En desarrollo de la Visita Fiscal a las instalaciones de la bodega de acopio de alimentos, llevada a cabo el pasado 26 de agosto, con la intervención de una funcionaria de la Secretaría Distrital de Salud – Hospital Engativá, en la que luego de ser corroboradas, por la señalada autoridad, las pésimas condiciones del lugar, se vio abocada, conforme lo muestra el siguiente registro fotográfico, a clausurar la bodega y a tomar adicionalmente las medidas de decomiso y destrucción de 566 kilos de frutas y verduras:

³Decreto 3075 de 1997. “Artículo 8, los establecimientos destinados a la fabricación, al procesamiento, envase, almacenamiento, y expendio de alimentos deberán cumplir las condiciones generales que se establecen a continuación. a. estarán ubicados en lugares aislados de cualquier foco de insalubridad que represente riesgos potenciales para la contaminación de alimentos.” (...) c. Sus accesos y alrededores se mantendrán limpios libres de acumulación de basuras y deberán tener superficies pavimentadas o recubiertas con materiales que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, el estacionamiento de aguas o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento. d. La edificación debe estar diseñada y construida de manera que proteja los ambientes de producción e impida la entrada de polvo, lluvia, suciedades u otros contaminantes, así como el ingreso y refugio de plagas y animales domésticos.”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Registro fotográfico de fecha 26 de agosto de 2013.

2.5. No entrega del Plan de Distribución y Contingencia, como tampoco de los equipos de comunicación.

Según se estableció, el contratista no hizo entrega a la SDIS de los Planes de Distribución y Contingencia, que informen del manejo de las inconformidades que se presenten durante la ejecución del contrato por la calidad de los productos o los tiempos de entrega.

De igual manera, se conoció⁴ que el consorcio contratista, a la fecha de la visita realizada, no había hecho entrega de los equipos de comunicación previstos en el anexo técnico; lo que ha impedido a la Administración mantener una fluida comunicación con el consorcio, como de éste con los diferentes proveedores de los alimentos; lo que no permite el control en tiempo real sobre su entrega, cantidad, calidad y oportunidad, con lo cual se desatendió lo previsto en la Cláusula Cuarta del Contrato No. 6044 de 2013, de manera específica, las obligaciones previstas en los numerales 1, 3 y 4⁵.

⁴Informe de julio del 2013, que da cuenta que la Subdirección de Contratación a través de un oficio dirigido al representante legal del Consorcio, le alude al incumplimiento del operador en la entrega a la SDIS.

⁵ Contrato No. 6044 de 2013. Cláusula Cuarta. Obligaciones específicas "(...) 1. Realizar la entrega de los alimentos por cupos de acuerdo a lo solicitado, según los requerimientos establecidos en el presente anexo técnico, de acuerdo a las necesidades presentadas y requeridas por servicio. Una vez firmada el acta de inicio el contratista debe entregar máximo a los dos (2) días hábiles siguientes el plan de distribución a la interventora y/o supervisión...3. Entregar a la Secretaría dos (2) días hábiles después de firmada el acta de inicio el plan de contingencia a seguir para el caso en que se presenten durante la ejecución del contrato inconformidades en la calidad de los productos o en los tiempos de entrega... 4. Disponer... de los equipos de comunicación solicitados por la Secretaría con el fin de mantener comunicación constante y directa para atender todo lo relacionado con el contrato, y para estar informado de todos los aspectos de la ejecución para responder todos los inconvenientes propios de la ejecución..."

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.6. No ejercicio de los poderes de dirección y control de los fines de la contratación por parte de la SDIS, en orden a asegurar el cabal cumplimiento en el suministro y distribución de alimentos, a cargo del Consorcio Alimentación Social 2013.

La actividad contractual no solamente debe desarrollarse con toda pulcritud moral, sino asegurar que con ella se consigan los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con las Entidades en la consecución de esos fines, conforme lo ordena el artículo 3º de la Ley 80 de 1993.

De ahí, que la Administración tiene la obligación de ejercer los poderes de dirección y control del contrato, en orden a asegurar esos precisos fines con la ejecución del mismo.

En el presente caso, se tiene que según quedó expuesto, el contrato suscrito con el Consorcio Alimentación Social 2013 para el suministro de alimentos a las unidades operativas locales que hacen parte de la Zona 1 del Distrito Capital, desde el inicio de su ejecución ha sido objeto de reiterados incumplimientos por parte del contratista, fue así como la distribución en las primeras fechas no fue llevada a cabo en los días pactados en el anexo técnico, lo que generó serios retrasos en las entregas; adicional a lo cual está el no cumplimiento de las especificaciones de la bodega requerida para el acopio de alimentos, la mala calidad y/o vencimientos de algunos de los mismos, al igual que la no entrega de los equipos de comunicación, entre otros.

Así las cosas, la Administración debe evaluar seriamente los incumplimientos de las obligaciones adquiridas por el contratista, y proceder de conformidad con los términos contractuales a adoptar medidas efectivas que aseguren el cabal cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la suscripción del referido instrumento de gestión, máxime si se tiene en cuenta el hondo interés público que suscita el tema de suplir las necesidades alimentarias diarias de la población más vulnerable, que en relación con la Zona 1, tiene 17.441 beneficiarios.

En estos términos pongo en conocimiento del señor Alcalde Mayor los señalados hechos irregulares detectados en la ejecución del aludido contrato de suministro, no sin antes manifestarle que esta Contraloría está atenta a conocer los reales beneficios de la nueva estrategia adoptada por su

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

despacho con la que se pretenden fortalecer las capacidades humanas de las poblaciones en condición de pobreza extrema e inseguridad alimentaria.

Como bien lo contemplan los estudios previos del referido contrato, en el Distrito Capital de Bogotá, *“(…) uno de los factores que más fuertemente inciden sobre la seguridad alimentaria es la pobreza, la cual afecta directamente las posibilidades de acceso a los alimentos”*.

De ahí, que no resulta coherente pensar que la SDIS recientemente ha suscrito el señalado contrato, por la importante suma de \$18.553 millones, para atender precisamente el suministro y distribución de alimentos perecederos y no perecederos por cupos para los jardines infantiles, centros sociales del adulto mayor, centros crecer y el habitante de la calle de la Zona 1, y ahora ocurra que a escasos dos meses y medio del inicio de su ejecución, el contratista ya está presentando graves incumplimientos de las obligaciones pactadas, con lo cual están en riesgo no sólo los recursos públicos destinados para el efecto, sino el fin social esperado con la suscripción del mismo, cual es suplir las necesidades alimentarias diarias de la población más vulnerable. De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

La anterior información, al igual que las acciones que adelantará su Despacho en orden a conjurar los riesgos señalados, respetuosamente le solicito se sirva darlas a conocer dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordial saludo,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D. C.

Proyectó: Ángela María Morales M., Profesional y William Molina O., Gerente (E).
Aprobó: Sandra Inés Rozo Barragán, Directora Técnica Sector Integración Social.
Revisó y Ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor(a).
