



Contraloría de Bogotá D.C. Folios: 8 Anexos: No. 140200-
Radicación#2-2016-07444 Fecha 2016-04-25 18:24 PRO 761658
Tercero: (ATM045907) ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.
Dependencia: DESPACHO DEL CONTRALOR
Tip. Doc: Oficio (SALIDA) Numero: 1000009314

140200-

Doctor
ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
Carrera 8ª No. 10-65
Código Postal 111711 ;
Ciudad

ASUNTO: Pronunciamiento relacionado con el riesgo de pérdida de recursos públicos del Distrito Capital, en razón a las reiteradas fallas que en materia de planeación viene incurriendo la Secretaría de Educación del Distrito- SED, en los procesos contractuales seguidos para atender el suministro de aproximadamente 500.000 refrigerios diarios a los estudiantes de los Colegios Distritales; es así, que resultado de la inobservancia de los principios de la contratación pública como el de planeación, responsabilidad, selección objetiva y los principios de la gestión fiscal de eficiencia, eficacia y economía durante la vigencia 2015, se generó el pago de sobrecostos por valor de \$4.342 millones; adicional a lo cual se corroboró la no entrega de 53.400 refrigerios, conforme tuvo lugar el pasado 15 de abril.

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D. C., en ejercicio de la función pública de Control Fiscal, prevista en la Constitución y la Ley ¹, considera necesario pronunciarse conforme lo autoriza de manera expresa el Artículo 45, numeral 15 del Acuerdo 519 de 2012, entre otras normativas, con el exclusivo propósito de dar a conocer las falencias que se vienen presentando en materia de planeación de los procesos contractuales seguidos por la Secretaría de Educación Distrital, en adelante SED, para el suministro de refrigerios diarios con destino a los estudiantes de los Colegios Distritales; lo que le ha generado al Distrito Capital el pago de mayores valores hasta por la suma de \$4.342 millones, conforme tuvo lugar en la vigencia 2015; como también falta de oportunidad en la entrega de 89.190 refrigerios, durante la actual Administración.

¹ Constitución Política de Colombia, ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Decreto 1421 de 1993 y Acuerdo Distrital 519 de 2012, entre otras normativas.

1. ANTECEDENTES

El Plan de Desarrollo "Bogotá Humana" 2012 – 2016, contempla programas y proyectos que aseguran el acceso y permanencia de estudiantes en el sistema educativo, dentro de los que se encuentran los refrigerios, considerados como alimentos saludables y balanceados, acordes con los grupos etarios en orden a contribuir al mejoramiento del estado nutricional de la población escolar. Es así, como durante la vigencia 2015, fueron entregados 550.000 refrigerios diarios.

Los Proyectos de Inversión, con los cuales, a la fecha, se han garantizado los recursos requeridos para la entrega de dichos refrigerios son los Nos. 897 "Niñas y niños Estudiando", 889- "Currículo para la excelencia académica y la formación integral jornada completa y jornada única" y 901- "Prejardín, jardín y transición Preescolar de calidad en el Sistema Educativo Oficial", los que para la vigencia 2015 tuvieron un presupuesto disponible de \$314.3 millones y para la presente anualidad un presupuesto asignado de \$302.4 millones.

2.- RAZONES QUE AMERITAN EL PRONUNCIAMIENTO:

La Dirección de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, en cumplimiento del PAD-2015, practicó ante la SED dos auditorías, una de Regularidad a la vigencia 2014 y la otra, de Desempeño "Contratos Interadministrativos y Convenios de Asociación", al igual que la Visita Administrativa llevada a cabo el pasado 15 de abril, en las que fueron evaluados los procesos contractuales adelantados durante las vigencias 2015 y 2016, en orden al suministro de refrigerios para los estudiantes de los Colegios Distritales; con ocasión de las cuales fueron detectadas, serias irregularidades que ameritan el presente pronunciamiento, veamos:

2.1. Como consecuencia de la inobservancia de principios de la contratación pública, como el de planeación, de responsabilidad y de selección objetiva en los procesos contractuales, seguidos durante la vigencia 2015, para la provisión de refrigerios diarios a los estudiantes de los Colegios Distritales, ocurrió que la SED al culminar el primer proceso de Subasta Inversa SED-SA-SI-DBE-110-2014, procedió a su contratación de manera directa, a través del Contrato Interadministrativo 1985 de 2015, en ejecución del cual se generó daño patrimonial por valor aproximado de \$4.342 millones, dado que el pago de cada uno fue por valor de \$2.300 y no se tuvo en cuenta el tipo de refrigerio y su diferencia de precios prevista en el estudio del sector y de costos adelantado por la Administración Distrital.

Ciertamente, con fecha 18 de diciembre de 2014, se dio inicio al Proceso de Subasta Inversa Electrónica **SED-SA-SI-DBE-110-2014**, con el objeto de contratar el suministro de refrigerios diarios con destino a los estudiantes de los Colegios Distritales, por valor de \$14.000 millones; proceso que fue definido el 3 de febrero de 2015, con ocasión del cual la SED suscribió los siguientes 7 Contratos de Suministro, con un plazo de ejecución de 41 días, con fecha probable de terminación el 22 de abril de 2015, así:

No. contrato	Contratista	Valor	Inicio
1515-2015	UNION TEMPORAL PRONUTRIMOS 8	\$1,648.165,314	16 de febrero de 2015
1516-2015	UNIÓN TEMPORAL CRECIENDO JUNTOS	\$2,214,177,694	16 de febrero de 2015
1517-2015	ALIMENTOS SPRESS LTDA	\$1,776.156,552	16 de febrero de 2015
1518-2015	ALIMENTOS SPRESS LTDA	\$1,358.483,832	16 de febrero de 2015
1519-2015	UNIÓN TEMPORAL NUTRIR INFANCIA 2014	\$1,256,908,024	16 de febrero de 2015
1520-2015	UNIÓN TEMPORAL CAPITALIÑOS 2015 Y/O UT CAPITALIÑOS 2015	\$2,261.047,710	16 de febrero de 2015
1521-2015	UNIÓN TEMPORAL AERODELICIAS 2015	\$1,861,992,286	16 de febrero de 2015
7		\$12.376.931.412	

FUENTE: SECOP.

Luego, no es de recibo por parte de esta Contraloría que la SED a pesar de conocer que el plazo de ejecución de los precitados instrumentos de gestión concluían el 22 de abril de 2015, haya dado inicio de manera tardía al nuevo proceso contractual (SED-SA-SI-DBE-017-2015), lo que sólo tuvo lugar el 12 de marzo de 2015; es decir, un mes y 10 días antes de terminar la ejecución de los referidos 7 Contratos de Suministro suscritos en virtud del precitado proceso contractual.

Lo anterior, máxime cuando la experiencia enseña que un proceso contractual mediante la modalidad de selección de contratistas por subasta inversa, conlleva un término no inferior a tres meses y medio; situación que ratifica la falta de planeación en los procesos contractuales a cargo de la SED, como el que ocupa nuestra atención.

El caso es que al no haber dado oportuno inicio al proceso contractual, la SED procedió con fecha 11 de mayo de 2015 a suscribir de manera directa con la sociedad PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A., sociedad de economía mixta con participación estatal del 82.7%, el Contrato de Prestación de Servicios de Operación Logística para la ejecución del componente de alimentación escolar, en la modalidad de refrigerios con destino a la totalidad

de la población escolar de los Colegios Distritales, y por valor de \$33.000 millones, con fecha de terminación el 19 de junio del mismo año.

Lo cierto, es que a causa de la falta de planeación en el proceso contractual que la SED debía seguir para el efecto, este Organismo de Control evidenció la ocurrencia de sobrecostos en el pago de los refrigerios, por valor de \$4.342 millones, como quiera que por cada uno de éstos se canceló la cifra de \$2.300, y no fueron tenidos en cuenta los tipos de refrigerios y su correspondiente valor, contractualmente previstos, más aún cuando el estudio del sector y de costos realizado por la entidad en marzo de 2015 desglosó por proyecto y tipo de refrigerio su precio unitario, así:

Primera Infancia –PI \$1.836,68, Tipo A \$1.951,65 y Tipo B \$2.275,98, a pesar de lo cual, esta Contraloría detectó que la SED pagó todos los tipos de refrigerios suministrados, al mismo valor de \$2.300, sin tener en cuenta la diferencia de valores prevista para cada uno de los señalados tipos.

Situación que en criterio de esta Contraloría constituye daño patrimonial, en los términos que lo precisa el Artículo 6º de la Ley 610 de 2000, lo que conllevó a la Apertura del correspondiente Proceso de Responsabilidad Fiscal, actualmente en curso.

Adicionalmente, es materia de cuestionamiento que en la ejecución del Contrato Interadministrativo 1985 de 2015, haya tenido lugar la tercerización en el suministro de los refrigerios escolares contratados, dada la intermediación presentada entre la sociedad PLAZA MAYOR MEDELLÍN S.A., CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A., con domicilio principal en la Calle 41 No. 55 – 80 de Medellín (Antioquia) y los propietarios productores de las plantas de ensamble de los alimentos, determinados en el mismo contrato como aliados estratégicos, con domicilio en Bogotá D.C.

Así las cosas, no resulta coherente que la Administración no siempre tenga en cuenta que el fundamento de la contratación es el cumplimiento de los fines del Estado, establecidos en el Artículo 2º de la Constitución Política de Colombia.

En criterio de esta Contraloría, lo ocurrido es consecuencia de la ausencia de planeación en los procesos contractuales de la entidad e inobservancia del principio de responsabilidad; con mayor razón cuando la escogencia del contratista tiene lugar a través de una modalidad de selección que como quedó expresado, no privilegió la adecuada gestión de los recursos públicos de la ciudad, en atención al aludido daño patrimonial causado por la importante cifra de \$4.342 millones a que anteriormente se hizo alusión; resultado de la inobservancia de normativas como el Estatuto Anticorrupción, la Ley 1150 de 2007 (Art. 5º) y el Decreto 734 de 2012 (Art. 2.2.9), entre otras.

2.2 La SED a pesar de conocer que el plazo de ejecución de los 14 Contratos de Suministro suscritos en virtud del Proceso de Subasta Inversa Electrónica No. SED-SA-SI-DBE-017 de la vigencia 2015, se extendía hasta el 5 de diciembre del mismo año, no dio oportuno inicio al nuevo proceso contractual, sino que se limitó a la prórroga y adición de dichos instrumentos de gestión hasta por la suma de \$50.346 millones; lo que conllevó a que la Administración el pasado 15 de abril tuviera que recurrir a alianzas estratégicas y donaciones para suplir el no suministro de refrigerios provenientes del proceso contractual SED-SA-SI-DBE-002-2016, que para esa fecha se encontraba en trámite de legalización de los correspondientes contratos.

Conforme lo corroboró esta Contraloría, al Proceso de Subasta Inversa Electrónica No. SED-SA-SI-DBE-017-2015, se le dio inicio el 12 de marzo de 2015, el que fue definido el 11 de junio del mismo año; con ocasión del cual fueron suscritos 14 Contratos de Suministro, por valor de \$175.7 millones, con plazo de ejecución de 102 días escolares y con fecha probable de terminación el 4 de diciembre de 2015.

Es así, como a sabiendas que el plazo de ejecución de los referidos instrumentos de gestión culminaban el 4 de diciembre de 2015, y que adicionalmente se estaba ad portas del inicio de un nuevo año escolar, la SED con abierta inobservancia de los principios de la contratación, de la Administración Pública y del Control Fiscal, no se ocupó de surtir con la debida antelación el nuevo proceso contractual a que estaba obligada.

El caso es que la SED tenía que haber dado inicio al correspondiente proceso contractual con anterioridad al mes de noviembre de 2015, lo que no fue así, y de manera contraria, lo que hizo fue proceder a prorrogar, en 58 días escolares, 10 de los 14 Contratos de Suministro suscritos, así como a adicionar todos en las cuantías señaladas, conforme lo ilustra el siguiente cuadro:

No. contrato	Contratista	Valor	Inicio	Prórroga	Fecha Prórroga	Adición	Fecha Adición
3034-2015	FABIO DOBLADO BARRETO	\$6,847,046,747	26 de junio de 2015. Por 102 Días	58 días	Nov-04-15	\$ 489,384,170 \$ 799,554,935 \$ 803,077,228	19-08-15 04-11-15 24-12-15
3036-2015	UNION TEMPORAL PRONUTRIMOS 10	\$4,309,779,242	26 de junio de 2015. Por 102 Días	58 días	23-12-15	\$ 190,230,781 \$ 706,796,998 \$1,257,860,070	13-10-15 23-12-15 14-03-16
3037-2015	UNION TEMPORAL NUTRISERVI 2015	\$8,912,854,857	26 de junio de 2015. Por 102 Días	58 días	20-11-15	\$3,024,720,374 \$ 827,408,178	20-11-15 16-03-16

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

No. contrato	Contratista	Valor	Inicio	Prórroga	Fecha Prórroga	Adición	Fecha Adición
3038-2015	CONSORCIO NUTRISPRESS	\$11,606,733,864	26 de junio de 2015. Por 102 Días	58 días	24-12-15	\$2,202,097,172 \$ 359,021,933 \$2,703,432,692	24-12-15 18-09-15 07-03-16
2977-2015	LA CAMPIÑA S.A.S	\$9,796,423,500	26 de junio de 2015. Por 102 Días	No registra		\$ 552,172,842 \$ 347,246,559 \$2,030,501,993	09-11-15 23-12-15 04-03-16
2978-2015	UNION TEMPORAL NUTRIR INFANCIA 2014	\$9,309,822,946	26 de junio de 2015. Por 102 Días	No registra		\$ 267,996,066 \$1,778,204,972 \$1,973,698,668	17-12-15 04-11-15 04-03-16
2979-2015	UNION TEMPORAL ALICOL 2015	\$13,635,659,619	26 de junio de 2015. Por 102 Días	58 días	18-11-15	\$967,388,096 \$2,085,286,658 \$2,364,078,916	17-12-15 18-11-15 9-03-16
2980-2015	UNION TEMPORAL MANA	\$9,215,919,650	26 de junio de 2015. Por 102 Días	No registran		\$ 444,041,279 \$1,719,081,235	16-10-15 28-11-15
2981-2015	UNIÓN TEMPORAL CAPITALINOS SED 2015	\$8,923,863,878	26 de junio de 2015. Por 102 Días	58 días	24-11-15	\$ 288,810,339 \$ 217,269,438 \$1,527,819,815	24-11-15 28-12-15 4-03-16
3107-2015	UNION TEMPORAL AERODELICIAS SED 2015	\$10,410,687,078	30 de junio de 2015. Por 102 Días	58 días	19-11-15	\$ 88,846,424 \$1,324,633,631 \$ 611,660,024 \$ 876,996,359 \$ 768,006,955	28-09-15 19-11-15 28-12-15 11-03-16 31-03-16
3108-2015	FUNDACION PARA EL FOMENTO DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS DE RISARALDA-FUNDALIMENTOS	\$4,615,600,000	30 de junio de 2015. Por 102 Días	58 días	27-10-15	\$ 944,113,103 \$400,035,239 \$ 936,410,054	27-10-15 29-12-15 30-12-15
3109-2015	COOPERATIVA MULTIACTIVA SURCOLOMBIANA DE INVERSIONES LIMITADA	\$10,185,913,535	30 de junio de 2015. Por 102 Días	No registra		\$ 308,508,138	26-08-15
3113-2015	PROALIMENTOS LIBER S.A.S	\$9,470,065,820	30 de junio de 2015. Por 102 Días	40 días, 25 días;	29-12-15 09-03-16	\$ 454,987,981 \$ 904,815,600 \$2,473,069,861 \$ 902,159,217	10-08-15 25-12-15 29-12-15 09-03-16
3114-2015	UNION TEMPORAL ALIMENTANDO 2015	\$9,439,794,443	30 de junio de 2015. Por 102 Días	58 días	15-12-15	\$1,305,144,836	15-12-15
14	Valor Total					\$50,346,001,788	

FUENTE: SECOP.

Como se observa, el plazo de ejecución de los referidos 10 Contratos de Suministro, de los 14 suscritos, se extendió en la mayoría de casos, hasta el 14 de abril de 2016 o hasta agotar existencias, conforme contractualmente quedó pactado.

El caso, es que la Administración a su cargo, a pesar que dio pronto inicio al nuevo proceso contractual, mediante la modalidad de selección de SUBASTA INVERSA No. SED-SA-SI-DBE-2016, con publicación del correspondiente aviso de información el 8 de enero de 2016, en el mes de marzo del mismo año tuvo que adicionar nuevamente 8 de los 14 Contratos de Suministro, suscritos en la anterior Administración, amparados en la necesidad de asegurar la provisión de los refrigerios a la población escolar, por valor de \$15.231 millones.

En este orden de ideas, considera este Organismo de Control que la ausencia de planeación en los aludidos procesos contractuales, surtidos en desarrollo del programa de alimentación escolar con el suministro de refrigerios, fue la responsable de que la Administración iniciara procesos contractuales de manera directa, que como quedó demostrado no privilegiaron los intereses económicos del Distrito Capital, sino que de manera contraria a causa de las serias fallas en materia de planeación de la actividad contractual de la SED, se abocó al Distrito Capital al pago de sobrecostos por la cifra de \$4.342 millones.

Lo ocurrido, dado que no se tuvo en cuenta que de acuerdo con los principios rectores en materia de planeación de la actividad contractual del Estado, el gasto público debe ser una inversión que forzosamente ha de realizarse en el marco de la legalidad, la transparencia, la publicidad, la eficacia, la eficiencia y la economía, con lo cual se evite a toda costa el despilfarro y/o pérdida de los recursos públicos, conforme de manera reiterada lo enseña la jurisprudencia contencioso administrativa.

En efecto, la *Sección Tercera del Consejo de Estado*², insiste que el principio de planeación en el contrato estatal, "(...) es una exigencia perentoria del ordenamiento jurídico, por ende, su violación constituye un objeto ilícito que causa la nulidad absoluta de aquel. (...) (Subrayado fuera de texto)

Las falencias que generan esa consecuencia son las que, desde la celebración del negocio, evidencian que su objeto no podrá ejecutarse, su cumplimiento dependerá de hechos inciertos por parte de terceros o los tiempos de ejecución no podrán respetarse, lo que traerá el detrimento patrimonial de la entidad contratante, debido a los sobrecostos en que incurrirá por el retardo".

Lo cierto, es que para cumplir con la entrega de refrigerios, la SED ha procedido no solamente a contratar en forma directa su suministro, sino a prorrogar y adicionar los contratos, al punto que el pasado 15 de abril, se abocó a la actual Administración a iniciar un proceso de contingencia para suplir la entrega de 494.645 refrigerios, a través de la realización de alianzas estratégicas y hasta la consecución de donaciones por empresas privadas, como quiera que para esa fecha solamente disponía de 198.544 refrigerios, correspondientes a los saldos de existencias de los anteriores contratos.

A pesar de que las falencias enunciadas y dadas a conocer a su Despacho, no involucran de manera directa a la actual Administración, dado que las decisiones

² Sentencia del Consejo de Estado, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Radicación 66001-23-31-000-1999-00435-01 (24.809). Veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014).

que se tomaron sin la observancia de los señalados principios, respecto a la contratación de refrigerios corresponden a las actuaciones adelantadas durante las vigencias 2012-2015, en el marco del Plan de Desarrollo "Bogotá Humana 2012 - 2016", es importante, que se tomen las medidas necesarias para evitar que estos hechos se repitan; máxime cuando se deben prever y minimizar los riesgos en el trámite de un proceso contractual de tanta complejidad, como el que ocupa nuestra atención, y que involucra cuantiosos recursos del presupuesto Distrital.

Como se observa, la Administración Distrital lleva más de 12 años entregando refrigerios a los estudiantes matriculados en los Colegios Distritales, y por lo tanto celebrando este tipo de contratos; de ahí, que los programas deben garantizar la permanente, y oportuna entrega de los mismos a la población beneficiada.

Así las cosas, respetando la plena autonomía que tiene la Administración en la toma de decisiones, pongo en conocimiento los aludidos hechos para los fines que su Despacho considere pertinentes; con la precisión que la comunicación, a través de este medio, de los resultados de la evaluación del señalado tema, no implica una intervención en la Administración, menos aún cuando el presente documento no tiene un carácter vinculante, sino el exclusivo propósito de coadyuvar al mejoramiento de la gestión administrativa; lo cual redundará en la calidad de vida de la población escolar del Distrito Capital, fin último del ejercicio de la competencia asignada a este Organismo de Control Fiscal.

Lo anterior, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, con respecto a aquellas situaciones consolidadas.

De conformidad con lo afirmado por la Corte Constitucional en la Sentencia C—103 del pasado 11 de marzo de 2015, al igual que en lo normado en los artículos 209, 268, núm. 6º y 269 Constitucional, entre otras disposiciones, remítase copia de este documento a la Oficina de Control Interno de la SED, para los asuntos de su competencia:

Cordial saludo,


LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA
Contralora de Bogotá D.C. (E)

Proyectó: Jairo Hernán Zambrano Ortega, Ana Iddaly Saigado Páez, Profesionales. Ids
Revisó: Nidian Yaneth Viasus Gamboa, Subdirectora de Educación
Aprobó: Juan Carlos Franco Duque, Director Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte.
Revisó y Ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora