



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

10000-

Bogotá D.C., septiembre 6 de 2011

Doctora
CLARA LÓPEZ OBREGÓN
Alcaldesa Mayor (E)
Calle 8 No. 10-65
Bogotá, D.C.

Ref. Pronunciamiento por la Inadecuada Planeación para la Contratación de los Comedores Comunitarios. Proyecto 515 "Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional" vigencias 2009, 2010 y 2011.

Respetada señora Alcaldesa Mayor:

Con el fin de que la Administración Distrital, conozca y analice la pertinencia de adoptar medidas correctivas, tendientes a mejorar el proceso de contratación, para el funcionamiento de los Comedores Comunitarios, el Contralor de Bogotá D.C., profiere el presente pronunciamento, fundamentado en los siguientes antecedentes:

Mediante el Decreto Nacional No. 3133 de 1968, fue creado el Departamento Administrativo de Bienestar Social; el cual funcionó hasta el 31 de diciembre de 2006, fecha en la cual se reformó la organización administrativa del Distrito Especial, creándose la Secretaría Distrital de Integración Social mediante el Decreto Distrital No. 556 de 2006, derogado por el artículo 33 del Decreto 607 de 2007, "Por el cual se determina el Objeto, la Estructura Organizacional y Funciones de la Secretaría Distrital de Integración Social".

Su objeto fue establecido en el artículo 1º del Decreto Distrital No. 607 de 2007 que dispone: "...la Secretaría Distrital de Integración Social, tiene por objeto orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción,

el



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Así como, prestar servicios sociales básicos de atención a aquellos grupos poblacionales que además de sus condiciones de pobreza se encuentran en riesgos sociales, vulneración manifiesta o en situación de exclusión social...".

Dentro del objetivo general de la Secretaría de Integración Social se contempla la consolidación de una ciudad en la que sus habitantes no solamente mejoren la calidad de vida, sino que además, le sean reconocidos y garantizados los derechos fundamentales, o para quien los haya perdido parcial o totalmente, sean restablecidos, convirtiéndose ésta en una ciudad incluyente y equitativa.

De acuerdo con el planteamiento de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y en concordancia con la necesidad de abordar de manera integral el problema de alimentación y nutrición, y, teniendo en cuenta, los diferentes convenios y acuerdos suscritos a nivel mundial, el Distrito se propuso integrar acciones dirigidas a poblaciones determinadas que procuren la inocuidad, accesibilidad a los alimentos y en este sentido se disminuya la vulnerabilidad alimentaria de la población y superar así esta problemática.

La necesidad de restituir el derecho a la alimentación, fue justificada en el Estudio de Vulnerabilidad Social en Bogotá (año 2002) el cual refiere, entre otros aspectos, que los seres humanos con altos niveles de pobreza, presentan una mayor dificultad en el acceso a los alimentos, lo que en consecuencia, deteriora la salud, e imposibilita el poder involucrarse en procesos económicos que le permitan superar su condición.

En Bogotá D.C. entre 1997 y 2002 el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza aumento considerablemente pasando del 35.1% al 50 % y el porcentaje de la línea de indigencia pasó de 6,8% a 17%; lo que se traduce en una franja significativa de la población que no cuenta con los tres alimentos diarios, presentándose en los infantes altos niveles de desnutrición y muerte¹.

*En virtud de lo anterior y en aras del cumplimiento de su objeto, la Secretaría de Integración Social, adelanta doce proyectos de inversión social, dentro de los cuales se identifica el No. 515 "**Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional**" enmarcado dentro del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., del actual período 2008-2012 "Bogotá Positiva para Vivir Mejor".*



¹ Encuesta Nacional de Demografía y Salud – año 2005-Consideración Política Seguridad Alimentaria - PROFAMILIA.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

En desarrollo de los mencionados proyectos, la Entidad celebra contratos de operación de Comedores en las diferentes Localidades del Distrito Capital, con el objeto de ejecutar acciones, bajo el servicio de Comedores Comunitarios, "que permitan lograr a los (as) ciudadanas y las familias en sus diversidades múltiples y en territorios multidimensionales de la ciudad capital, gozar de seguridad alimentaria y nutricional, sin barreras del acceso oportuno, en cantidad, calidad y oportunidad de los alimentos; de igual manera garantizar a los participantes el acceso a los servicios sociales básicos y a la articulación a procesos integrales, desarrollando las acciones pertinentes para promover la inclusión social de las personas y familias participantes en los comedores comunitarios, con el fin de garantizar el derecho a la alimentación en el marco de la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria", tal como está expuesto en la ficha EBI, (subrayado fuera de texto).

CONSIDERACIONES DE LA CONTRALORÍA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS COMEDORES COMUNITARIOS.

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo del plan de Auditoría Distrital PAD-2011 – Ciclo, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral-Modalidad Especial a la Secretaría Distrital de Integración Social.

Dentro de la auditoría se evaluó la manera como se ejecutaron los recursos asignados al proyecto 515 de 2010 "Institucionalización de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional", encontrando que se apropiaron \$115.400.000.000 de presupuesto, de los cuales se comprometieron \$115.394.088.032 correspondientes al 99.99%, y se giraron \$104.495.933.309 correspondientes al 90.55%.

Lo descrito evidencia la ejecución del presupuesto asignado. Empero, encontró la Contraloría que la prestación del servicio de comedores comunitarios no es continuo y que existen largos periodos en los cuales no se da la prestación, particularmente durante los años 2009, 2010 y lo corrido del año 2011, lo cual va en desmedro de los intereses de las clases menos favorecidas, tal como se evidencia en el cuadro que procede.

ef



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

**CUADRO No. 1. COMEDORES SIN CONTINUIDAD EN LA PRESTACIÓN
DEL SERVICIO AÑO 2009**

LOCALIDAD	COMEDOR	OPERADOR	CUPOS ALIMENTARIOS	DÍAS SIN CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO	TOTAL DE RACIONES NO ENTREGADAS
Santa fe	Veracruz	Cooperativa Unidos para Nutrir	300	17	5100
Santa fe	Veracruz	FUNSOCVI	300	50	15000
Ciudad Bolívar	Caracolí	Unión Temporal CORPOESCO	500	7	3500
Ciudad Bolívar	Caracolí	Asociación Popular renacer	500	47	23500
Santa fe	La perseverancia	Asociación de estudiantes Afrocolombianos Asnea	300	32	9600
Santa fe	La perseverancia	Asociación de estudiantes Afrocolombianos Asnea	300	19	5700
Usme	Semillas de Antaño	Unión Temporal Fundación Gran ahorrar Semillas de Antaño	300	36	10800
Usme	Semillas de Antaño	Fundación Nuevo Amanecer	300	44	13200
San Cristóbal	San Martín de Loba	Asociación Vecinos Solidarios / AVESCOL	350	9	3150
San Cristóbal	San Martín de Loba	Unión Temporal Acopio	350	46	16100
Engativá	La Florida	Corporación construyamos futuro	300	14	4200
Engativá	La Florida	Fundación sin animo de lucro	300	45	13500

ce



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"					
LOCALIDAD	COMEDOR	OPERADOR	CUPOS ALIMENTARIOS	DÍAS SIN CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO	TOTAL DE RACIONES NO ENTREGADAS
		EDSALAM			
Ciudad Bolívar	Limonar	Unión Temporal Nuestro Pan de cada Día	300	19	5700
Ciudad Bolívar	Limonar	Unión Temporal Nuestro Pan de cada Día	300	24	7200
Ciudad Bolívar	Paraiso	Unión Temporal la vida es Bella	600	9	5400
Ciudad Bolívar	Paraiso	Volver a la gente	600	36	21600
San Cristóbal	Juan Rey	Ministros de los enfermos	400	21	8400
Santa fe	La Paz	Donum Christi Comunidad Apostólica Servidores del Servidor Hijos Di Padre Pio	150	21	3150
Santa fe	La Paz	Donum Christi Comunidad Apostólica Servidores del Servidor Hijos Di Padre Pio	150	32	4800

Fuente: Tablero de Mando de la Dirección Territorial de la Secretaria de Integración Social – SDIS – 2011.

CUADRO No 2.

COMEDORES SIN CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO AÑO 2010

LOCALIDAD	COMEDOR	OPERADORES	CUPOS ALIMENTARIOS	DÍAS SIN CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO	TOTAL DE RACIONES NO ENTREGADAS
Santa fe	Veracruz	Cooperativa Unidos para nutrir	300	18	5400
Santa fe	La perseveranc	Asociación de estudiantes	300	4	1200

el



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"					
LOCALIDAD	COMEDOR	OPERADORES	CUPOS ALIMENTARIOS	DÍAS SIN CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO	TOTAL DE RACIONES NO ENTREGADAS
	ia	Afrocolombianos Asnea			
San Cristóbal	San Martín de Loba	Unión Temporal Acopio y Estrategia Alimentaria	350	7	2450
La Florida	Engativá	Fundación Pasos Firmes	300	12	3600
Ciudad Bolívar	Paraiso	Asociación La Vida es Bella	600	24	14400
San Cristóbal	Juan Rey	Ministros de los enfermos	400	6	2400

Fuente: Tablero de Mando de la Dirección Territorial de la Secretaría de Integración Social – SDIS – 2011.

**CUADRO No 3. COMEDORES SIN CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO
AÑO 2011²**

LOCALIDAD	COMEDOR	OPERADORES	CUPOS ALIMENTARIOS	DÍAS SIN CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO	TOTAL DE RACIONES NO ENTREGADAS
Santa Fe	Alameda	Corporación Para El Desarrollo Humano Social CODEHSO	550	30	16.500
Santa Fe	Perseverancia	Asociación Nacional de Estudiantes Afrocolombianos –Asnea	300	49	14.700
Puente Aranda	Colón	Cooperativa Multiactiva de Mercados Campesinos	300	33	9.900

² En la vigencia 2011, se resaltan los comedores igual o mayor a 30 días cerrados.

ef



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"					
LOCALIDAD	COMEDOR	OPERADORES	CUPOS ALIMENTARIOS	DÍAS SIN CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO	TOTAL DE RACIONES NO ENTREGADAS
Ciudad Bolívar	Divino Niño	Corporación Para El Desarrollo Humano Social CODEHSO	300	32	9.600
Suba	La Aguadita	Fundación Para Volver A Vivir	300	30	9.000
Rafael Uribe	La Merced	Madres En Acción	300	54	16.200
Rafael Uribe	La Merced	Cooperativa Multiactiva de Mercados Campesinos	300	47	14.100
Usme	Nutriendo Hoy Como Futuro	Cooperativa Multiactiva Unidos Para Nutrir	300	30	9.000
Usme	Nutriendo Hoy Como Futuro	Fundación Seres Valiosos	300	66	19.800
Ciudad Bolívar	Paraiso	Asociación La Vida Es Bella	600	31	18.600
Santa Fe	Ramírez	Asociación Mujeres Madres Abriendo Caminos	300	31	9.300
Suba	Taberin	Corporación Para El Desarrollo Social TANAI JAWA	500	31	15.500
Fontibón	Zona Franca La Estancia	Cooperativa Multiactiva de FESAN LTDA	300	30	9.000

Fuente: Tablero de Mando de la Dirección Territorial de la Secretaría de Integración Social – SDIS – 2011.

ay



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

CUADRO No 4. COMPARATIVO DE DISCONTINUIDAD EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE LOS COMEDORES COMUNITARIOS EN EL DISTRITO

CONCEPTO	VIGENCIA 2009	VIGENCIA 2010	VIGENCIA 2011 I Semestre	TOTAL
Usuarios sin atender	44.469	20.010	22.786	87.265
Raciones sin entregar	901.880	321.086	450.090	1.673.056

Fuente: Cuantificación Dirección Salud e Integración Social – Contraloría Bogotá – 2011.

Como se pudo observar en el cuadro No.4, se dejaron de suministrar **901.880** raciones en el año 2009, **321.086** en el año 2010, y en el 1er. Semestre de 2011, **450.090**, para un total de **1.673.056** raciones sin suministrar.

No resulta comprensible para el Organismo de control la razón por la cual, la Secretaría Distrital de Integración Social, permite interrupciones prolongadas en el suministro alimentario, cuando es bien conocida la razón fundamental del proyecto, que no es otra que el acceso a la alimentación de los más pobres, con calidad y oportunidad, contribuyendo de esta manera a la reducción del porcentaje de ciudadanos en condiciones de indigencia, que como se dijo supera el 17% de la población.

La planeación, debe estar presente en todas las actuaciones de la administración, con el propósito de lograr mejores resultados en la ejecución de los recursos, a más de garantizar la consecución de los cometidos y fines estatales.

Y tal como lo advierte Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en su libro Contratación estatal- estudios sobre la reforma del estatuto contractual ley 1150 de 2007-Universidad Externado de Colombia: "...la ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados sino también para el patrimonio público que en últimas, es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas, una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades, con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales. (...)

La eficiencia y eficacia de la prestación del servicio, en el caso de los comedores comunitarios debe estar aparejadas con políticas de ejecución previamente establecidas, orientadas a la satisfacción plena y permanente de las necesidades primarias de la población menos favorecidas económicamente, propiciando hábitos de vida saludable, asegurando la disponibilidad de alimentación para toda la población en términos de equilibrio nutricional, calidad, cantidad y continuidad para quienes, no tienen otra forma de suplir su requerimiento alimenticio diario.

el -



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

Así las cosas, es importante reiterar que toda decisión de comenzar un proceso de contratación debe estar precedida de la planeación, la cual empieza a partir del momento en que al interior de la Entidad se estudia y evalúa la forma de satisfacer una necesidad específica en cumplimiento de sus fines Constitucionales y de la Función Pública, consultando los planes y programas a los que debe someterse.

En este sentido, la SDIS, en virtud del principio de responsabilidad debe prever no solo el alcance de los contratos para la prestación de los servicios de comedores comunitarios, sino también los tiempos para su ejecución, evaluando los riesgos de una no oportuna prestación.

En consecuencia Sra. Alcaldesa, la ineficiencia en los procesos de planeación contractual y las debilidades en la gestión gerencial del proyecto de inversión, es la causa de la discontinuidad en la prestación del servicio de comedores comunitarios a la población vulnerable, exponiéndola a un mayor riesgo de inseguridad nutricional, e incremento de la línea de pobreza; hecho que por demás, atenta contra uno de los principales derechos constitucionales como lo es la vida; incrementa los índices de desnutrición, bajo peso al nacer, retardo mental en niños, delincuencia, consumo de sustancias psicoactivas, improductividad laboral, deserción escolar, y enfermedades crónicas entre otras, con las consecuencias de orden económico que puede traer aparejado para el Distrito un deficiente e inoportuno proceso nutricional.

De igual manera y con la situación presentada, se está contraviniendo con lo estipulado en el Artículo 3º. De la Ley 152 de 1994 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Principios Generales, literales:

- e) Prioridad en el gasto público,*
- f) Continuidad,*
- j) Proceso de planeación,*
- k) Eficiencia,*
- l) Viabilidad,*
- m) Coherencia*

al.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

De acuerdo con las anteriores consideraciones, estimo de vital importancia su intervención para que coordinadamente con las entidades competentes, adelanten o promuevan las gestiones a que haya lugar, a fin de tomar las medidas conducentes a garantizar la adecuada y oportuna prestación del servicio de comedores comunitarios a la población más sensible económica y socialmente del Distrito Capital, identificada en situación de Inseguridad alimentaria.

La contraloría tendrá una línea de atención especial, para verificar los avances y resultados que se produzcan como consecuencia de este pronunciamiento, sin perjuicio de las acciones fiscales que de las mismas se deriven.

Con toda atención.,

MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá D. C.

Copia: Dr. Leonardo Alexander López-Secretario Integración Social (e)

*Proyectó: Diana María Córdoba Posada, Subdirectora de Fiscalización Integración Social.
Revisó: Claudia Lilliana Moreno Ramírez, Directora Sector Salud e Integración Social.
Juan Sebastián Gómez Márquez Profesional Apoyo al Despacho
Ajustó: Hermelina Angulo - Profesional Contraloría Auxiliar
Aprobó: Clara Alexandra Méndez Cubillos, Contralor Auxiliar.*