

"Al rescate de la moral y la ética pública"

10100 -

23 ABR. 2009

F-2009-078857

Rosa Guzmán
abw 23/4
Rosa Guzmán
Despacho
(secretaria)
8:26 am

Doctor
ABEL RODRÍGUEZ CÉSPEDES
Secretario de Educación Distrital
Avenida El Dorado No.66-63 piso 4°
Bogotá

Ref: Pronunciamento sobre presuntas irregularidades en el proceso de adjudicación de la licitación pública **SED-LP-DBE- 001-2009**, adelantado por la Secretaría de Educación Distrital-SED, para la contratación del "suministro de refrigerios diarios con destino a estudiantes matriculados en colegios distritales".

Respetado Doctor:

La Contraloría de Bogotá, en cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de fiscalización y ante las denuncias formuladas por quejas ciudadanas sobre el proceso de la referencia, efectuó una visita fiscal administrativa con el fin de verificar los hechos denunciados a este despacho frente a posibles irregularidades incurridas por la Secretaría de Educación Distrital-SED, en el proceso de selección y adjudicación de la licitación pública **SED-LP-DBE- 001-2009**, para la contratación del "suministro de refrigerios diarios con destino a estudiantes matriculados en colegios distritales", por valor de **CIENTO NOVENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL QUINIENTOS ONCE PESOS (199.695.336.511) M/TE.**

En aras de garantizar de cara a la ciudad la transparencia e idoneidad de este proceso, que pueda evitar futuras y eventuales controversias en detrimento de los intereses patrimoniales del Distrito Capital, es importante pronunciarse sobre los hechos presuntamente irregulares que han sido evidenciados en esta visita, según se observa:

ANTECEDENTES

Mediante Resolución 375 del 18 de febrero de 2009, la Secretaria de Educación ordena la apertura y el trámite de la licitación **SED-LP-DBE- 001-2009**, cuyo valor es de \$199.695.336.511, con recursos provenientes del presupuesto del año 2009 y vigencias futuras del año 2010. Dicha licitación está estructurada en veinte (20) grupos y permite la presentación de propuestas que contengan un máximo de dos (2) grupos por proponente.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

Del 4 al 17 de febrero de 2009, se publicó en la página de contratación a la vista el proyecto de pliego de condiciones, así mismo, se registraron los estudios previos acorde con el artículo 3º del Decreto 2474 de 2008.

El aviso de prensa se publicó el 22 de febrero de 2009 y el 6 de marzo de 2009, se dio apertura a la licitación, teniendo como fecha de cierre el 25 de marzo de 2009 con un total de dieciséis (16) propuestas recibidas.

Mediante resolución 732 del 25 de marzo de 2009, la SED, conformó el comité evaluador de las propuestas para los aspectos jurídicos, financieros, técnicos y económicos de la licitación, y se encargó específicamente a la Universidad Nacional la evaluación técnica y económica con el apoyo del Director de Bienestar Estudiantil de la SED.

Del 3 al 13 de abril de 2009, se publicó el informe preliminar de evaluación el cual arrojó el siguiente resultado:

ASPECTOS DE LA EVALUACIÓN	RESULTADOS
Evaluación Jurídica	Los 16 proponentes están habilitados
Evaluación Financiera	Hay 14 proponentes que están habilitados (en todos los grupos para los cuales presentaron oferta), un (1) proponente no habilitado y uno (1) rechazado
Evaluación Técnica	No habilitados 9 proponentes en todos los grupos para los cuales presentaron oferta, 5 rechazados en todos los grupos para los cuales presentaron oferta y 2 se encuentran rechazados en un grupo y no habilitados en otro grupo.
Evaluación Económica	(Solo SICE) Están habilitados 14 proponentes. Un (1) proponente no habilitado y uno (1) rechazado.

Publicado el informe anterior, los días 14,15 y 16 de abril de 2009, los proponentes presentaron SETENTA Y TRES (73) observaciones frente a la evaluación, de las cuales 8 son jurídicas, 9 financieras y **39 técnicas**.

A partir del 19 de abril el Comité Evaluador se encuentra estudiando las observaciones y aclaraciones recibidas. Las respuestas serán dadas a conocer el día 23 de abril de 2009, fecha para la cual está programada la adjudicación.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

RESULTADOS DE LA VISITA ADMINISTRATIVA EFECTUADA POR LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ

En desarrollo de la visita administrativa adelantada por la Contraloría de Bogotá, a las instalaciones de la Secretaría de Educación, se encontró lo siguiente:

1º. Falencias del Concepto Higiénico Sanitario

En el numeral 3.3.6. del pliego de condiciones, en concordancia con el numeral 2.6 del anexo F (especificaciones técnicas del suministro de refrigerios a contratar requeridas para la comparación de las ofertas), se exige a los participantes en la licitación acompañar con sus ofertas la presentación del concepto **higiénico sanitario FAVORABLE o PENDIENTE siempre que no afecte la calidad del producto.**

El mencionado concepto debía ser emitido por el Hospital de Fontibón y *su no presentación*, según lo indican los pliegos de condiciones, acarrea el **rechazo técnico de la propuesta.**

Los proponentes que se presentaron son:

1. Unión Temporal FSJB Sumiservi
2. Unión Temporal Nutrir a Colombia
3. La Campiña S.A.
4. PRONUTRIMOS
5. Consorcio Nutrir Infancia
6. Unión Temporal Infancia
7. Unión Temporal ALICOL 2009
8. Mauros Food S.A.
9. ALFABA LTDA
10. Internacional de Negocios
11. Ventas Institucionales
12. Unión Temporal Capitalinos
13. Unión Temporal Refrilácteos HDSM
14. Fabio Doblado Barreto
15. Unión Temporal Mana

El Hospital de Fontibón, al emitir el concepto sanitario de las propuestas presentadas por las firmas: Unión Temporal FSJB Sumiservi, ALFABA LTDA, Internacional de Negocios, Ventas Institucionales, Unión Temporal Capitalinos, no especificó como lo exigía el pliego de condiciones, una de las opciones “FAVORABLE- DESFAVORABLE ó PENDIENTE”. Llama la atención que esta inconsistencia solo se predica de los proponentes que actualmente no son contratistas de la SED en estos servicios.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

2º. Falencias en la evaluación técnica

El Comité Técnico Evaluador de la SED, en la evaluación preliminar de las ofertas, procedió a rechazar técnicamente las propuestas antes mencionadas, desconociendo el procedimiento establecido en el pliego de condiciones (numeral 1.8.6 y capítulo 3 contenido de la propuesta – verificación y subsanabilidad de requisitos habilitantes), **sin solicitar previamente** aclaración al concepto higiénico sanitario de la planta productora de alimentos al Hospital de Fontibón o a los oferentes, por tratarse de un requisito habilitante desde el punto de vista técnico, tal como lo establece el numeral 3.3.6¹ del pliego, en concordancia con el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, y el Decreto reglamentario 2474 de 2008.

Estas actuaciones a juicio de este organismo de control fiscal, constituyen una presunta omisión al parágrafo primero, artículo quinto de la Ley 1150 de 2007, que señala: *“la ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento hasta la adjudicación...”* (subrayado fuera de texto).

Llama la atención de esta Contraloría, que la Secretaría de Educación habiendo tenido conocimiento de este hecho, desde el cierre de la licitación (25 de marzo de 2009), sin embargo el 3 de abril presenta los resultados preliminares de la evaluación técnica sin haber efectuado pronunciamiento alguno, y posteriormente a dicha evaluación el 21 de abril de 2009, mediante oficio 2009-056928, solicitó a la Secretaría Distrital de Salud-Hospital de Fontibón la aclaración del concepto higiénico sanitario, que debió surtir desde antes de la evaluación preliminar, con el agravante de que se realizó dos días (2) antes de la fecha programada para la adjudicación de esta licitación pública, actuación ésta que se surtió ante la presencia de la Contraloría de Bogotá, durante la visita técnica, lo que deja un manto de duda sobre la imparcialidad de la evaluación del Comité Técnico.

3º. Inconsistencias del Hospital de Fontibón al emitir concepto higiénico sanitario

El acta a ser diligenciada por parte del Hospital de Fontibón, que recoge los aspectos inherentes a las Condiciones Sanitarias y Buenas Prácticas de Manufactura en cumplimiento del Decreto 3075 de 1997 debe señalar marcando con una EQUIS (X) el resultado de la visita a saber:

¹ La no presentación del concepto higiénico sanitario FAVORABLE ó PENDIENTE SIEMPRE Y CUANDO NO AFECTE LA INOCUIDAD DEL PRODUCTO, o la presentación de conceptos con fecha de expedición superior a sesenta (60) días calendario o la presentación de concepto emitidos por el Hospital de Fontibón DARÁ LUGAR A RECHAZO TÉCNICO DE LA PROPUESTA.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

- (FV) Favorable. Cumple totalmente las condiciones sanitarias establecidas en la normatividad.
- (PD) Pendiente. Condicionado al cumplimiento de las exigencias dejadas en el numeral 8 de la presente acta que no pongan en riesgo la inocuidad del producto.
- (D) Desfavorable. No admite exigencias, se procede a aplicar las medidas sanitarias.

El Hospital de Fontibón en la visita técnica de control efectuada a las instalaciones de los proponentes, diligenció dicha acta indicando las observaciones encontradas en cada uno de los ítems, pero deja sin marcar una de las opciones (**favorable, desfavorable o pendiente**), significando con ello, que no queda consignado en dicha acta el concepto respectivo frente a las condiciones higiénico sanitarias y buenas prácticas de manufactura de los proponentes, situación esta que induce al Comité Técnico de la SED a descartar técnicamente las propuestas antes referidas, en la evaluación preliminar.

4°. Omisión de la funcionaria de la ESE Hospital Fontibón al no marcar como PENDIENTE actividades verificadas en la visita técnica.

Denuncian los proponentes Unión Temporal FSJB Sumiservi, ALFABA LTDA, Internacional de Negocios, Ventas Institucionales, Unión Temporal Capitalinos, que la ingeniera de alimentos, Gina M. Gómez C, funcionaria del Hospital de Fontibón, levanta el acta de visita en la cual consigna observaciones como: *No se encuentra en funcionamiento, no se observan operarios, ni materia prima, ni tampoco condiciones de transporte, entre otras; razones por las cuales no emite concepto higiénico sanitario para el proceso de ensamble.* Estos documentos fueron aportados dentro de las propuestas de los mencionados proponentes.

Los integrantes del Comité Técnico de la SED, expresaron al equipo auditor, que por ser plantas nuevas, no se emitió el concepto higiénico sanitario por parte de la ESE Hospital Fontibón, a pesar de que las características de las plantas son mucho más modernas que las que actualmente prestan este servicio, señalando que en ningún acápite del pliego de condiciones se establece que no puedan evaluarse plantas nuevas, razón por las que fueron rechazadas.

Para aclarar estos aspectos la SED, solicitó a la Gerente de la ESE Hospital de Fontibón, referirse al concepto higiénico sanitario, para lo cual la Gerente del Hospital en oficio de fecha 22 de abril de 2009 dirigido al Director de Contratación de la SED, responde que *“no es factible emitir calificación conceptual favorable o desfavorable, teniendo en cuenta la integralidad (Condiciones Sanitarias y Buenas Prácticas de manufactura), exigida en los artículos transcritos del Decreto 3075/97 (...)”*.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

El equipo auditor encontró una ostensible contradicción en esta respuesta, toda vez que se pudo verificar el concepto higiénico sanitario emitido para proceso contractual adelantado en el año 2008, encontrando que en observaciones similares sí se emitió el concepto de “PENDIENTE”, y ahora para el proceso licitatorio de 2009, se abstiene de emitir dicho concepto con lo cual y como consecuencia de ello, se rechaza en principio a seis (6) proponentes. Esto el equipo de la Contraloría lo comprobó con los documentos anexos a la comunicación 2009-056928 del 21 de abril de 2009, emitida por la Secretaria de Educación, suscrita por el Doctor Nelo Armando Cañón Suárez, Director de Contratación, en la que observa que la misma funcionaria, Gina M. Gómez C., emitió concepto “PENDIENTE” a la Unión Temporal MANA, para la licitación de refrigerios LP-SED- SGO –005 –2008, a pesar de que en el acta con su puño y letra deja constancia de que **“no se observa personal operativo y tampoco labores de producción – ensamble, por lo tanto no se encuentra materia prima ni tampoco producto terminado”**.

Lo anterior, permite concluir que no existe un criterio técnico unificado de la SDS-ESE Hospital de Fontibón frente a la expedición de dicho concepto, lo que con mayor razón deja en entredicho el dictamen de las condiciones higiénico sanitarias indispensables para la evaluación técnica del citado proceso contractual, que genera dudas que no podrían ser admisibles en este proceso.

Igualmente en la respuesta dada por el Hospital a la SED manifiesta que no emite calificación conceptual de FAVORABLE, pero no toma en cuenta la opción de PENDIENTE, que existe en el acta de visita técnica realizada por el hospital, lo cual tampoco da claridad a los interrogantes planteados por la SED, frente a dicho concepto.

5°. Aplicación de formatos diferentes para evaluar las condiciones higiénico-sanitarias de los proponentes

Si bien es cierto la Contraloría verificó que existen dos (2) formularios, el primero del INVIMA al tenor del Decreto 3075 de 1997 y otro, que es elaborado por la ESE Hospital Fontibón, se observa, que no se aplicó el mismo formulario a todos los proponentes, ya sea el del INVIMA o el del Hospital, sino que indistintamente a un proponente se le aplicó un formulario y a otro el segundo formulario, como quiera que el contenido de cada uno difiere en su información, caso específico, a la firma Ventas Institucionales se le aplicó el formulario del Hospital y el mismo día (19 de marzo de 2009), se diligenció el formulario del INVIMA, a la firma Internacional de Negocios. Dicha evaluación fue realizada por la funcionaria Gina M Gómez C. de la ESE Hospital de Fontibón.

“Al rescate de la moral y la ética pública”

De lo anterior, se concluye que se aplicaron distintos formularios para la evaluación de los proponentes, sin que medie una justificación técnica o jurídica adecuada, que igualmente genera dudas sobre parámetros de igualdad de la evaluación.

6°. Proponentes que han contratado con la SED este tipo de servicios y que participan en la actual licitación pública.

Se observa que durante los últimos siete (7) procesos licitatorios adelantados por la Secretaría de Educación para el suministro de refrigerios para los alumnos matriculados en el Distrito Capital, los siguientes proponentes han contratado estos servicios con dicha entidad y están actualmente participando en la licitación pública SED-LP-DBE- 001-2009, lo que, con mayor razón exige que se den garantías de imparcialidad, transparencia y objetividad a todos los proponentes.

Proponente/ Vigencia	2006	2007	2008
UT. Nutrir a Colombia	LP-SED-SGO-039-2006 LP-SED-SGO-005-2006	LP- SED-SGO 01-2007	LP-SED-SGO-005-2008
UT. Bienestar	LP-SED-SGO-039-2006	LP- SED-SGO 01-2007	LP-SED-SGO-005-2008
UT. Educar Nutriendo	LP-SED-SGO-005-2006	LP- SED-SGO 01-2007	LP-SED-UEL-010-2008
La Campiña S.A.	LP-SED-SGO-005-2006		LP-SED-SGO-005-2008
UT. Nutririco	LP-SED-SGO-005-2006	LP- SED-SGO 01-2007	LP-SED-SGO-005-2008
UT. Alianza	LP-SED-SGO-005-2006		
UT. Cumplir Nutriendo		LP-SED-UEL-022-2007	
UT. Alicol		LP- SED-SGO 01-2007	LP-SED-SGO-005-2008
Juan Carlos Almansa Latorre		LP- SED-SGO 01-2007	
UT. Refrilácteos H.D.S.M.		LP- SED-SGO 01-2007	LP-SED-SGO-005-2008
UT. Nutrisocial			LP-SED-UEL-010-2008

“Al rescate de la moral y la ética pública”

Proponente/ Vigencia	2006	2007	2008
Consortio Nutrir Infancia			LP-SED-SGO-005-2008
UT. Alianza – 2008			LP-SED-SGO-005-2008
Mauros Food S.A			LP-SED-SGO-005-2008
Fabio Doblado Barreto			LP-SED-SGO-005-2008
UT. Mana			LP-SED-SGO-005-2008

Así las cosas, este organismo de control fiscal, observa con enorme preocupación, que al ser adjudicada la licitación pública **SED-LP-DBE- 001-2009**, tal como se tiene previsto el 23 de abril de 2009, cuya cuantía asciende a **CIENTO NOVENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL QUINIENTOS ONCE PESOS (\$199.695.336.511) M/TE**, sin haberse hecho claridad con absoluta certeza de los inconvenientes descritos anteriormente, dejaría enormes dudas frente al proceso de selección de las ofertas, situación que pondría en entredicho la transparencia e idoneidad frente a la evaluación técnica y a la selección de los proponentes que ofrecen las condiciones más favorables para la entidad.

Con base en las consideraciones expuestas, este organismo de control fiscal considera que por la importancia y el valor relevante de la contratación, estos procesos no deben admitir ningún manto de duda sobre la transparencia y el respeto por la libre competencia en condiciones de igualdad, oportunidad y objetividad que de manera evidente se están cuestionando en la presente adjudicación.

Por lo anterior, y siendo conocedor de su mejor deseo de acertar en este proceso contractual, le solicito comedidamente con carácter urgente, considere de manera seria la posibilidad de suspender la adjudicación de dicha licitación pública, hasta tanto no tenga absoluta seguridad y certeza del cumplimiento de los requisitos técnicos consagrados en los respectivos pliegos de condiciones.

Es claro que, la SED al establecer las condiciones de los pliegos de la licitación pública **SED-LP-DBE- 001-2009**, debe ceñirse expresamente a lo estipulado en el artículo 24 numeral 5 de la ley 80 de 1993, en armonía con el artículo 30 numeral 2) *Ibidem*, que en virtud del principio de transparencia señalan: *“en los pliegos de condiciones o términos de referencia: literal b) se definirán reglas objetivas, justas, claras, y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva eviten la declaratoria de desierta de la licitación o concurso (...), e) se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la formulación, ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad”*.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Al rescate de la moral y la ética pública"


Estas fallas en la gestión precontractual frente a la contratación del suministro de refrigerios a la población estudiantil, pueden lastimar la credibilidad e institucionalidad de la administración pública distrital y en particular de la SED, quien debe velar por el cumplimiento de los fines esenciales de la contratación y garantizar la idoneidad, transparencia, imparcialidad, objetividad y eficiencia en todos sus procesos, especialmente en aquellos donde se encuentran comprometidos cuantiosos recursos públicos del presupuesto distrital.



Los servidores públicos deben acogerse a los principios de la gestión fiscal y a los preceptos de la función administrativa desarrollada en concordancia con los *"principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia"*², y no les es dable hacer juicios de valor que carezcan de fundamento legal, para lo cual se estaría incurriendo no solamente en riesgos y conductas que van en contravía de los fines esenciales del estado, sino también en el debido cuidado y administración de los recursos del estado.

Este organismo de control, le solicita informar sobre las acciones que adelante al respecto dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la presente, y seguirá atento a las actuaciones de la entidad frente a dicho proceso.

Cordialmente,


MIGUEL ÁNGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá, D.C.

Proyectó: Betsabé Murillo Nieto y Fernando A. Pedraza G- Asesores 105-02, Antonio Torres León, Profesional Especializado, Juan Guillermo Plata-Sub-Director Fiscalización Sector Educación 

Revisó: Ligia I Botero Mejía-Coordinadora GUIFO 
Mauro Aponte Guerrero- Director Sector Educación 

² Artículo 3 ley 489 de 1998