



**INFORME DE VIGILANCIA  
SUPERIOR A LA  
CONTRATACIÓN DEL  
INSTITUTO COLOMBIANO DE  
BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)**

**Bogotá, D.C.  
Agosto 2011**

Procuraduría Delegada para la Defensa de los  
Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>I. EL EJERCICIO DE LA VIGILANCIA SUPERIOR POR PARTE DE LA PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA</b> .....	4
1. Competencia de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia para ejercer Vigilancia Superior a la contratación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.....	4
2. El ejercicio de la Vigilancia Superior y los deberes de denunciar ante las autoridades competentes presuntas faltas disciplinarias, fiscales y penales.....	9
<b>II. RELACIÓN DE LOS CONTRATOS SUSCRITOS POR EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR</b> .....	13
<b>III. CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUSCRITOS POR EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR</b> .....	17
1. Marco jurídico de los Contratos de Prestación de Servicios.....	18
2. Observaciones generales a los Contratos de Prestación de Servicios ...	21
3. Contratos de prestación de servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y LUZ AMPARO GUERRA PEÑA.....	23



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

3.1. Situaciones encontradas en relación con estos Contratos de Prestación de Servicios.....	23
3.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con LUZ AMPARO GUERRA PEÑA.....	29
3.3. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y LUZ AMPARO GUERRA PEÑA.....	31
4. Contrato de Prestación de Servicios suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA.....	32
4.1. Situaciones encontradas en relación con este Contrato de Prestación de Servicios.....	32
4.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con el Contrato de Prestación de Servicios suscrito con JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA.....	34
4.3. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con el Contrato de Prestación de Servicios suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA.....	35
5. Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO.....	35
5.1. Situaciones encontradas en relación con estos Contratos de Prestación de Servicios.....	35



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

5.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO.....	40
5.3. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO.....	41
6. Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y JORGE PINO RICCI.....	42
6.1. Situaciones encontradas en relación con estos Contratos de Prestación de Servicios.....	42
6.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con JORGE PINO RICCI.....	46
6.3. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con el Contrato de Prestación de Servicios 093 de 2007.....	47
7. Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y EDMUNDO DEL CASTILLO RESTREPO.....	48
7.1. Situaciones encontradas en relación con estos Contratos de Prestación de Servicios.....	48



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

7.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con EDMUNDO DEL CASTILLO RESTREPO.....	50
7.3. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y EDMUNDO DEL CASTILLO RESTREPO.....	53
7.4. Recomendación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar respecto a la conveniencia o inconveniencia de la suscripción de Contratos de Prestación de Servicios con los mismos contratistas.....	53
<b>IV. CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL SUSCRITOS ENTRE EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)...</b>	<b>56</b>
1. Naturaleza jurídica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).....	56
2. Sobre los Convenios de Cooperación Internacional.....	57
3. Situaciones encontradas en relación con estos Convenios de Cooperación .....	63
4. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Convenios de Cooperación Internacional suscritos con la OIM.....	75
5. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con	



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

los Convenios de Cooperación y Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la OIM.....79

**V. CONVENIOS DE APORTE SUSCRITOS ENTRE EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR Y LA RED ALMA MATER.....81**

1. Naturaleza jurídica de la RED ALMA MATER.....82
2. Marco jurídico de los Convenios de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y ALMA MATER.....82
3. Situaciones encontradas en relación con estos Convenios.....83
4. Recomendaciones de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Convenios de Aporte suscritos con ALMA MATER.....98
5. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Convenios de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y ALMA MATER.....100

**VI. OTROS CONVENIOS Y CONTRATOS DE APORTE SUSCRITOS POR EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR.....101**

1. Convenio de Cooperación y Aporte 038 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y RCN Radio.....103
- 1.1. Situaciones encontradas en relación con este Contrato de Aporte.....103



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

1.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con el Convenio de Aporte suscrito con RCN Radio.....	104
2. Convenio de Cooperación y Aporte 006 de 27 de enero de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA.....	104
2.1. Situaciones encontradas en relación con este Convenio de Cooperación y Aporte.....	104
2.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con este Convenio de Cooperación y Aporte.....	106
3. Contrato de Aporte 007 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA.....	106
3.1. Situaciones encontradas en relación con este Contrato de Aporte.....	106
3.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con este Contrato de Aporte.....	109
3.3. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato.....	110
4. Contrato de Suministro 182 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UNIÓN TEMPORAL ICBF 2010.....	110
4.1. Situaciones encontradas en relación con este Contrato de Suministro .....	110
4.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con este Contrato de Suministro.....	113



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

<b>VII. CONTRATOS DE APOORTE</b> .....	114
1. Concepto Contrato de Aporte.....	118
2. Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor (PNAAM)....	119
2.1. Contratos de Aporte revisados.....	119
2.2. Objeto de los Contratos de Aporte del PNAAM.....	123
2.3. Situaciones encontradas en los Contratos de Aporte correspondientes al PNAAM.....	123
2.4. Observaciones Particulares a los Contratos de Aporte del Programa PNAAM.....	131
2.4.1. Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y AÑOS DORADOS.....	131
2.4.2. Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA.....	132
2.4.3. Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y COOPROSPERAR.....	134
2.4.4. Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y COOPROSPERAR, departamento de Casanare.....	136
2.4.5. Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA, departamento de Magdalena.....	137



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

3.	Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA años 2006 a 2011 respecto del Programa PNAAM.....	138
3.1.	Situaciones generales encontradas en relación con la documentación remitida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.....	138
3.2.	Situaciones encontradas en relación con los informes de los Contratos de Interventoría respecto de los Contratos de Aporte correspondientes al PNAAM .....	141
3.3.	Situaciones encontradas en relación con los Informes del Contrato de Interventoría 341 de 2009 y en el Contrato de Aporte 048 de 2009.....	142
3.3.1.	Análisis de los Informes de Interventoría.....	142
3.3.2.	Síntesis de las situaciones encontradas en relación con los Contratos de Aporte relativos al Programa PNAAM.....	154
4.	Programa Nacional de Alimentación Escolar (PAE).....	156
4.1.	Contratos revisados.....	156
4.2.	Objeto de los Contratos de Aporte relativos al Programa Nacional de Alimentación (PAE).....	157
4.3.	Situaciones encontradas en relación con los Contratos de Aporte del Programa Nacional de Alimentación (PAE).....	157
4.3.1.	Etapa Precontractual.....	158
4.3.2.	Etapa Contractual.....	159



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

4.3.3. Etapa Poscontractual.....	161
5. Programa de atención especializada para apoyar el restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas con declaratoria de adoptabilidad o que se perfilan para adaptabilidad.....	161
5.1. Contratos de Aporte revisados.....	161
5.2. Objeto de los Contratos de Aporte relativos al Programa de Adopción con las IAPAS.....	164
5.3. Observaciones generales a los Contratos de Aporte celebrados entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las IAPAS.....	165
5.4. Observaciones particulares a los Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con las IAPAS.....	166
5.4.1. Contrato de Aporte 065 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la FUNDACIÓN CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO.....	166
5.4.2. Contrato de Aporte 066 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la ASOCIACIÓN de AMIGOS DEL NIÑO (AYÚDAME).....	167
5.4.3. Contrato de Aporte 067 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA).....	168
5.4.4. Contrato de Aporte 068 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la FUNDACIÓN LOS PISINGOS.....	171



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

5.4.5. Contrato de Aporte 069 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Centro para el Reintegro y Atención del Niño (CRAN).....	171
5.4.6. Contrato de Aporte 186 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA).....	173
5.4.7. Contrato de Aporte 187 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Centro para el Reintegro y Atención del Niño (CRAN).....	173
5.4.8. Contrato de Aporte 188 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la FUNDACIÓN LOS PISINGOS.....	175
5.4.9. Contrato de Aporte 189 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la FUNDACIÓN CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO.....	175
5.4.10. Contrato de Aporte 192 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fundación Centro para el Reintegro y Atención del Niño (CRAN).....	176
6. Programa Vacaciones en el Extranjero.....	177
6.1. Convenio de Cooperación y Aporte 018 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA).....	177
6.2. Situaciones encontradas en relación con el Convenio de Aporte 018 de 2010.....	178
7. El derecho a la alimentación en el Estado Social de Derecho.....	182



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

7.1. Algunas consideraciones sobre el derecho a la alimentación.....	182
7.2. El derecho a la alimentación de los niños, las niñas, los y las adolescentes.....	183
7.3. El derecho a la alimentación de los adultos mayores.....	184
7.4. Derecho a la protección de los niños y las niñas.....	185
8. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Contratos de Aporte.....	187
8.1. En relación con el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor (PNAAM).....	187
8.2. En relación con el Programa de Alimentación Escolar (PAE).....	190
8.3. En relación con el Programa de atención especializada para apoyar el restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas con declaratoria de adoptabilidad o que se perfilan para adoptabilidad.....	191
8.4. En relación con el Programa Vacaciones en el Extranjero.....	191
9. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Contratos de Aporte correspondientes a los Programas analizados.....	193
9.1. En el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor (PAANM).....	193
En relación con el Programa de Alimentación Escolar (PAE).....	195



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

9.3. En relación con las Instituciones autorizadas para desarrollar Programas de Adopción (IAPAS).....	197
9.4. En relación con el Programa de Vacaciones en el Extranjero.....	197
9.5. En relación con todos los Contratos de Aporte revisados y en relación con cada uno de los Programas analizados.....	198
<b>VIII. CONTRATO DE CONCESIÓN 894 DE 2007 SUSCRITO ENTRE EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR E INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA.....</b>	<b>200</b>
1. Situaciones encontradas en las carpetas suministradas por la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.....	202
2. Informes de Interventoría de los meses de agosto a diciembre de 2010 y enero y febrero de 2011.....	213
2.1. Informe de agosto de 2010.....	214
2.2. Informe de septiembre de 2010.....	214
2.3. Informe de octubre de 2010.....	215
2.4. Informe de noviembre de 2010.....	216
2.5. Informe de diciembre de 2010.....	217
2.6. Informe de enero de 2011.....	218
2.7. Informe de febrero de 2011.....	219



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

3. Observaciones relacionadas con los Informes de Interventoría relativos a los aspectos contractuales de la cadena productiva de la Bienestarina .....	221
3.1. Los tiempos de entrega de la Bienestarina.....	222
3.2. Los saldos de inventario de la materia prima y del producto terminado en las plantas de Cartago y Sabanagrande.....	223
3.3. La información al Sistema de Reporte Logístico.....	225
3.4. Entrega directa del producto en los puntos pactados.....	226
3.5. Trazabilidad del producto.....	227
3.6. Otras observaciones en relación con el Contrato 894 de 2007.....	228
4. Algunas consideraciones en relación con los Informes del Interventor .....	236
5. De la imposición de la multa por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a la Concesionaria del Contrato 894 de 2007.....	242
6. De la Bienestarina en el marco del Estado Social de Derecho.....	243
7. Recomendaciones de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con el Contrato de Concesión 894 de 2007 .....	250
7.1. Al Gobierno Nacional.....	250
7.2. Al Ministerio de la Protección Social.....	250



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

7.3. Al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)	251
7.4. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	251
8. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato	253
<b>IX. CONTRATO DE INTERVENTORÍA 980 DE 2007 SUSCRITO ENTRE EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR Y EL CONSORCIO INTER-ICBF-2007</b>	<b>265</b>
1. Situaciones encontradas en la etapa precontractual	267
1.1. En relación con la Carta de Presentación Oferentes	267
1.2. En relación con otros requisitos	269
2. Situaciones presentadas en la etapa contractual	270
2.1. En relación con los informes presentados en 2008	270
2.2. En relación con los Informes presentados en 2009	274
2.3. En relación con los informes presentados en 2010	276
2.4. En relación con los Informes presentados en 2011	280
3. Observaciones al proceso precontractual	284
4. Observaciones al proceso contractual	289



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

5.	Recomendaciones de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con el Contrato de Interventoría 980 de 2007.....	302
5.1.	Al Gobierno Nacional.....	302
5.2.	A la Superintendencia de Sociedades.....	302
5.3.	Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.....	303
6.	Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con el Contrato de Interventoría 980 de 2007.....	305
X.	<b>CONTRATO DE CONSULTORIA 991 DE 2007 SUSCRITO ENTRE EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR Y EL CONSORCIO SUPERVISORES INTER-ICBF-2007.....</b>	<b>306</b>
1.	Marco jurídico del Contrato de Consultoría.....	307
2.	Contrato de Consultoría 991 de 2007 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el CONSORCIO SUPERVISORES INTER-ICBF-2007.....	309
2.1.	Situaciones encontradas en relación con este Contrato.....	309
3.	Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con este Contrato.....	315
4.	Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato.....	318



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

<b>XI. RECOMENDACIONES GENERALES AL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR RESPECTO DE LOS CONTRATOS REVISADOS POR LA PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA.....</b>	<b>319</b>
1. Sobre el deber de que cada carpeta esté debidamente foliada y archivada .....	319
2. Sobre el Principio de Planeación como manifestación del Principio de Economía.....	321
3. Sobre el Principio de Transparencia -Selección Objetiva-.....	323
4. Sobre las adiciones y modificaciones de los contratos.....	324
5. Sobre el deber de presentar informes.....	326
6. Sobre la interventoría de los Contratos de Aporte.....	326
7. Sobre la supervisión de los Contratos en general.....	327
8. Sobre el control a los Aportes Parafiscales.....	328
9. Sobre el plazo para liquidar los contratos .....	329
10. Sobre el riesgo de que se contrate nómina paralela.....	330
11. Sobre el deber de imponer multas y decretar la caducidad de los contratos.....	331
12. Sobre la facultad de delegar funciones.....	332
13. Sobre el Principio de Responsabilidad.....	334



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

14. Sobre la participación de las Veedurías Ciudadanas.....	335
<b>XII. CONTRATOS Y CONVENIOS SOBRE LOS CUALES SE REMITIRÁ COPIA DEL ACTA DE VISITA Y DEL <i>INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR</i> A LOS ÓRGANOS DE CONTROL DISCIPLINARIO, FISCAL Y PENAL.....</b>	<b>337</b>
1. Remisión a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa.....	337
2. Remisión a la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal.....	338
3. Remisión a la Procuraduría Distrital de Bogotá (Reparto).....	342
4. Remisión a la Contraloría General de la República.....	346
5. Remisión a la Fiscalía General de la Nación.....	353



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## INTRODUCCIÓN

La Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le corresponden, **ORDENÓ** mediante Auto Comisorio de 17 de marzo del 2011 la práctica de visitas de carácter especial a la Sede Nacional y a las Regionales de Bogotá y Cundinamarca del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), establecimiento público adscrito al Ministerio de la Protección Social, con el objeto de revisar de manera selectiva el proceso de contratación celebrado por el Instituto para el desarrollo de su objeto misional durante la vigencia del año 2010, sin perjuicio de que si era necesario se revisaran también otros contratos de vigencias anteriores.

Por Autos del 25 de marzo y 4 de abril del 2011, la Procuradora Delegada prorrogó la comisión de los funcionarios que se encontraban realizando la visita en la Sede Nacional; es decir, la visita tuvo inicio el día martes 22 de marzo y culminó el viernes 15 de abril del 2011.

La Comisión Especial revisó de manera aleatoria setenta y ocho (78) contratos suscritos por el ICBF. Entre esos contratos fueron examinados once (11) de Prestación de Servicios, quince (15) de Cooperación y Aporte, cuarenta y ocho (48) de Aporte, uno (1) de Consultoría, uno (1) de Suministro, uno (1) de Interventoría y uno (1) de Concesión. De la mencionada visita fue levantada un Acta, la cual fue suscrita el 15 de abril de 2011 por las Comisionadas de la Procuraduría General de la Nación y la Secretaría General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En el marco de la visita y para efectos de consolidar la información la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia diseñó varios formatos que fueron enviados a la Directora General y a la Secretaria General del ICBF para efectos de que de manera puntual y en un término perentorio remitieran información **desde una perspectiva de derechos** sobre algunos contratos celebrados por la Sede Nacional del ICBF de 2006 a 2011.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Como quiera que al final del Acta de Visita, suscrita el 15 de abril de 2011, se manifestó que una vez el equipo del ICBF diera lectura al Acta haría algunas “*precisiones y manifestaciones*”, La Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia mediante Oficio 065463 4 de mayo de 2011 dio alcance a lo manifestado concediendo término hasta el viernes 6 de mayo de 2011 a las 5:00 p.m. En efecto, ese mismo día se hicieron algunas precisiones por parte de la Secretaria General del ICBF, doctora Rosa María Navarro Ordóñez, las que se han tenido en cuenta en el análisis de la documentación allegada y en el análisis de los contratos revisados.

El presente *Informe de Vigilancia Superior* tiene como finalidad presentar las observaciones respecto del proceso precontractual, contractual y en algunos casos poscontractual del número limitado de contratos y convenios interadministrativos revisados en la Sede Nacional, con las debidas sugerencias, observaciones y recomendaciones a la Entidad vigilada.

El *Informe de Vigilancia Superior a la Contratación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* contiene el análisis de los contratos revisados de los que da cuenta el Acta de Visita y la documentación correspondiente a los informes remitidos por el ICBF con ocasión de los requerimientos y formatos que remitiera la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia y se desarrollará con la siguiente metodología: (i) naturaleza jurídica de cada modalidad de contrato; (ii) situaciones encontradas en relación con los contratos revisados; (iii) observaciones particulares sobre los contratos revisados; (iv) recomendaciones generales que pueden contribuir al mejoramiento del manejo o administración de recursos del Estado por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Entidad que, de conformidad con los artículos 2º, 15 y 16 del Decreto 1137 de 1999, tiene por objeto fortalecer y propender por la integración y el desarrollo armónico de la familia de población urbana, rural, indígena, afrocolombiana, raizal y rom, así como la de proteger y garantizar a los niños, las niñas, los adolescentes, los jóvenes y adultos sus derechos y (v) acciones que se emprenderán por parte de esta Procuraduría Delegada para remitir copias de la documentación pertinente a la Procuraduría



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Segunda Delegada para Contratación Estatal o a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación.

La Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia reitera al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en especial a la Directora General, doctora Elvira Forero Hernández, y a la Secretaria General, doctora Rosa María Navarro Ordóñez, el agradecimiento por la colaboración que recibió para realizar la Visita a la Sede Nacional, así como a las Regionales de Bogotá y de Cundinamarca. Del mismo modo, destaca que la Entidad vigilada respondió en tiempo a los requerimientos que este Órgano de Control hizo para la elaboración de este *Informe de Vigilancia Superior*.

**ILVA MYRIAM HOYOS CASTAÑEDA**  
Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos  
de la Infancia, la Adolescencia y la Familia  
Agosto 2011



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## II. EL EJERCICIO DE LA VIGILANCIA SUPERIOR POR PARTE DE LA PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA

### 4. Competencia de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia para ejercer Vigilancia Superior a la contratación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

La Constitución Política establece que al Ministerio Público “*corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas*” (artículo 218). Del mismo modo dispone que:

*“El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:*

- 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.*
- 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, [...].*
- 3. Defender los intereses de la sociedad.*
- [...]*
- 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.*
- 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.*
- 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”* (artículo 277).

En cumplimiento de esas competencias constitucionales, las Procuradurías Delegadas ejercen las funciones preventivas, de control de gestión, de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, así como la función disciplinaria, de conformidad con lo establecido en el Decreto 262 de 2000 de la Presidencia de la República (artículos 24, 25 y subsiguientes), por medio de cual



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

se modifica la estructura de este Órgano de Control y se dictan otras disposiciones.

El mencionado Decreto 262 de 2000 establece entre las funciones del Procurador General de la Nación la de:

- “2. Formular las políticas generales y criterios de intervención del Ministerio Público en materia de control disciplinario, **vigilancia superior con fines preventivos**, actuación ante las autoridades administrativas y judiciales y centros de conciliación, y promoción, protección y defensa de los derechos humanos” (negrillas fuera de texto artículo 7°).*

El párrafo del artículo 7° del Decreto 262 de 2000 dispone que “[/]as [funciones] señaladas en el artículo 277 constitucional y las demás atribuidas por el legislador podrá ejercerlas por sí, o delegarlas en cualquier servidor público o dependencia de la entidad en los términos establecidos en este decreto». Por su parte, el artículo 17 del citado Decreto 262 de 2000 establece dentro de las funciones del Viceprocurador General de la Nación la de:

- “13. Coordinar y orientar las actividades de **vigilancia superior con fines preventivos** y de protección de los derechos humanos desarrolladas por las diferentes dependencias de la Procuraduría General” (negrillas fuera de texto).*

La **Vigilancia Superior**, por tanto, no es exclusiva del ejercicio de la función disciplinaria, sino que comprende las funciones preventivas y de control de gestión, las que se enmarcan en la función constitucional de “*proteger los derechos y humanos y asegurar su efectividad*”. Así se establece en el artículo 24 del citado Decreto 262 de 2000, según el cual:

- “Funciones preventivas y de control de gestión. Sin perjuicio de lo dispuesto en la ley, **las procuradurías delegadas tienen las siguientes funciones de vigilancia superior**, con fines preventivos y de control de gestión:  
[...]*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

3. *Ejercer de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelantan los organismos y entidades públicas.*

[...]

6. *Realizar visitas a las entidades estatales o particulares que cumplen función pública, a solicitud de cualquier persona u oficiosamente, cuando sea necesario para proteger los recursos públicos y garantizar el cumplimiento de los principios que rigen la función pública” (negrillas fuera del texto).*

Por su parte, el artículo 95 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) establece que el Ministerio Público, entre otras funciones, tiene la de “4. *Hacer las observaciones y recomendaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes*”. La expresión “**y recomendaciones**” fue declarada exequible por la Corte Constitucional al considerar que esas recomendaciones “*tiene[n] como propósito la protección de los derechos humanos*” (Sentencia C-740 23 de julio de 2010. MP: Jaime Araújo Rentería).

En igual forma, la citada Ley establece que la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia “*ejercerá las funciones de vigilancia superior, de prevención, control de gestión y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales tal como lo establece la Constitución Política y la ley*” (artículo 211).

La Resolución No. 017 de 4 de marzo de 2000 del Procurador General de la Nación asigna a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia las funciones preventivas y de control de gestión establecidas en los numerales 1, 3, 5 y 6 del artículo 24 del Decreto 262 de 2000 en los asuntos en los que se vean involucrados los intereses de los niños, las niñas, los adolescentes, las personas con discapacidad y la institución familiar.

En la Resolución 490 de 10 de diciembre de 2008 proferida por el Procurador General de la Nación, “*por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Prevención y se establecen los principios y criterios correspondientes al ejercicio*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones”, se dispone que la función preventiva está orientada a promover e impulsar acciones de las entidades nacionales y territoriales con el fin de que las autoridades competentes garanticen, eviten y anticipen los hechos, los riesgos o las amenazas que impidan o dificulten la satisfacción de los derechos.*

En este mismo sentido, la Resolución 456 de 14 de diciembre de 2010 proferida por el Procurador General de la Nación, *“por medio de la cual se fijan políticas y se definen aspectos relevantes de la actuación preventiva integral que las dependencias competentes de la Procuraduría General de la Nación, realizan sobre la gestión contractual de las entidades públicas y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”,* determina, entre otros, los principios, el procedimiento, las políticas y la competencia de la actuación preventiva integral en materia de contratación estatal.

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia inició la Acción Preventiva 001 de 25 de febrero de 2010 que pretende evaluar el cumplimiento de las funciones de coordinación y articulación que corresponden al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

En el marco del Plan Operativo Procurando Orden y Rectitud y dentro del Objetivo Estratégico de Defensa de los Derechos Fundamentales e Interés Público del Plan Operativo corresponde a la Procuraduría General de la Nación realizar seguimiento a las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas.

El Plan Operativo Anual de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia da cuenta de los siguientes Proyectos: *Seguimiento a la Aplicación del Código de la Infancia y la Adolescencia, Seguimiento y Control Preventivo a la Política Pública para la Garantía de los Derechos Humanos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud, Seguimiento al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y Seguimiento al Sistema Nacional de Bienestar Familiar,* dentro de los cuales se



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

contempla la práctica de visitas especiales al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Con base en la normativa precitada, La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia de la Adolescencia y la Familia ordenó mediante Auto Comisorio de 17 de marzo de 2011 visita especial a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con el fin de revisar de manera selectiva el proceso de contratación celebrado por el Instituto para el desarrollo de su objeto misional durante la vigencia del año 2010, sin perjuicio de que si era necesario se revisaran también otros de vigencias anteriores.

En el propósito de hacer seguimiento de manera selectiva al proceso de contratación que adelanta el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, esta Procuraduría Delegada tuvo claro desde el inicio que la visita a la Sede Nacional de ese Instituto debía desarrollarse con una mirada integral, es decir, no sólo consistiría en verificar el cumplimiento de requisitos formales y cumplimiento de procedimientos, sino que debía determinar en el ejercicio de la Vigilancia Superior si la función del ICBF como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la ejecución de los contratos suscritos conduce a la real y efectiva garantía, protección y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas, los y las adolescentes, las personas en situación de discapacidad, los adultos mayores y la familia en Colombia.

Por otra parte, los programas y proyectos del ICBF que se concretan materialmente a través de la suscripción de contratos involucran recursos cuantiosos que ameritan aún más un riguroso control a cada una de las etapas de la gestión contractual que conduzca al deber ser de la ejecución exitosa y, por ende, a la protección, la garantía y el restablecimiento de derechos y a la promoción de la participación de los ciudadanos en la evaluación de la gestión pública.

En consecuencia, esta Procuraduría Delegada presentará el presente *Informe de Vigilancia Superior a la Contratación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* desde una comprensión de los fines esenciales del Estado entre los que



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

destaca el de “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*” (artículo 2° constitucional), de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad, así como de los fines de la contratación estatal, según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 80 de 1993, “*por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*”, que dispone:

*“Los servidores públicos tendrán en consideración 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 que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.*

Desde esta *perspectiva de derechos*, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en el ejercicio de la Vigilancia Superior que implica conjuntamente la función preventiva y la función de control de gestión y teniendo en cuenta el respeto que debe guardar por las actuaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en este *Informe de Vigilancia* presenta el análisis de los contratos revisados, respaldado en el Acta de Visita y en la documentación allegada por esta Entidad ante requerimiento de este Órgano de Control, así como unas recomendaciones generales para adelantar el trámite o el procedimiento de contratación administrativa desde una perspectiva de derechos, en el entendido de que el ICBF tiene autonomía para implementar o acoger las mencionadas recomendaciones.

**5. El ejercicio de la Vigilancia Superior y los deberes de denunciar ante las autoridades competentes presuntas faltas disciplinarias, fiscales y penales**

El ejercicio de la Vigilancia Superior que le corresponde a esta Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia no le exime a sus funcionarios para que en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales remitan copias de la documentación que estimen pertinente al advertir presuntas irregularidades que pueden ser constitutivas de faltas disciplinarias, fiscales o penales con el fin de que la Procuraduría Segunda



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Delegada para la Contratación Estatal o la Delegada para la Vigilancia Administrativa, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación determinen si deben iniciarse las respectivas investigaciones.

En efecto, la Vigilancia Superior a los contratos revisados por este Órgano de Control y suscritos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en los cuales sean beneficiarios las niñas, los niños, las y los adolescentes, las madres gestantes y lactantes, los adultos mayores y las personas discapacitadas debe ser especialmente estricta, máxime cuando la acción o la omisión de las obligaciones derivadas de los mismos, pueden comprometer seriamente la salud, la vida y la integridad personal de esta población, sujeto de especial protección constitucional.

Sumado a lo anterior, el artículo 6° constitucional establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución, las leyes, así como por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Del mismo modo, el artículo 123 constitucional ordena que “[l]os servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”, lo cual significa que tienen un deber jurídico especial en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado entre los cuales se encuentra el de “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”, igualmente regulados en el artículo 2° superior.

Por su parte, la Ley 80 de 1993 establece que “[l]a Procuraduría General de la Nación, de oficio o a petición de cualquier persona, adelantará las investigaciones sobre la observancia de los principios y fines de la contratación estatal y promoverá las acciones pertinentes a obtener las sanciones pecuniarias y disciplinarias para quienes quebranten tal normatividad” (artículo 62). Para ese mismo Estatuto de Contratación de la Administración Pública, de las visitas que realice este Órgano de Control a Entidades del Estado se presentarán conclusiones en “*informes escritos que se pondrán en conocimiento de la comunidad respectiva y de ellos se dará traslado a los jefes de las entidades y a quienes aparezcan implicados en la comisión de conductas antijurídicas*” (artículo 63). Copias de esos informes se enviarán a la Fiscalía General de la Nación para



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

que adelante conforme a la ley las investigaciones correspondientes (artículos 63 y 64). En igual forma, este Estatuto de Contratación dispone que la Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal de los contratos administrativos (artículo 65).

Así también la Ley 734 de 2006 (Código Disciplinario Único) establece el deber de todo servidor público de “[d]enunciar los delitos, [las] contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley” (numeral 24, artículo 34). En desarrollo de esos deberes legales, las Resoluciones 490 de 10 de diciembre de 2008 y 456 de 14 de diciembre de 2010 del Procurador General de la Nación regulan la función preventiva y la función de control de gestión, así como la prevención como sanción como aquella función que habilita la actividad disciplinaria por conductas que puedan ser constitutivas de hechos disciplinables.

Por su parte, el artículo 27 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) dispone que:

*“Toda persona debe denunciar a la autoridad las conductas punibles de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio.*

*El servidor público que por cualquier medio conozca de la comisión de una conducta punible que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá **inmediatamente** el hecho en conocimiento de la autoridad competente”* (negrilla fuera de texto).

Igualmente, al tenor de lo previsto en el artículo 312 B del mismo Estatuto Penal, la omisión de denuncia constituye una conducta punible que puede conducir a la pérdida del empleo en tratándose de un servidor público.

En cumplimiento de esos deberes constitucionales y legales, La Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia dará traslado del Acta de Visita a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como de este *Informe de Vigilancia Superior* a la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal o la Delegada para la Vigilancia Administrativa, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación para que procedan de conformidad



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

y de acuerdo a sus competencias, toda vez que del desarrollo y análisis de la visita realizada y de la documentación allegada por la Entidad vigilada se deducen hechos que podrían tener connotaciones de carácter penal, fiscal y disciplinario.

Esta Procuraduría Delegada en el presente *Informe de Vigilancia* hará en una forma amplia y general los comentarios y las sugerencias sobre las situaciones halladas, explicará detalladamente sobre las presuntas irregularidades encontradas en la ejecución de los contratos revisados, invocará las normas presuntamente desconocidas, como, por ejemplo y entre otras, el no tenerse en cuenta la aplicación de los principios que rigen la actividad contractual del Estado, principios superiores señalados en la Ley 80 de 1993, como son: Principio de Transparencia, Principio de Economía, Principio de Responsabilidad, Principio de los Fines de la Contratación, Principio de Selección Objetiva y Principio de Igualdad de Oportunidades.

En todo caso, serán las autoridades competentes en materia disciplinaria, fiscal y penal las que califiquen, investiguen y sancionen las presuntas faltas en las que puedan estar incurso los funcionarios públicos que participaron en la elaboración, suscripción y ejecución de los contratos de los que da cuenta el presente *Informe de Vigilancia Superior a la Contratación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

#### **IV. RELACIÓN DE LOS CONTRATOS SUSCRITOS POR EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**

Los contratos y convenios revisados por la Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar fueron los siguientes:



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

CONTRATOS REVISADOS			
Clase de Contrato	No	Contrato	Operador o Contratista
<b>SEDE NACIONAL</b>			
<b>PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>	1	Contrato 01 de 4 de enero de 2010	Luz Amparo Guerra Peña
	2	Contrato 02 de 4 de enero de 2010	José Manuel Arias Carrizosa
	3	Contrato 03 de 4 de enero de 2010	Gabriel Del Castillo Restrepo
	4	Contrato 244 de 8 de noviembre de 2010	Edmundo Del Castillo Restrepo
	5	Contrato 079 de 13 de marzo de 2007	Edmundo Del Castillo Restrepo
	6	Contrato 341 de 29 de diciembre de 2006	Jorge Pino Ricci
	7	Contrato 093 de 16 de marzo de 2010	Jorge Pino Ricci
	8	Contrato 01 de 2 de enero de 2009	Gabriel Del Castillo Restrepo
	9	Contrato 06 de 4 de enero de 2008	Gabriel Del Castillo Restrepo
	10	Contrato 078 de 9 de abril de 2008	Gabriel Del Castillo Restrepo
	11	Contrato 232 de 27 de octubre de 2009	Jorge Pino Ricci
<b>CONVENIOS OIM</b>	12	Convenio de Cooperación y Aporte 013 de 28 de enero de 2010	Organización Internacional para Las Migraciones OIM
	13	Convenio de Cooperación 076 de 21 de diciembre de 2010	OIM
	14	Convenio 094 de 21 de diciembre de 2010	OIM
	15	Convenio de Cooperación y Aporte 081 de 23 de diciembre de 2010	OIM
	16	Convenio de Cooperación 095 de 25 de octubre de 2010	OIM
	17	Convenio de Cooperación 09 de 28 de diciembre de 2010	OIM
	18	Convenio de Asociación 373 de 25 de octubre de 2010	MEN-UNFPA-OIM
<b>CONVENIOS ALMA MATER</b>	19	Convenio de Aporte 019 de 28 de enero de 2010	Red De Universidades Públicas Del Eje Cafetero para el Desarrollo Nacional Alma Mater
	20	Convenio de Aporte 021 de 28 de enero de 2010	Alma Mater
	21	Convenio de Aporte 037 de 1 de octubre de 2010	Alma Mater
	22	Convenio Interadministrativo de Cooperación 024 de 1 de julio de 2010	Alma Mater
<b>OTROS CONVENIOS Y CONTRATOS</b>	23	Convenio de Cooperación y Aporte 038 de 13 de octubre de 2010	RCN Radio
	24	Convenio de Cooperación y Aporte 006 de 27 de enero de 2010	Conferencia Episcopal De Colombia
	25	Contrato de Aportes 007 de 27 de enero de 2010	Universidad De San Buenaventura
	26	Contrato de Suministro 182 de 28 de diciembre de 2010	Unión Temporal ICBF - 2010



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

<b>CONTRATOS DE APORTE</b>	27	Contrato de Aporte 024 de 2 de febrero de 2010	Cooperativa De Bienestar Social SOCIALCOOP
	28	Contrato de Aporte 025 de 2 de febrero de 2010	SOCIALCOOP
	29	Contrato de Aporte 133 de 10 de diciembre de 2010	Cooperativa de Trabajo Asociado COOPROSPERAR
	30	Contrato de Aporte 135 de 10 de diciembre de 2010	COOPROSPERAR
	31	Contrato de Aporte 136 de 10 de diciembre de 2010	COOPROSPERAR
	32	Contrato de Aporte 139 de 10 de diciembre de 2010	COOPROSPERAR
	33	Contrato de Aporte 140 de 10 de diciembre de 2010	COOPROSPERAR
	34	Contrato de Aporte 134 de 10 de diciembre de 2010	COOPROSPERAR
	35	Contrato de Aporte 137 de 10 de diciembre de 2010	COOPROSPERAR
	36	Contrato de Aporte 138 de 10 de diciembre de 2010	COOPROSPERAR
	37	Contrato de Aporte 012 de 14 de enero de 2011	COOPROSPERAR
	38	Contrato de Aporte 016 de 14 de enero de 2011	COOPROSPERAR
	39	Contrato de Aporte 037 de 14 de enero de 2011	COOPROSPERAR
	40	Contrato de Aporte 144 de 10 de diciembre de 2010	Unión Temporal Luz de Vida
	41	Contrato de Aporte 145 de 10 de diciembre de 2010	Unión Temporal Luz de Vida
	42	Contrato de Aporte 146 de 10 de diciembre de 2010	Unión Temporal Luz de Vida
	43	Contrato de Aporte 147 de 10 de diciembre de 2010	Unión Temporal Luz de Vida
	44	Contrato de Aporte 148 de 10 de diciembre de 2010	Unión Temporal Luz de Vida
	45	Contrato de Aporte 149 de 10 de diciembre de 2010	Unión Temporal Luz de Vida
	46	Contrato de Aporte 150 de 10 de diciembre de 2010	Unión Temporal Luz de Vida
	47	Contrato de Aporte 151 de 10 de diciembre de 2010	Unión Temporal Luz de Vida
	48	Contrato de Aporte 152 de 10 de diciembre de 2010	Unión Temporal Luz de Vida
	49	Contrato de Aporte 066 de 1 de julio de 2010	Asociación De Amigos del Niño Ayúdame
	50	Contrato de Aporte 069 de 1 de julio de 2010	Fundacion Centro para el Reintegro y Atención del Niño CRAN
	51	Contrato de Aporte 187 de 30 de diciembre de 2010	CRAN



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

	52	Contrato de Aporte 192 de 31 de diciembre de 2010	CRAN
	53	<b>Contrato de Aporte 065 de 1 de julio de 2010</b>	<b>Fundación Casa De La Madre y El Niño</b>
	54	Contrato de Aporte 189 de 30 de diciembre de 2010	Fundación Casa De La Madre y El Niño
	55	<b>Contrato de Aporte 188 de 30 de diciembre de 2010</b>	<b>Fundación Los Pisingos</b>
	56	Contrato de Aporte 068 de 1 de julio de 2010	Fundación Los Pisingos
	57	<b>Contrato de Aporte 153 de 10 de diciembre de 2010</b>	<b>Consortio Años Dorados</b>
	58	Contrato de Aporte 154 de 10 de diciembre de 2010	Consortio Años Dorados
	59	Contrato de Aporte 155 de 10 de diciembre de 2010	Consortio Años Dorados
	60	Contrato de Aporte 156 de 10 de diciembre de 2010	Consortio Años Dorados
	61	Contrato de Aporte 157 de 10 de diciembre de 2010	Consortio Años Dorados
	62	Contrato de Aporte 158 de 10 de diciembre de 2010	Consortio Años Dorados
	63	Contrato de Aporte 159 de 10 de diciembre de 2010	Consortio Años Dorados
	64	Contrato de Aporte 160 de 10 de diciembre de 2010	Consortio Años Dorados
	65	Contrato de Aporte 023 de 14 de enero de 2011	Consortio Años Dorados
	66	Contrato de Aporte 024 de 14 de enero de 2011	Consortio Años Dorados
	67	Contrato de Aporte 025 de 14 de enero de 2011	Consortio Años Dorados
	68	Contrato de Aporte 026 de 14 de enero de 2011	Consortio Años Dorados
	69	Contrato de Aporte 031 de 14 de enero de 2011	Consortio Años Dorados
	70	Contrato de Aporte 032 de 14 de enero de 2011	Consortio Años Dorados
	71	Contrato de Aporte 033 de 14 de enero de 2011	Consortio Años Dorados
	72	Contrato de Aporte 034 de 14 de enero de 2011	Consortio Años Dorados
	73	<b>Contrato de Aporte 067 de 1 de julio de 2010</b>	<b>Fundación para la Asistencia De La Niñez Abandonada - FANA -</b>
	74	Contrato de Aporte 186 de 30 de diciembre de 2010	FANA
	75	Convenio de Cooperación y Aporte 018 de 28 de enero de 2010	FANA
<b>CONCESIÓN</b>	76	Contrato de Concesión 894 de 14 de diciembre de 2007	INDUSTRIA DE MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA
<b>INTERVENTORÍA</b>	77	Contrato de Interventoría 980 de 27 de diciembre de 2007	Consortio INTER - ICBF -2007
<b>CONSULTORÍA</b>	78	Contrato de Consultoría 991 de 28 de diciembre de 2007	Consortio SUPERVISORES INTER- ICBF



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

## V. CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SUSCRITOS POR EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y Familia revisó los Contratos de Prestación de Servicios suscritos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con la señora LUZ AMPARO GUERRA PEÑA, el doctor JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA y el doctor GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO, en el año 2010. Asimismo, revisó otros ocho (8) contratos de esta modalidad, los cuales se suscribieron en 2006, 2007, 2008 y 2009 con los doctores EDMUNDO DEL CASTILLO RESTREPO y JORGE PINO RICCI.

Los Contratos de Prestación de Servicios revisados por la Comisión de esta Procuraduría Delegada en la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se relacionan en el cuadro siguiente, en el que se da cuenta del número del contrato, del nombre del contratista, la fecha de suscripción, el valor, el término, las adiciones, prórrogas o modificaciones:

Contratos de Prestación de Servicios								
Número del Contrato	Contratista	Fecha de Suscripción	Valor	Término	Adición		Prórroga	Modificación
					Valor	Término		
01 de 2010	Luz Amparo Guerra Peña	4 de enero de 2010	\$135.600.000.00	31 de diciembre de 2010	\$1.582.000.00	2 de junio a diciembre /2010	No Hubo	
02 de 2010	José Manuel Arias Carrizosa	4 de enero de 2010	\$134.470.000.00	31 de diciembre de 2010	\$1.559.400.00			<p style="text-align: center;">Cláusula primera: Asesorar a la Dirección General en el ajuste de normas legales y reglamentarias de la misión institucional</p>
03 de 2010	Gabriel Del Castillo Restrepo	4 de enero de 2010	\$125.545.000.00	31 de diciembre de 2010	\$1.455.900.00			<p style="text-align: center;">Se adicionan obligaciones para fortalecer procedimientos relacionados con el Contrato Bienestarina</p>



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Contratos de Prestación de Servicios								
Número del Contrato	Contratista	Fecha de Suscripción	Valor	Término	Adición		Prórroga	Modificación
					Valor	Término		
244/2006	Edmundo Del Castillo Restrepo	No fue revisado el texto del contrato (8 de noviembre 2006)	\$8.032.000.00 (según registro presupuestal)	2 meses	\$ 4.000.000.00	1 mes desde el 05 de enero/ 07	No Hubo	
079/2007	Edmundo Del Castillo Restrepo. Cedido a Gabriel del Castillo	13 de marzo de 2007	\$ 104.905.000.00	9 meses y 15 días				
341/ 2006	Jorge Pino Ricci	29 de diciembre de 2006	12.000.000.00	15 de febrero de 2007				Otrosi de 18 de enero de 2007 modifica cláusula de la forma de pago (incluye gastos de viáticos)
093/2007	Jorge Pino Ricci	18 de diciembre de 2007.	93.573.000.00 según modificación N° 1	9 meses y 15 días. El contrato se mantuvo vigente durante el plazo de ejecución y 6 meses más		Prórroga hasta el 31 de diciembre de 2007		Modificación N°. 1: Cláusula 4, sobre plazo de ejecución (hasta el 31 de diciembre de 2007)
01 de 2009	Gabriel Del Castillo Restrepo	2 enero de 2009	\$119.880.000.00	31 diciembre de 2009	\$2.800.000.00			
06 de 2008	Gabriel Del Castillo Restrepo	4 de enero de 2008	\$29.970.000.00	3 meses				
078/2008	Gabriel Del Castillo Restrepo	9 de abril de 2008	\$87.579.000.00	Hasta 31 de diciembre de 2008				
232/2006. Sin formalidades previas, orden de prestación de servicios.	Jorge Pino Ricci	27 de octubre de 2006	\$12.000.000.00	1 mes y 15 días calendario				

## 2. Marco jurídico de los Contratos de Prestación de Servicios

El Contrato de Prestación de Servicios es una modalidad a la que acude la Administración Pública para la realización de sus fines. De acuerdo con el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993:

*“[S]on contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o [el] funcionamiento de la entidad. **Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas***



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

***actividades no pueden realizarse con personal de planta o requieren conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable*** (negritas fuera del texto).

El Principio de Transparencia establecido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, subrogado por el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, dispone que *“la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa”*.

La modalidad de contratación directa procede, según el numeral 4, literal h) del mencionado artículo 2º, *“[p]ara la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales”*.

Debe tenerse presente que los Contratos de Prestación de Servicios sólo pueden suscribirse en el caso de que las actividades requeridas no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en la Entidad o que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados, razón por la cual la suscripción de los citados contratos debe responder a su carácter excepcional y temporal.

La Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997 insistió en la tesis de que característica de esta modalidad de contrato es su temporalidad. Así lo expresó:

*“[L]a vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con el atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su **carácter excepcional y temporal** para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el Artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”* (Sentencia C- 154 de 1997. MP: Hernando Herrera Vergara, negritas fuera del texto).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Es importante tener presente que la ley disciplinaria considera como falta gravísima “[c]elebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el **cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista**, salvo las excepciones legales” (numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario, negrillas fuera del texto).

Al respecto, en Sentencia proferida ante demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, la Corte Constitucional consideró, como fundamento de su decisión, que:

*“En todo caso, no debe perderse de vista que la finalidad de la norma es **evitar** la suscripción indiscriminada de contratos de prestación de servicios con el objeto en ella indicado y hacerlo desconociendo su índole de contrato estatal para **encubrir relaciones laborales que, ignorando los procedimientos legítimos de acceso a la función pública, generan nóminas paralelas y lesionan los derechos de los trabajadores.**”*

*En ese sentido, bien puede ocurrir que la administración celebre un contrato con un contratista que se obligue a prestar servicios como los de aseo, cafetería, o vigilancia, caso en el cual las obligaciones laborales recaerán sobre el contratista en relación con los trabajadores que el utilice y no sobre la administración, contando esta incluso con la seguridad que le brinda la garantía única que ampara a los contratos estatales. O puede acaecer que tales contratos se suscriban para la prestación de servicios profesionales externos, generalmente por parte de profesionales altamente especializados con los que se celebran contratos intuito personae, eventos en los cuales se mantienen la independencia y autonomía que caracterizan a los contratos de prestación de servicios. Nada se opone a que se suscriban tales contratos pero debe hacerse sin que concurran los presupuestos planteados en la norma demandada y, además, deben cumplirse las exigencias impuestas por el estatuto de Contratación Administrativa, esto es, que no existan en la planta personas con esa capacidad específica o*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*que, existiendo tales personas, su número sea insuficiente para atender la demanda generada.*

*En supuestos como los indicados no concurren argumentos para afirmar la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos que celebran tales contratos pues ni se trata de servicios que involucran dedicación de tiempo completo ni se subordina al contratista. Pero **si la administración celebra contratos de prestación de servicios y lo hace directamente con las personas que van a prestar el servicio o suscribe contratos para la prestación de servicios profesionales especializados y en todo esos casos exige dedicación de tiempo completo y subordina a los contratistas, o si suscribe contratos de prestación de servicios para atender asuntos administrativos y lo hace por más del tiempo necesario para ampliar la planta de personal, es evidente que ese contrato se desnaturaliza y se generan irregularmente relaciones laborales que resultan traumáticas para la administración.** Son supuestos de esta índole los que se acomodan al tipo disciplinario consagrado por la norma demandada” (Sentencia C-094 de 2003. MP: Jaime Córdoba Triviño, negrillas fuera del texto).*

Por su parte, mediante Resolución 4670 de 23 de octubre de 2009, proferida por la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por la cual se modifica el *Manual de Contratación*, se establece que “*la contratación de bienes, obras o servicios distintos a los programas estratégicos y misionales del ICBF, se sujetará al Estatuto General de Contratación Pública*” (artículo 3°).

## 5. Observaciones generales a los Contratos de Prestación de Servicios

Esta Procuraduría Delegada a través de la visita realizada a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del análisis de la documentación recibida de la Secretaria General de ese Instituto por requerimiento de este Órgano de Control apreció:

1. Que desde el año 2006 la Entidad visitada viene contratando con unos mismos profesionales, lo cual, si bien es respetable, sería más transparente que se permitiera que otros interesados con el perfil



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- requerido pudieran también recibir oferta para prestar sus servicios a la Entidad Contratante.
2. Que el proceso contractual en algunos de los contratos revisados se efectuó en solo un día, es decir, se hizo la invitación para presentar propuesta, se presentó, se aprobó y se suscribió el respectivo contrato en la misma fecha.
  3. Que los informes que se presentaron al supervisor no fueron detallados respecto a las actividades realizadas por el contratista durante la vigencia del respectivo contrato. Tampoco se acompañó la documentación pertinente, simplemente, se hizo alusión a algunas actividades desarrolladas, sin hacerse una descripción pormenorizada sobre el servicio encomendado.
  4. Que las adiciones y modificaciones a estos contratos se han efectuado sin que aparezca una motivación y justificación que permita aceptarlas como necesarias para continuar con el objeto del contrato, ni mucho menos para proceder a modificar el valor de éstos, por lo que se ha apreciado que en algunos de ellos es posible que se haya presentado improvisación y falta de planeación.
  5. Que respecto a la temática de algunos conceptos emitidos por los profesionales contratados se aprecia que no necesariamente tienen que ser rendidos por expertos contratados mediante esta modalidad, por cuanto la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de acuerdo con la competencia otorgada mediante actos administrativos proferidos por la Dirección de ese Instituto, bien podrían efectuar el respectivo pronunciamiento por no requerirse de conocimientos calificados que impidan hacerlo correctamente.
  6. Que se constató que la liquidación de los contratos no siempre se realizó dentro del término de los cuatro meses, sino que se ha dejado transcurrir un prolongado tiempo.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**6. Contratos de prestación de servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y LUZ AMPARO GUERRA PEÑA**

**5.1. Situaciones encontradas en relación con estos Contratos de Prestación de Servicios**

De la visita a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del análisis de la documentación recabada por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos por el Instituto y LUZ AMPARO GUERRA PEÑA apreció:

1. Que durante los últimos cinco años la mencionada contratista ha prestado sus servicios al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de los Contratos números 245 de 2006, 051 de 2007, números 02 y 072 de 2008, números 02 de 2009, 01 de 2010 y número 02 de 2011. Algunos de estos Contratos fueron objeto de revisión y en el Acta de Visita obran en folios 1 a 6.
2. Que, de acuerdo con el estudio de mercado efectuado para suscribir el Contrato 001 de 2010, se consideró que no era necesario solicitar varias cotizaciones por el manejo del *good will*, la experiencia y eficiencia de la proponente, lo cual indica que la modalidad fue la de selección directa, de conformidad con lo previsto en el artículo 2°, numeral 4 literal h) de la Ley 1150 de 2007, teniendo en cuenta que presuntamente no existe en el ICBF personal suficiente para desarrollar el objeto de este Contrato.
3. Que la señora LUZ AMPARO GUERRA PEÑA tiene título profesional de Comunicadora Social y Periodista, con maestría en Ciencia Política y ha ocupado, entre otros, los siguientes cargos: Jefe de Prensa del INCORA, Asistente de Despacho del Registrador de Instrumentos Públicos, Jefe de Oficina de Prensa de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria de Prensa



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

de la Gobernación de Cundinamarca, Coordinadora Grupo Comunicaciones del Departamento Nacional de Planeación.

4. Que los Contratos de Prestación de Servicios con la citada Contratista fueron suscritos para “APOYAR LA IMPLEMENTACIÓN Y [EL] DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN DEL ICBF Y LA COORDINACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA OFICINA DE COMUNICACIONES Y ATENCIÓN AL CIUDADANO” (Contrato de Prestación de Servicio 001 de 2010, Contrato 002 de 2009 y Contrato 072 de 2008, Acta de Visita, folio 4).
5. Que los mencionados Contratos de Prestación de Servicios han sido objeto de adiciones y modificaciones. Así, por ejemplo, el Contrato 245 de 2006, por un valor de \$6'000.000.00; el Contrato 072 de 4 de abril de 2008, por un valor de \$94.950.000.00; el Contrato 002 de 2009, por un valor de \$1'500.000.00, el Contrato 001 de 2010 por un valor de \$ 1'582.000.00.
6. Que las justificaciones que se incluyeron en las carpetas de los Contratos analizados para las adiciones y modificaciones son muy generales. Así, por ejemplo, el Contrato 001 del 4 de enero del 2010 fue adicionado y modificado el 2 de junio del mismo año, por cuanto el Supervisor del Contrato Henry Matallana, Jefe de la Oficina de Comunicaciones y Atención al Ciudadano solicitó la adición en razón a que “*el Plan institucional Colombia Nutrida*” requería para su desarrollo de una estrategia de comunicación externa que permitiera una difusión amplia entre la comunidad beneficiaria y la cooperación de los entes territoriales (Acta de Visita, folio 4).
7. Que en desarrollo de los mencionados Contratos de Prestación de Servicios LUZ AMPARO GUERRA PEÑA fue comisionada para realizar viajes que al parecer no se relacionan con el objeto del Contrato ni con la profesión que tiene.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

En efecto, mediante la respuesta al requerimiento que esta Procuraduría Delegada dirigió el 4 de abril de 2011 a la Secretaria General del ICBF, doctora Rosa María Navarro Ordóñez, en el que se solicitó información en torno a los viáticos reconocidos desde el año 2006 a 2011, tanto por viajes nacionales o internacionales, a la señora LUZ AMPARO GUERRA PEÑA, el que fue respondido mediante Oficio n.º S-2011-014075-NAC de 7 de abril de 2011, se advirtió: (i) que el 28 de febrero de 2008, viajó a Barranquilla para “[r]ealizar el acompañamiento a la Dirección General para la Implementación del Nuevo Sistema de Contratación (Ley 1150 de 2007) y además de hacer el seguimiento a los programas misionales del ICBF en la Regional” (Oficio S-2011-014075 NAC de 7 de abril de 2011, con Anexos), con regreso para el mismo día, por lo que se le pagaron viáticos por un valor de \$155.403.00; (ii) que el 29 de febrero de 2008 vuelve a viajar a la misma ciudad, con idéntica misión, con regreso el mismo día pero se le canceló un valor de \$310.805. 00; (iii) que viajó a la ciudad de Tunja el 13 de febrero de 2008, con el fin de “acompañar y asesorar a la doctora Elvira Forero a mirar el nuevo Sistema de contratación Ley 1150 y los programas misionales del ICBF en la Regional” (Ibídem), motivo por el cual se le pagó una suma de \$155.403.00 con regreso el mismo día, el 14 de febrero, es decir, al otro día mediante la Resolución 436 de 13 de febrero de 2008 se le reconocieron viáticos para regresar el mismo día por un valor de \$310.805.00 y (iv) que en el año 2009, viajó a Manizales el 18 de noviembre y regresó el 19 de ese mes, para el “acompañamiento y apoyo a la Dirección General en la revisión de los programas y los convenios entre el ICBF y las entidades territoriales” (Ibídem) con viáticos de un valor de \$353.686.00.

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia advierte que un profesional del derecho que pertenezca a la Oficina Jurídica del ICBF puede estar capacitado para asesorar convenios entre la Entidad y las entidades territoriales sin que ello implique la necesidad de que un contratista que no tenga la calidad de abogado ejerza las obligaciones pactadas en el



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

contrato, pues, la revisión de un tema contractual, difícilmente puede entenderlo una persona que no sea abogada y máxime cuando mediante Resolución 4448 de 9 de octubre de 2009 de la Dirección General del mencionado Instituto, se hace mención al artículo 5° del Decreto 3264 de 2002, en el que se establece que la Oficina Jurídica del ICBF “es la dependencia encargada de preparar los proyectos de normas y disposiciones legales que requiera la Entidad y de asesorar a la Dirección General y demás dependencias en los asuntos de carácter jurídico que se requieran para la gestión del Instituto” y entre las funciones a cargo está la de “[a]poyar jurídicamente el trámite de las licitaciones y contratos, acorde con la reglamentación interna sobre el tema, con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales e internacionales que celebre el Instituto para el desarrollo de sus objetivos” (numeral 10, artículo 5° Decreto 3264 de 2002).

Los viáticos y gastos de viaje cancelados a LUZ AMPARO GUERRA PEÑA aparecen relacionados en el siguiente cuadro:

Concepto/Año	2007	2008	2009	2010
Viáticos	\$8.923.697.50	\$16.987.665.00	\$22.011.611.40	\$15.699.069.00
Gastos de Viaje	\$1.167.620.00	\$3.363.468.00	\$1.222.504.00	

\*El cuadro se realiza con base en la información suministrada por el Coordinador y el profesional del Grupo Financiero de la Dirección General, doctores Carlos Mauricio Herrán Cadena y Luis Alejandro Pereira Esguerra.

8. Que, en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos por la señora LUZ AMPARO GUERRA con el ICBF y en las carpetas revisadas por la Comisión de esta Procuraduría Delegada, no se encontraron aparecen los informes de las comisiones por ella realizadas ni los productos de las actividades desarrolladas en estas comisiones. Sin embargo, en la documentación allegada por la Secretaría General del ICBF ante el requerimiento de esta Procuraduría Delegada sobre las comisiones de la Señora LUZ AMPARO GUERRA PEÑA, durante los años 2007, 2008, 2009 y 2010, se afirmó, por ejemplo, que en el año



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2008, con ocasión del Contrato 02 de este último año ha presentado informes.

9. Que, en relación con la obligación de rendir informes mensuales de las actividades realizadas en cumplimiento de los Contratos de Prestación de Servicios suscritos por la mencionada contratista, se encontraron informes muy generales. Así, por ejemplo, respecto al Contrato 001 del 2010, la contratista presentó informes desde enero hasta noviembre del mencionado año; sin embargo, se desconocen detalles sobre las actividades ejercidas, tales como:
- En qué consistió el acompañamiento y apoyo estratégico a la Dirección General en la entrega a la comunidad del hogar múltiple Pivijay Mariposa de Colores, con la presencia del doctor Ramón Prieto Alcalde y doctor Luis Fernando Sáenz, Gerente de FONADE y la visita al hogar múltiple de Ciénaga, con asistencia del doctor Luis Gastelbondo, Alcalde de ese municipio, el 7 de enero del 2010, en Santa Marta.
  - En qué se concretó la visita y el acompañamiento a la Regional Antioquia del ICBF en la revisión y el seguimiento de los Programas Estratégicos, el 12 de enero de 2010, en Medellín.
  - Cuál fue el resultado del acompañamiento y el apoyo estratégico a la Dirección General del ICBF en la entrega a la Comunidad del Centro de Atención para la Primera Infancia, ubicado en el Barrio La Piñuela del Municipio de Ocaña, el 14 de enero del 2010.
  - Cómo se efectuó el acompañamiento y apoyo estratégico a la Dirección General del ICBF en la entrega a la comunidad del Centro de Tecnología de Microsoft para la formación integral de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del municipio de Granada (Meta), el 15 de enero del 2010.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Cuál fue la participación en el Taller internacional “Sistema de Protección a la Infancia, Chile crece contigo”, el 21 y 22 de enero del 2010, en Santiago (Chile).
- En qué se concretó la visita y el acompañamiento a la Regional del Valle del ICBF en la revisión y el seguimiento de los programas estratégicos, el 19 de enero del 2010.
- Cuál fue el resultado del acompañamiento y el apoyo estratégico a la Dirección General del ICBF en la entrega de la adecuación del hogar agrupado de Barbosa y la entrega a la comunidad y puesta en funcionamiento del jardín social “Luz del Cielo” para la atención de niños, niñas de la capital de Santander, el 27 de enero del 2010, en Barbosa (Santander).
- En qué se concretó el acompañamiento y apoyo estratégico a la Dirección General del ICBF en la entrega a la Comunidad y puesta en funcionamiento del jardín social “Mi Dulce Tolima” para la atención de niños, niñas de la capital tolimense, el 29 de enero del 2010, en Ibagué.
- Cuál fue el acompañamiento y apoyo a la Dirección General del ICBF en la visita de los jardines sociales y centros de recuperación nutricional, en la reunión con la Caja de Compensación Familiar, el 1º y 2 de mayo del 2010, en Valledupar.
- Cuál fue el resultado del acompañamiento y la visita a la planta de COOPROSPERAR, el 11 de mayo de 2010, en Tenjo, Cundinamarca.
- En qué se concretó el apoyo y acompañamiento a la Dirección General del ICBF en la preparación del evento “Acuerdos para la Prosperidad del sector social y visita a la Regional Guajira con el propósito de revisar los programas estratégicos del ICBF”, el 18 de agosto de 2010, en Riohacha, Guajira.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

10. Que en relación con las certificaciones de los supervisores de los Contratos de Prestación de Servicios de la señora LUZ AMPARO GUERRA PEÑA esta Procuraduría Delegada considera necesario y con fines prácticos de consulta y con el propósito de llevar un orden cronológico mensual que sean anexadas a las respectivas carpetas de los contratos los documentos que den cuenta de todos los asuntos detallados, los avances, los temas, las observaciones y las gestiones desarrolladas durante el mes en el que hace el informe, toda vez que al revisar las carpetas, efectivamente se encontró que se rindieron de manera muy general sin que se conociera detalles de la labor profesional desarrollada ni de los productos o resultados de los servicios prestados.

Así, por ejemplo, pudo apreciarse en el Contrato 02 de 2008 en el que se encuentra certificación de los supervisores Ilba Janneth Cárdenas Fonseca y de Henry Iván Matallana Torres, correspondientes a los meses de marzo a diciembre de ese año. Esta misma observación puede hacerse en relación con los Contratos 02 de 2009 y 001 de 2010.

### **3.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con LUZ AMPARO GUERRA PEÑA**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia con base en el análisis de los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con la señora LUZ AMPARO GUERRA PEÑA hace al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar las siguientes recomendaciones:

1. **GARANTIZAR** los Principios de Transparencia y de Selección Objetiva, para que cuando se requiera contratar servicios profesionales, aun siendo conocida la capacidad y experiencia del contratista que ha venido prestando durante años sus servicios al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se considere que pueden existir otros expertos en materia de comunicaciones que dominen el área que se pretende contratar, quienes también pueden demostrar estudios y especializaciones que los hacen



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

aptos para hacer propuestas y ofrecer sus servicios a la Entidad Contratante.

En aplicación del Principio de Transparencia, orientador de la actuación administrativa, contemplado en el numeral 5° del artículo 24 del Estatuto Contractual, debe buscarse garantizar la libre competencia, más cuando está de por medio el manejo de los recursos públicos, lo cual implica obtener por lo menos un par de propuestas para así tener la opción de escoger, ahí sí a quien demuestre la mayor idoneidad para la labor a contratar.

El ICBF debe dar estricta aplicación al parágrafo primero del artículo 11 de la Resolución 4670 de 23 de octubre de 2009, proferida por la Dirección General del ICBF y “[p]or la cual se modifica el Manual de Contratación”, en el que se establece que, salvo cuando se trate de urgencia manifiesta, “[l]a selección objetiva se determinará mediante la comparación de la(s) oferta(s) presentada(s) con los estudios previos realizados por el Instituto”.

2. **VERIFICAR** en debida forma los informes presentados por los contratistas, con lo cual el Supervisor de los Contratos de Prestación de Servicios deberá valorar la labor realizada e informada en cumplimiento de las obligaciones contractuales, es decir, constatar y verificar en qué consistió el apoyo, el acompañamiento, el seguimiento, los cronogramas de trabajo que se hayan elaborado, los proyectos revisados, los productos obtenidos y los programas estratégicos que fueron objeto de seguimiento. Es decir, los supervisores deberán exigir informes consolidados que no contengan solamente la enunciación genérica de las tareas, tal como de manera recurrente se ha venido realizando, sino en lo posible velar porque el contratista describa el nombre del programa estratégico de que se trate, el desarrollo y los resultados o productos alcanzados.
3. **HACER** estricto seguimiento a las recomendaciones y observaciones de los supervisores para ejercer en debida forma un control del cumplimiento de las obligaciones contractuales.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

4. **ABSTENERSE** de expedir certificación del cumplimiento del objeto contractual y de pagar al contratista hasta tanto no se verifique que los informes reúnen las características ya advertidas, en razón a que si bien la autonomía e independencia del contratista son elementos esenciales del Contrato de Prestación de Servicios y puede admitirse que la ejecución tiene un margen de discrecionalidad para realizar las obligaciones pactadas, la Entidad sí puede sugerirle al contratista alguna forma de DOCUMENTAR el cumplimiento de estas obligaciones.

6.3. **Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y LUZ AMPARO GUERRA PEÑA**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en cumplimiento de sus funciones y al advertir que se pudieron presentar presuntas irregularidades en los Contratos de Prestación de Servicios números 245 de 2006, 051 de 2007, 02 y 072 de 2008, 02 de 2009, 01 de 2010 y 02 de 2011, suscritos por el ICBF con la señora LUZ AMPARO GUERRA PEÑA, realizará las siguientes acciones:

1. **COMPULSARÁ** las copias pertinentes con el fin de que la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal en ejercicio de su competencia decida si tales conductas son constitutivas de falta disciplinaria a la luz del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por parte de los funcionarios públicos que participaron en la celebración, ejecución, supervisión y evaluación de los mencionados Contratos.
2. **REMITIRÁ** la documentación pertinente a la Contraloría General de la República con el fin de verificar si los pagos originados en los mencionados Contratos se ajustaron a las disposiciones legales y proceda, en el caso de que lo estime pertinente, a ejercer control fiscal.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## **7. Contrato de Prestación de Servicios suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA**

### **4.1. Situaciones encontradas en relación con este Contrato de Prestación de Servicios**

El Contrato de Prestación de Servicios número 002, celebrado el 4 de enero del 2010, se suscribió por la doctora Martha Liliana Huertas Moreno, en su condición de Directora Técnica del ICBF, con el doctor JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA (Acta de Visita, folios 6 a 7).

De la visita realizada y del análisis de la documentación recabada en relación con este Contrato se apreció:

1. Que la conveniencia para celebrar el citado Contrato de Prestación de Servicios obedeció a que el profesional seleccionado tenía experiencia en materia penal y al manejo que ha tenido como experto en otros temas jurídicos, sin que se haya observado en la carpeta la solicitud de otras ofertas.

La propuesta del doctor ARIAS CARRIZOSA abarcó las siguientes obligaciones: (i) asesorar a la Dirección General en la evaluación jurídica de programas y procesos que desarrollara la Entidad en cumplimiento de la misión institucional y el asesoramiento en la fijación de políticas en materia de responsabilidad penal y políticas carcelarias para adolescentes; (ii) realizar las recomendaciones que se requirieran en las decisiones referentes al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes; (iii) proyectar los documentos y emitir conceptos que fueran solicitados por el funcionario encargado de la supervisión de las obligaciones contractuales y (iv) revisar y aprobar los proyectos finales de respuesta a derechos de petición.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2. Que el Contrato 002 de 2010 se celebró por un valor de \$134.470.000.00, con un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de ese año y con el objeto de “[a]sesorar jurídicamente a la Dirección General en los proyectos, programas y procesos que desarrolle la entidad en cumplimiento de la misión institucional” (Acta de Visita, folios 6 y 7). La supervisión del presente Contrato estuvo a cargo de la Directora General, a quien el Contratista tenía el deber de presentarle informe mensual de las actividades realizadas en ejecución de las obligaciones contractuales.
3. Que dentro de las obligaciones del Contratista se pactó el deber de presentar informe mensual a la Supervisora del Contrato. Efectivamente, en la carpeta financiera obran los informes de labores correspondientes de actividades realizadas mensualmente, sin embargo, aunque el Contratista afirmó que se realizaron siete (7) reuniones con funcionarios directivos del ICBF los días 19, 21, 25 y 29 de octubre y 2 y 3 de noviembre de 2010, las que tuvieron como finalidad examinar diversos temas tanto jurídicos como administrativos de importancia para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, no hay mayor especificación sobre qué aspectos se trataron, pues las labores ejecutadas si bien fueron mencionadas no hubo suficiente soporte para demostrarlas. El Contratista afirmó que sugirió sobre la conveniencia de que el Instituto contara con la información proveniente de los centros de salud de todo el país respecto de los niños ingresados y que en ese sentido procedió a librar las correspondientes comunicaciones. Sin embargo, se insiste en que los documentos que soportan estas afirmaciones no aparecen en la carpeta revisada.

Para esta Procuraduría Delegada si el objeto del Contrato consistía en asesorar a la Dirección General del ICBF en los proyectos, programas y procesos que desarrollara la Entidad en cumplimiento de la misión institucional, requería que su cumplimiento quedara plenamente demostrado.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

4. Que este Contrato de Prestación de Servicios fue adicionado a solicitud de la Directora de Protección del ICBF, doctora María Piedad Villaveces, por un valor de \$1.559.400.00, sin modificación alguna respecto del plazo. Al modificarse la cláusula primera del Contrato continuaría el Contratista asesorando a la Dirección General del Instituto en el ajuste de normas legales y reglamentarias relacionadas con la misión institucional.

**4.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con el Contrato de Prestación de Servicio suscrito con JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia con base en el análisis del Contrato de Prestación de Servicios 02 de 2010 suscrito con el doctor JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA hace al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la siguiente recomendación:

1. **VIGILAR Y VERIFICAR** que los servicios profesionales que se ejecuten en cumplimiento de un Contrato de Prestación de Servicios se reflejen en los informes de los contratistas, por lo que se recomienda al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que se redacte en debida forma la cláusula contractual relativa a la presentación de informes, con el fin de que los contratistas antes de suscribir el contrato tengan conocimiento sobre las formalidades que deben cumplir al presentarlos y el supervisor tenga la facultad de devolverlos cuando éstos no reúnan los requisitos establecidos, lo cual contribuye a que la prestación se realice de manera eficiente y transparente y que la supervisión no sea simplemente una formalidad sino una realidad en la verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo del contratista.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**4.3. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con el Contrato de Prestación de Servicios suscrito por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en cumplimiento de sus funciones y al advertir que en el Contrato de Prestación de Servicio 002 de 2010, suscrito por el ICBF con el doctor JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA, no reposan informes completos sobre la asesoría jurídica que prestó a la Dirección General en la evaluación de programas y procesos que desarrolla el mencionado Instituto ni de los conceptos que emitió en la fijación de políticas en materia de responsabilidad penal y políticas carcelarias, así como justificación de la adición efectuada por un valor de \$1.559.400.00, realizará la siguiente acción:

1. **COMPULSARÁ** las copias pertinentes para que la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal en ejercicio de sus competencias decida si tales conductas son constitutivas de falta disciplinaria a la luz del artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002, por parte del servidor público del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a quien le corresponde la supervisión del mencionado Contrato.

**5. Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO**

**5.1. Situaciones encontradas en relación con estos Contratos de Prestación de Servicios**

De la visita realizada a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del análisis de la documentación recabada por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Familia, en relación con los Contratos suscritos por el ICBF y el doctor GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO, se apreció:

1. Que el mencionado Contratista ha suscrito con el ICBF los Contratos números 003 del 4 de enero del 2010, 001 de 2 de enero de 2009, 006 y número 078 de 4 de enero y 9 de abril de 2008, respectivamente (Acta de Visita, folios 7 a 9, 16 a 22).
2. Que en el Contrato 001 de 2009 se encontraron las siguientes obligaciones a cargo del Contratista:

*“1. Asesorar al ICBF en la coordinación de los programas, proyectos y actividades de comunicación interna y externa. 2. Asesorar el diseño e implementación de estrategias, campañas y planes de comunicación de la entidad que fortalezcan y promuevan en la comunidad programas y proyectos misionales de la entidad [...]. 4. Participar en la construcción de políticas de comunicación de la entidad en todos los temas que requieran estrategias de comunicación como fundamento para su desarrollo y promoción”* (Acta de Visita, folios 16 y 17).

Estas actividades, a juicio de esta Procuraduría Delegada, podrían haberse ejercido por otra clase de profesional del derecho adscrito a la Oficina Jurídica y no por un abogado experto en Derecho Administrativo como lo es el doctor GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO.

3. Que en los informes dirigidos a la Supervisora, doctora Rosa María Navarro Ordóñez, con ocasión del Contrato de Prestación de Servicios 003 de 2010, el del 7 de septiembre de 2010, el doctor DEL CASTILLO RESTREPO manifestó haber conceptuado sobre el Contrato de Concesión 894 de 14 de diciembre de 2007, suscrito entre el ICBF e Industrias el Maíz S.A. Corn Products Andina y en el del 4 de noviembre de 2010 indicó, entre otras actividades, haber emitido concepto sobre el Contrato de Interventoría 980 de 2007. Estos dos Contratos fueron objeto de revisión por parte de la Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia y



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

respecto de los cuales se harán las observaciones respectivas en este *Informe de Vigilancia Superior*.

4. Que en el Contrato 001 del 2009 se hizo invitación única para presentar propuesta el 2 de enero del mismo año y en esta fecha fue firmado por el mencionado Contratista.
5. Que los Contratos de Prestación de Servicios números 003 del 2010, 001 de 2009 y 006 y 078 de 2008 tuvieron como objeto “[p]restar los servicios profesionales con el fin de apoyar a la Secretaría General en temas derivados de las actividades misionales del ICBF y “[p]restar sus servicios profesionales a la Secretaría General, con el fin de apoyar en temas jurídicos de su competencia” (Acta de Visita, folio 7, 16,22).
6. Que los Contratos de Prestación de Servicios celebrados por el mencionado profesional del Derecho con el ICBF fueron objeto de adiciones y modificaciones. Así, por ejemplo, el Contrato 003 de 2010 se adicionó y modificó por la suma de \$1.455.900.00, con base en esta justificación, que bien vale la pena transcribir:

*“Teniendo en cuenta que la Secretaría General tiene a su cargo las áreas financiera, administrativa y de Gestión Humana y adicionalmente es[á] delegada en la faculta[d] de adelantar procesos de selección, adjudicar, celebrar, adicionar, modificar, suspender, resolver terminar, liquidar convenios y contratos a nombre del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con personas públicas o privadas, y que como consecuencia de ello se requiere el análisis minucioso y detallado de un gran volumen de documentos necesitándose en la mayoría de ellos el concepto de un experto en el área administrativa, para lo cual el 4 de enero de 2010 se suscribió el contrato con el Dr. Gabriel de Castillo con el fin de prestar el apoyo y asesoría y acompañamiento pertinente, aportando sus conocimientos para el óptimo desarrollo de los procesos, buscando con ello la toma de decisiones estratégicas que redunden en una gestión ágil y oportuna que por lo anterior, es necesario realizar modificación a las obligaciones del contrato 003 del 2010 con el fin de fortalecer los procedimientos realizados en los contratos de Bienestarina para lo cual se incluirá la siguiente cláusula: ‘Asesorar jurídicamente a la Secretaría General y demás funcionarios competentes en los temas*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*correspondientes al desarrollo de la interventoría, supervisión y actividades propias de la ejecución, seguimiento y liquidación de los contratos que se suscriban para las plantas de producción de Bienestarina´” (Carpeta Contrato).*

En consecuencia, la cláusula tercera del mencionado Contrato se adicionó así: “8. [a]sesorar jurídicamente a la Secretaría General y demás funcionarios competentes en los temas correspondientes al desarrollo de la interventoría, supervisión y actividades propias de la ejecución, seguimiento y liquidación de los contratos que se suscriban para la Dirección de Logística y Abastecimiento y las plantas de producción de Bienestarina” (Acta de Visita, folio 9).

Pudo observarse por la Comisión de esta Procuraduría Delegada que en el Contrato de Prestación de Servicios 001 del 2 de enero de 2009 también hubo una adición, la que se ordenó el 30 de julio del mencionado año por un valor de \$2.800.000.00, cuya justificación obedeció, según el Ordenador del Gasto, a la necesidad de “*contar con personal de las calidades tanto humanas como intelectuales del doctor GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO*” (Acta de Visita, folio 19).

Cabe destacar que con motivo de la adición y modificación del Contrato 003 de 2010, realizada el 2 de junio de 2010, el Contratista hizo alusión en sólo dos oportunidades a que rindió concepto o asesoría sobre los contratos relativos a la Bienestarina, sin que haya quedado especificado ni el informe ni la documentación visible en qué sentido los emitió, ni cuáles interrogantes fueron absueltos.

7. Que la Supervisora de los mencionados Contratos de Prestación de Servicios certificaba que el Contratista cumplía con las obligaciones contraídas al parecer sin la observancia debida. Así, por ejemplo, en el Contrato 006 de enero 4 de 2008 en las carpetas revisadas no aparecieron las actas en las que constara que el Contratista participó en los comités ni se anexaron copias sobre las diferentes asesorías por él realizadas. A pesar de lo anteriormente citado, la Supervisora del citado



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Contrato, mes a mes, certificó que el Contratista cumplió plenamente con las obligaciones contractuales y autorizó los pagos correspondientes. Igual sucedió en el Contrato 001 del 2 de enero de 2009, la Supervisora del ICBF también certificó mes a mes que el Contratista cumplió plenamente con las obligaciones contractuales y autorizó los pagos correspondientes a los periodos comprendidos entre el 2 de enero y el 31 de diciembre de 2009, a pesar de no existir una secuencia lógica en las fechas de los documentos en las fases contractual y precontractual.

8. Que los informes que presentó el doctor DEL CASTILLO RESTREPO son genéricos y no detallan la asesoría jurídica prestada. Por ejemplo, en desarrollo del Contrato 003 de 4 de octubre de 2010, expresó:

*“Acompañé a la Secretaría General y a la Dirección Administrativa y a los demás funcionarios competentes en el tema contractual y administrativo, a los diferentes comités que se celebraron con base en el tema objeto del contrato, impartí visto bueno desde el punto de vista jurídico a los documentos remitidos, revisé documentación como los actos administrativos que debían suscribir la Dirección General, la Secretaría General o el Director Administrativo y emití conceptos cuando me fueron solicitados en relación con el objeto contractual, asesoré jurídicamente a la Secretaría General y al Director Administrativa (sic) en diferentes temas propios de la Entidad, Resolví las inquietudes que fueron planteadas por los funcionarios de la entidad de manera escrita”*  
(Carpeta de Contrato, folio 136).

A juicio de esta Procuraduría Delegada un informe presentado de esta manera no permite saber qué actos administrativos fueron objeto de revisión por parte del Contratista, qué inquietudes le fueron expuestas para su asesoría jurídica y cuáles fueron los funcionarios de la Entidad que acompañó con su experticia en el tema contractual y administrativo. En definitiva, no aparece en las carpetas la documentación necesaria para conocer los productos objeto de las obligaciones contractuales.

9. Que al revisar la documentación relacionada con el Contrato 006 de 2008 se encontró un memorando del Coordinador del Grupo de Contratos



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

dirigido a la Secretaría General del ICBF, en el que se le informó que había sido Interventora del mencionado Contrato, término que no fue correctamente utilizado, porque ha debido denominarse Supervisora.

**5.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia con base en el análisis de los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con el doctor GABRIEL DE CASTILLO RESTREPO hace al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar las siguientes recomendaciones:

1. **DETERMINAR** de manera clara el objeto del contrato para saber qué se pretende con la ejecución del mismo. Supone lo anterior, que si se contrata para prestar asesoría a una dependencia de la Entidad, por ejemplo, a la Dirección General del ICBF, quede implícito que dentro del plazo de ejecución pactado se deben cumplir con las actividades de asesoría que requiera la Entidad, sin que tenga que acudir a modificaciones o adiciones, toda vez que éstas decisiones pueden lesionar el Principio de Economía que rige las actividades de la Administración Pública.
2. **CUMPLIR** la normativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en particular al artículo 5° de la Resolución N°. 4670 de 2009, proferida por la Dirección General de la Entidad, en el sentido de que a los servidores públicos delegatarios les corresponde:

*“[O]rdenar y dirigir la celebración de procesos de selección, escoger contratistas, celebrar contratos y velar por su adecuada ejecución y liquidación, efecto para el cual podrán tramitar y culminar actuaciones administrativas propias de la actividad contractual que les ha sido delegada, es decir, expedir actos administrativos precontractuales, contractuales y pos-contractuales”.*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Para lo cual debe “[v]elar por el adecuado cumplimiento de los derechos y deberes de las entidades estatales y de los proponentes y contratistas, según lo previsto en los artículos 4 y 5 de la Ley 80 de 1983 y de más normas concordantes”, pretendiendo siempre la búsqueda del cumplimiento de los fines estatales (artículo 3º de la Ley 80 de 1993).

3. **PACTAR** las obligaciones que debe cumplir el contratista teniendo en cuenta su experiencia profesional, con lo cual cuando se suscriban Contratos de Prestación de Servicios las obligaciones a cargo del contratista deben encomendarse en atención a su perfil profesional, por lo que se recuerda que si la función asesora le permitirá a la Entidad en cabeza de sus directivos tomar determinaciones ajustadas que guarden relación con los objetos del organismo contratante, es necesario desplegar todos los esfuerzos necesarios para exigirle al contratista la ejecución idónea del objeto contratado.

**5.3. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en cumplimiento de sus funciones y al advertir que en los Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el ICBF y el doctor DEL CASTILLO RESTREPO pudieron presentarse irregularidades en la etapa precontractual, consistentes en haberse hecho la invitación a contratar en el mismo día en que se suscribió el acuerdo de voluntades, así como en la etapa contractual por las adiciones efectuadas sin una clara justificación que así lo ameritara y porque los informes presentados al parecer no reportaron de manera amplia el desarrollo de las actividades contractuales encomendadas, lo que es denotativo de que pudo no haberse ejercido en debida forma las obligaciones de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

supervisión por parte de la funcionaria encargada para tal efecto, realizará la siguiente acción:

1. **COMPULSARÁ** las copias pertinentes, con el fin de que la Procuraduría Segunda Delegada para Contratación Estatal en ejercicio de su competencia decida si tales conductas son constitutivas de falta disciplinaria a la luz del artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002, por parte de quien le correspondía la supervisión de este Contrato.

**6. Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y JORGE PINO RICCI**

**6.1. Situaciones encontradas en relación con estos Contratos de Prestación de Servicios**

El Contratista ha suscrito con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar los Contratos de Prestación de Servicios números 232 del 27 de octubre del 2006, 341 del 29 de diciembre de 2006, 093 de 26 de marzo de 2007. Estos Contratos fueron objeto de revisión y en el Acta de Visita obran en folios 12 a 14, 14 a 16, 24 a 26.

De la visita realizada a la Sede Nacional del ICBF y del análisis de la documentación obtenida por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia la Adolescencia y la Familia se apreció:

1. Que los Contratos de Prestación de Servicios números 232 de 27 de octubre de 2006, 341 del 29 de diciembre de 2006, y 093 de 26 de marzo del 2007 fueron suscritos con el objeto de *prestar los servicios profesionales con el fin de apoyar a la Dirección General en la toma de decisiones y adopción de directrices relacionadas con la gestión contractual que adelanta el ICBF* (Acta de Visita, folios 24,12,14), toda vez que en la planta de personal del ICBF no se contaba con personal suficiente para adelantar el objeto del Contrato y en razón a que la Dirección General consideraba necesario contar con un profesional del



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- derecho que por su amplia formación académica y experiencia profesional aportara sus conocimientos para el buen desarrollo de los procesos, buscando con ello que los mismos puedan ser evacuados sin mayores complicaciones, evitando demoras en los servicios institucionales.
2. Que el valor del Contrato 232 de 2006 fue de \$12.000.000.00 con un plazo de 1 mes y quince días; el valor del Contrato 341 de 2006 fue de \$95.000.000.00 con un plazo de ejecución de 9 meses y 15 días y el valor del Contrato 093 de 2007 fue de \$12.000.000.00 con un plazo de ejecución de un mes y quince días.
  3. Que en el Contrato 232 de 2006 se pactaron como obligaciones del Contratista, entre otras, las siguientes:
    - “1) *Garantizar el acompañamiento y asesoramiento requerido por la Dirección General, en el desarrollo de las audiencias de recomendación celebradas en los distintos procesos contractuales que adelanta el ICBF*  
[...]
    - 2) *Analizar y proyectar recomendaciones sobre el documento final de respuestas a las observaciones presentadas por los proponentes en los diferentes procesos contractuales que adelante el ICBF [...]* 5) *Presentar recomendaciones y soluciones jurídicas a consultas que le sean formuladas al ICBF, en relación con los procesos selectivos que se adelanten”* (Carpeta Contrato).
  4. Que en la carpeta no se encontraron los informes periódicos que debían exigirse al Contratista sobre el avance de ejecución de las obligaciones contractuales. Sin embargo, el 19 de diciembre de 2006, la Supervisora certificó que el Contratista JORGE PINO RICCI cumplió a cabalidad las obligaciones consignadas y autorizó el pago.
  5. Que, de igual manera, en el Contrato 093 de 2007 se pactaron como obligaciones del Contratista:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*“Apoyar a la Dirección General para efectuar el análisis y [las] recomendaciones respecto de los distintos procesos contractuales, revisar el proyecto final de respuestas a las observaciones presentadas por los proponentes, emitir los conceptos que le fueran solicitados por la aludida Dependencia relacionados con la contratación pública y presentar mensualmente informe sobre el desarrollo de las actividades contractuales al interventor del contrato” (Acta de Visita, folio 14).*

6. Que al revisar el Contrato de Prestación de Servicios 341 de 2006, el Contratista manifestó en sus informes rendidos durante enero 2007 haber asistido a la reunión sobre el sistema de supervisión de los Contratos de Aporte suscritos por el ICBF, haber hecho recomendación respecto de la contratación de la interventoría y/o supervisión de estos contratos y en torno a la clase de contratos y convenios que en las Regionales y Seccionales requerían para su celebración previo visto bueno por parte de la Sede Nacional, no apareció soporte documental que acreditara la ejecución de tales actividades, sin embargo, la Directora General del ICBF el 21 de marzo del 2007 certificó que el Contratista había cumplido a cabalidad las obligaciones consignadas y autorizó el pago.

En el Contrato de Prestación de Servicios 093 de 2007 se pactó como obligaciones del Contratista:

*“Apoyar a la Dirección General para efectuar el análisis y recomendaciones respecto de los distintos procesos contractuales, revisar el proyecto final de respuestas a las observaciones presentadas por los proponentes, emitir los conceptos que le fueran solicitados por la aludida Dependencia relacionados con la contratación pública y presentar mensualmente informe sobre el desarrollo de las actividades contractuales al interventor del contrato” (Acta de Visita, folio 14).*

Sin embargo, en el informe de actividades presentado en el mes de diciembre del 2007, el Contratista expresó como actividades realizadas las siguientes:

*“Emití concepto jurídico respecto de la existencia de obligación de constituir garantía única de cumplimiento cuando la cuantía del contrato*



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

*supere treinta salarios mínimos legales mensuales vigentes, emití concepto jurídico respecto de la procedencia del proceso de contratación directa en casos de oferente único distintos a los enunciados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, asistí a diferentes audiencias informativas en los procesos de contratación con los siguientes objetos: Brindar la complementación alimentaria a adultos mayores en condiciones de extrema vulnerabilidad económica y social mediante el servicio público de bienestar. II. Contratar la Interventoría técnica, administrativa, financiera y contable para la operación de plantas de producción de alimentos de alto valor nutricional de propiedad del ICBF y el suministro y distribución de esos alimentos en el territorio nacional y desarrollo de nuevos productos derivados de sus fórmulas. III. Contratar la concesión para la operación de plantas de producción de alimentos de alto valor nutricional de propiedad del ICBF, ubicadas en los municipios de Sabanagrande (Atlántico y en Cartago (Valle del Cauca), y el suministro y distribución de estos alimentos en el territorio nacional y desarrollo de nuevos productos derivados de sus fórmulas. Elaboré minuta del contrato de concesión para la operación de plantas de producción de alimentos de alto valor nutricional de propiedad del ICBF, ubicadas en los municipios de Sabanagrande (Atlántico y en Cartago (Valle del Cauca), y el suministro y distribución de estos alimentos en el territorio nacional y desarrollo de nuevos productos derivados de sus fórmulas. Así mismo asistí a las diferentes reuniones, audiencias de licitación y comités a fin de asesorar en forma personal los procesos anteriormente descritos y los que se llevaron a cabo durante este período, estas reuniones y demás fueron convocadas por la Secretaría General, además de la emisión de conceptos verbales en distintos procesos de contratación” (Acta de Visita, folio 15).*

En las carpetas revisadas por la Comisión de la Procuraduría Delegada en la Sede Nacional del ICBF no se encontró la documentación que demostrara la gestión contractual ejercida.

7. Que el Contrato de Prestación de Servicios número 341 que se suscribió el 29 de diciembre de 2006 terminó en febrero de 2007, pero se liquidó el 21 de enero de 2009, igual ocurrió en el número 093 de 2007, suscrito el 16 de marzo y se liquidó el 21 de enero de 2009.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

8. Que en desarrollo de los Contratos de Prestación de Servicios el doctor JORGE PINO RICCI fue comisionado para realizar viajes.

En efecto, en respuesta a un requerimiento que dirigió al ICBF esta Procuraduría Delegada, el 13 de abril del 2011, respecto del Contrato de Prestación de Servicios 232 de 2006, se informó mediante Oficio S-2011-015744-NAC que el doctor PINO RICCI durante el año 2007, se desplazó a las siguientes ciudades: (i) Barranquilla para visitar la planta de Bienestarina en Sabanagrande (Barranquilla); (ii) Santa Marta para participar en el Comité Directivo de la Regional Magdalena y hacer seguimiento a los Programas del ICBF; (iii) Centro Zonal Manaure para revisar los procesos de contratación tanto en los temas jurídicos como financieros; (iv) Neiva para reunirse con el Gobernador del Departamento del Huila con el fin de presentar la articulación del SNBF en el marco del Plan de Desarrollo Departamental del Huila Unido y del ICBF para la atención a la Infancia, la Adolescencia y la Familia; (v) Barranquilla para revisar la gestión contractual en la Regional Atlántico; (vi) Quibdó para participar en la celebración del Pacto con Chocó con asistencia del Ministro Consejero Presidencial para el Chocó y (vii) Villavicencio para realizar visita a la Regional y revisar temas presupuestales y jurídicos. Desplazamientos por los que se le reconoció por concepto de viáticos la suma de \$1.513.017.00.

#### **6.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con JORGE PINO RICCI**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia con base en el análisis de los Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con JORGE PINO RICCI hace al Instituto las siguientes recomendaciones:

1. **LIQUIDAR** los Contratos de Prestación de Servicios dentro de los términos pactados, con lo cual se recomienda no dejar transcurrir tanto



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

tiempo desde la terminación hasta la liquidación de los contratos y tener en cuenta lo establecido en el artículo 24 del *Manual de Contratación del ICBF*.

2. **APLICAR** el *Manual de Contratación del ICBF*, respecto de las funciones del Comité de Contratación, en el entendido de que esta Entidad si cuenta con abogados que bien pueden estudiar e investigar cualquier tema de carácter contractual que no se considere tan especializado evalúe en debida forma la necesidad de celebrar para ese efecto Contratos de Prestación de Servicios.
3. **LLEVAR** una relación de los conceptos verbales rendidos en cumplimiento de las obligaciones contractuales e incluirlos en la certificación que expida el supervisor, con el fin de que se tenga conocimiento de los temas sobre los cuales los ha emitido y para hacer un seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

**6.3. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con el Contrato de Prestación de Servicios 093 de 2007**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en cumplimiento de sus funciones y al advertir que en el Contrato de Prestación de Servicios número 093 de 16 de marzo de 2007, suscrito por el doctor PINO RICCI por un valor de \$95.000.000.00, el que posteriormente fue adicionado, se mencionaron actividades que no reposan en las respectivas actas, ni la constancia de los conceptos que le fueron solicitados por la Directora del ICBF, quien expresó que se habían cumplido a cabalidad las obligaciones, realizará la siguiente acción:

1. **COMPULSARÁ** las copias pertinentes, con el fin de que la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal en ejercicio de su competencia decida si tales conductas son constitutivas de falta



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

disciplinaria a la luz del numeral 31 del artículo 48, de la Ley 734 de 2002, por parte de quien le correspondía la supervisión de este Contrato.

**8. Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y EDMUNDO DEL CASTILLO RESTREPO**

**7.1. Situaciones encontradas en relación con estos Contratos de Prestación de Servicios**

El Contratista ha suscrito con el ICBF los Contratos de Prestación de Servicios números 0244 del 8 de noviembre de 2006 y 079 del 13 de marzo del 2007 (Acta de Visita, folios 9 a 12).

De la visita a la Sede Nacional de ese Instituto y del análisis de la documentación obtenida por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia la Adolescencia y la Familia apreció:

1. Que el objetivo de los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con el citado contratista obedeció prácticamente al mismo objeto: *“Asesorar a la Secretaría General en los temas contractuales derivados de las actividades misionales del ICBF”* (Acta de Visita, folios 10 y 11).

Que la orden de prestación de servicios 0244 de 2006 fue adicionada por la suma de \$4'000.000.00 y como justificación para adición en tiempo y valor del Contrato se adujo que fuera por el término de un mes contado a partir del 8 de enero de 2007 para efectuar el acompañamiento en temas contractuales.

2. Que este Contrato que tuvo un plazo de ejecución de tres meses fue liquidado el 1º de febrero de 2009.
3. Que con ocasión del Contrato de Prestación de Servicios número 079 de 2007 el Jefe de la Oficina Jurídica del ICBF le solicitó estudiar y analizar



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

un proyecto de ley relacionado con la corrupción, la incidencia y las implicaciones para el ICBF, observándose que efectivamente se emitió el análisis por el Contratista.

4. Que la Supervisora del Contrato, doctora Rosa María Navarro Ordóñez, en su condición de Secretaria General del ICBF, recibió informes especificados de la asesoría contractual, el apoyo jurídico y el apoyo misional prestado, hasta que en carta de 11 de septiembre del 2007, el doctor DEL CASTILLO le informó que sería nombrado como funcionario público y por esta razón no podría seguir como Contratista y solicitó que le fuera cedido el Contrato al doctor GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO.
5. Que en el concepto técnico sobre el Contrato 079 de 2007 se dispuso que el doctor GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO se consideraba idóneo para el logro de los objetivos contractuales y se autorizó la cesión el 1º de octubre de 2007, la que no representó mayor valor al Contrato.
6. Que el doctor DEL CASTILLO RESTREPO, una vez cedido el Contrato 079 de 2007, en uno de los informes correspondientes al período comprendido entre el 1º al 30 de noviembre de 2007, expresó:  
  
*“Se brindó la asesoría y se realizó el seguimiento permanente de todos los procesos contractuales que se adelantan en la Institución, desde la etapa precontractual hasta la etapa poscontractual, logrando de esta manera brindar a la Entidad una asesoría jurídica completa en materia de contratación pública y garantizar la legal ejecución de los mismos, tales como la **Interventoría Administrativa, Técnica, Operativa y de Control de Calidad al contrato de la concesión para la operación de las plantas de producción de la Bienestarina, contratación con la Universidad de la Salle como mecanismos de apoyo** al Sistema de Gestión de Calidad de la Institución, proceso de selección para suministro de pasajes aéreos en rutas nacionales e *internacionales del ICBF*” (Acta de Visita, folios 11 y 12, negrillas fuera del texto).*
7. Que el Cesionario de este Contrato de Prestación de Servicios 079 de 2007 prestó asesoría antes de celebrarse el Contrato 980 de 2007, en el que el Contratista fue el Consorcio INTER-ICBF-2007, conformado con las



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

firmas Ponce de León y Asociados S.A. Ingenieros Consultores e Hidrotec Limitada Ingenieros Consultores, el que tuvo como objeto la interventoría administrativa, técnica, operativa y de control de calidad al Contrato de Concesión para la operación de plantas de producción de alimentos de alto valor nutricional Bienestarina. Contratos sobre los que también se presentarán algunas observaciones específicas en este *Informe de Vigilancia Superior*.

8. Que al rendir el informe del Contrato de Prestación de Servicios 079 de 2007 y al haber afirmado que asistió a diferentes Comités de Contratación programados por la Entidad, con el fin de tratar y estudiar temas incluidos en el respectivo orden del día no se observaron las actas sobre su asistencia. Del mismo modo, informó que asistió a varios Comités de Contratación programados por la Entidad, sin que se encontrara el soporte documental respectivo.
9. Que la liquidación de este Contrato se llevó a cabo el 5 de junio de 2008.

**7.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con EDMUNDO DEL CASTILLO RESTREPO**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia con base en el análisis de los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con el doctor EDMUNDO DEL CASTILLO RESTREPO, hace al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar las siguientes recomendaciones:

1. **TENER** en cuenta el Principio de Transparencia, orientador de la actuación administrativa, contemplado en el numeral 5° del artículo 24 del Estatuto Contractual, porque también es una norma vinculante que busca garantizar la libre competencia, por lo que se estima que tratándose del manejo de los recursos públicos, las personas que acreditan



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

conocimientos específicos sobre un área determinada a través de estudios y especializaciones, con la experiencia que se requiera y que estén en capacidad de ofrecer los servicios al Estado también se les invite a participar en los procesos contractuales de selección a través de propuestas.

2. **APLICAR** el *Manual de Contratación del ICBF*, modificado mediante la Resolución 4670 de 23 de octubre de 2009, emitida por la Dirección General de la mencionada Entidad, “[p]or la cual se modifica el *Manual de Contratación*”, respecto a la contratación directa, en el entendido de que cuando se trate de urgencia manifiesta, según lo establecido en el párrafo 1° del artículo 11: “*La selección objetiva se determinara mediante la comparación de la(s) oferta(s) presentada(s) con los estudios previos realizados por el Instituto*”. Además, en lo sucesivo, no deberá pasarse por alto lo previsto en el artículo 1°, párrafo cuarto de la Resolución 6026 de 30 de diciembre del 2010, según el cual:

*“En los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales, los estudios previos deberán contener la indicación del perfil de la persona natural o jurídica que se requiere contratar, así como la descripción de las competencias indispensables para la ejecución del contrato y el nivel de estudios y experiencia que se requiera”.*

Se aconseja que en los estudios previos se anticipen y se adviertan las posibles necesidades de la Entidad en cuanto al apoyo a la gestión requerida, pues si bien las figuras de adición y modificación son viables en materia contractual, deben evitarse improvisaciones que denotan que no se agotó debidamente la etapa de planeación contractual o que se desconoció el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, relacionado con el Principio de Economía, el que en su numeral 7° obliga a las entidades estatales y a los servidores públicos encargados de la contratación estatal a tener clara la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar con antelación al proceso de selección del contratista o de la firma de contrato.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

3. **INCLUIR** en las carpetas de los contratos toda la documentación relativa al cumplimiento de las obligaciones contractuales con el fin de que se puedan conocer las actividades realizadas, es decir, que aparezcan qué actos administrativos fueron objeto de revisión, cuántas y cuáles inquietudes fueron resueltas de manera verbal y escrita y, desde luego, las actas de los Comités a los que el contratista hubiere asistido.
4. **EVITAR** hacer de los Contratos de Prestación de Servicios una práctica habitual porque se desvirtuaría el carácter excepcional y temporal de estos Contratos y podría ser el medio para la constitución de las llamadas “nóminas paralelas”. Figura que ha sido investigada y sancionada en varias oportunidades por este Organismo de Control y cuestionada también por la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República.
5. **APLICAR** de manera estricta el Principio de Responsabilidad para que los servidores públicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cumplan con los fines de la contratación, vigilen la correcta ejecución del objeto contratado y protejan los derechos de la Entidad, lo que conduce a resaltar que en adelante el supervisor designado sea más diligente y cuidadoso al expedir las certificaciones sobre el cumplimiento de las obligaciones consignadas en el contrato, por lo que los informes que se le presenten deberán especificar la labor realizada, es decir, en qué consistió el apoyo, el acompañamiento, el seguimiento, los cronogramas de trabajo que se hayan elaborado, los proyectos revisados y los programas estratégicos que fueron objeto de seguimiento.
6. **JUSTIFICAR** de manera razonable las adiciones y las modificaciones de los Contratos de Prestación de Servicios y ser éstas proporcionales a la asesoría requerida.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**7.3. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y EDMUNDO DEL CASTILLO RESTREPO**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en cumplimiento de sus funciones y al advertir que en el Contrato de Prestación de Servicios 244 de 8 de noviembre de 2006, suscrito con el doctor EDMUNDO DEL CASTILLO RESTREPO, fue adicionado sin que al parecer se encontrara justificación para ello y en razón a que no aparecieron las Actas sobre la asistencia a los Comités a los que hizo referencia el Contratista, realizará la siguiente acción:

1. **COMPULSARÁ** las copias atinentes de los mencionados Contratos con el fin de que la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, en ejercicio de su competencia decida si tales conductas son constitutivas de falta disciplinaria a la luz del artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002, por parte de quien le correspondía la supervisión de este Contrato.

**8.4. Recomendación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar respecto a la conveniencia o inconveniencia de la suscripción de Contratos de Prestación de Servicios con los mismos contratistas**

Finalmente, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, al reconocer la importancia del proceso contractual en una Entidad, siempre y cuando se refleje el cumplimiento de los fines del Estado, se permite recomendar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

1. **ANALIZAR, VALORAR Y EVALUAR** de manera objetiva y con base en la experiencia adquirida en relación con la suscripción de los Contratos de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Prestación de Servicios qué tan conveniente o inconveniente resulta vincular a los mismos Contratistas con quienes ha suscrito contratos durante los últimos cinco (5) años.

2. **ANALIZAR, VALORAR Y EVALUAR** si el apoyo a la gestión llevada a cabo por la Comunicadora Social y Periodista, LUZ AMPARO GUERA PEÑA, ha sido exitosa en el cumplimiento del objeto contractual, el que durante un lustro ha sido idéntico y ha consistido en apoyar la implementación y desarrollo del Plan Estratégico de la Oficina Asesora de Comunicaciones, aunque al parecer ha estado centrado en el cumplimiento de funciones misionales del Instituto.
  
3. **ANALIZAR, EVALUAR Y VALORAR** si las asesorías prestadas por los abogados JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA y GABRIEL DEL CASTILLO, tanto a la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como a la Secretaría General, según el perfil y experiencia profesional que esa Entidad ha tenido en cuenta para su contratación, han sido determinantes para la toma de correctas y acertadas decisiones por parte de ese Instituto y han servido para orientar la contratación de la Entidad atendiendo los principios constitucionales de la función administrativa.

Las anteriores recomendaciones por cuanto esta Procuraduría Delegada hizo el 1º de abril de 2010 un requerimiento a la Secretaria General del ICBF, doctora Rosa María Navarro Ordóñez, con el fin de que informara acerca de los Contratos de Prestación de Servicios que se habían suscrito en la Sede Nacional durante el 2011, el que tuvo respuesta mediante Oficio de 7 de abril, con el que se adjuntó el respectivo cuadro y en el que aparece que el 3 de enero del 2011, se suscribieron nuevamente esta clase de Contratos con la señora GUERRA PEÑA por un valor de \$138.321.000.00, con el doctor ARIAS CARRIZOSA por la suma de \$137.543.600.00 y con el doctor DEL CASTILLO RESTREPO; el que se terminó el 28 de marzo de 2011 y se le pagó la suma de \$128.414.600.00, información con la que se advierte que a raíz de las actividades que se proponen atender, dados los idénticos objetos que desde hace cinco (5) años aproximadamente se



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

vienen realizando, pareciera que estos Contratos de Prestación de Servicios tienen un matiz ordinario y permanente, desconociéndose su carácter excepcional y temporal.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## VI. CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL SUSCRITOS POR EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR CON LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

### 6. Naturaleza jurídica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Sobre este Organismo Internacional, al consultarse la página web de la Entidad se conoció que:

*“La Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, es una entidad de carácter intergubernamental de cooperación técnica, creada en 1951. Tiene 132 Estados Miembros y 97 Observadores. Colombia fue aceptada como Estado Miembro en 1956. El mandato de OIM, incluyendo su rol humanitario deriva de su constitución aprobada por los Estados Miembros. Los Estados Miembros definen el enfoque estratégico de OIM globalmente concentrado en ofrecer servicios y asesoramiento a Gobiernos –Estados Miembros y comunidades móviles directamente.*

*El mandato humanitario de OIM basado en los principios de su fundación deriva de las consecuencias del tipo de emergencia que provocan de la movilidad humana. Aunque “no es parte del Sistema de las Naciones Unidas, si bien está reconocida por ésta como observadora y tiene celebrados Convenios de cooperación, es el referente institucional internacional sobre la migración, aunque su mandato está limitado a la prestación de servicios logísticos y operativos en el traslado organizado de migrantes y capacitación de funcionarios migratorios.*

*En su condición de organización intergubernamental, la OIM está sujeta al derecho público internacional, goza de personalidad jurídica y de plena capacidad de obrar, formada por acuerdo de distintos Estados para tratar aspectos que le son comunes<sup>1</sup>.*

*Dentro de su seno y a través de procedimientos de complejidad variable, busca elaborar una voluntad jurídica distinta a la de sus Estados miembros, destinada a realizar las competencias que le han sido*

---

<sup>1</sup> Organización Internacional para las Migraciones, en <http://www.oim.org.co/> (Consultada en junio de 2011).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*atribuidas. Esta voluntad puede manifestarse a través de actos unilaterales o por medio de la concertación de tratados con otros sujetos de Derecho Internacional.*

*Hablando naturalmente, una organización internacional se debe establecer mediante un Tratado que provee de ella con reconocimiento legal<sup>2</sup>.*

La Organización Internacional para las Migraciones cuenta con personería jurídica reconocida por el Gobierno Nacional a través de las Leyes 13 de 1961 y 50 de 1988 y tiene como misión principal trabajar con migrantes y gobiernos para proveer respuestas humanas a la problemática que surge con la migración. El Gobierno Nacional ha recibido asistencia técnica para atender poblaciones víctimas de la trata de personas, de desastres naturales, del desplazamiento forzado, del reclutamiento de personas en especial de niños, niñas, adolescentes y jóvenes excombatientes. Su trabajo se hace realidad gracias a los recursos financieros de diferentes entidades de la cooperación internacional, del sector privado y del mismo Gobierno Nacional.

Para el desarrollo de diversos proyectos, la OIM viene trabajando mancomunadamente con el Gobierno Colombiano, representado en instituciones como la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, entre otras.

## **7. Sobre los Convenios de Cooperación Internacional**

Mediante los Convenios de Cooperación Internacional dos entidades entregan bienes y servicios con el fin de lograr un objetivo común, pretendiéndose con la ayuda prestada responder a la aplicación de los principios de soberanía, igualdad, corresponsabilidad que rigen las relaciones entre los Sujetos de Derecho Internacional.

---

<sup>2</sup> Ibidem.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

La Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales aplicables a toda la contratación con recursos públicos, establece:

*“ARTÍCULO 20. DE LA CONTRATACIÓN CON ORGANISMOS INTERNACIONALES. Los contratos o Convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.*

*Los contratos o Convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y Convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y Convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y Convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y Convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o Convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.*

***Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o Convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.***

*Parágrafo 1°. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos.*

*Parágrafo 2°. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al SECOP relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.*



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

*Parágrafo 3°. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales” (negritas fuera del texto).*

Por otra parte, el Decreto 2474 de 2008, “[p]or el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones”, establece:

*“Artículo 85. Régimen aplicable a los contratos o Convenios de cooperación internacional. Los contratos o Convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, los contratos o Convenios que se celebren con recursos públicos de origen nacional se someterán a los procedimientos establecidos en el Estatuto General de la Contratación Pública.*

*En el evento en que el monto del aporte de fuente nacional o internacional se modifique o cuando la ejecución efectiva de los aportes no se realice en los términos inicialmente pactados, las entidades estatales deberán modificar los contratos o Convenios, de tal manera que se dé cumplimiento a lo establecido en el inciso anterior.*

*Los recursos que se generen en desarrollo de los contratos o Convenios financiados con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales a los cuales hace referencia el inciso 1° del presente artículo no computarán para efectos de determinar los porcentajes allí dispuestos.*

*Los contratos o Convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, entes gubernamentales extranjeros o personas extranjeras de derecho público, así como aquellos a los que se refiere el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se ejecutarán de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los Convenios celebrados, o sus reglamentos, según sea el caso. En los demás casos, los contratos o Convenios en*



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

*ejecución al momento de entrar en vigencia la Ley 1150 de 2007 continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su celebración hasta su liquidación, sin que sea posible adicionarlos ni prorrogarlos.*

*Parágrafo. Los Convenios a que hace referencia el presente artículo deberán tener relación directa con el objeto del organismo de cooperación, asistencia o ayuda internacional que se contemple en su reglamento o norma de creación”.*

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21, numeral 9 de la Ley 7 de 1979, “[p]or la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”, está facultado para celebrar Convenios con personas jurídicas nacionales e internacionales sin ánimo de lucro para el desarrollo de sus objetivos, como es el caso de la OIM, Entidad que cuenta con protocolos para adelantar procesos de selección de contratistas y desarrollar las líneas de acción trazadas en los Convenios de Cooperación Internacional suscritos.

Ahora bien, de acuerdo con la respuesta de 29 marzo del 2011, emitida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, mediante Oficio S-2011-01259 NAC de la Secretaría General de ese Instituto, ante un requerimiento que esta Procuraduría Delegada hizo en torno a los Convenios de Cooperación celebrados entre el ICBF y la OIM, desde el año 2006 hasta el 2011, se conoció que se han suscrito un total de treinta y dos (32) Convenios de esta clase.

Adicionalmente, según información suministrada mediante Oficio S-2011-014353 NAC de 8 de abril del 2011 por la Secretaria General del ICBF, doctora Rosa María Navarro Ordóñez, en respuesta a un requerimiento que hizo esta Procuraduría Delegada sobre el número de Convenios que el Instituto ha suscrito con ese Organismo Internacional se observó, en los cuadros elaborados para el efecto, que desde el año 2008 hasta el año 2010 se han suscrito con la OIM, veinte (20) Convenios de la Dirección de Protección y Prevención y desde el 2009



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

hasta el 2010, seis (6) Convenios de Infraestructura Inmobiliaria, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

**CONVENIOS DE LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN**

Convenios de Cooperación Internacional y Aporte OIM. Año 2010								
Número del Convenio	Fecha de Suscripción	Valor	Término	Adición		Prórroga	Modificación	
				Valor	Término		Término	Cláusula
013	28 de enero. Acta de inicio el 2 de marzo	\$ 1.650.000.000.00	6 meses	\$ 600.000.000.00, correspondiente a la vigencia 2010			Hasta el 31 de diciembre de 2010, luego hasta 15 de abril de 2011 y posterior hasta el 14 de julio de 2011	Nº. 1 del 6 de marzo de 2010 (cláusula novena sobre supervisión)
014	28 de enero	\$ 14.516.023.220.00	30 de diciembre	\$300.000.000.00 \$171.055.513.00 \$456.000.000.00 \$2.700.000.000.00			Nº. 1 del 24 de diciembre de 2010 Nº. 2 del 23 de febrero de 2011 hasta el 30 de junio de 2011	Nº. 1 del 4 de junio de 2010. Nº. 2 del 28 de febrero de 2011
Convenio de Asociación 373 Suscrito con Ministerio de Educación /UNICEF/OIM	25 de octubre. Inicio 8 de noviembre	SIN VALOR	8 de noviembre de 2011					
76	21 de diciembre	\$ 10.109.358.600.00	30 de abril de 2011					
94	31 de diciembre	\$ 4.435.075.829.00						
81	23 de diciembre de 2010	\$ 2.157.075.000.00						
95	31 de diciembre	\$ 30.505.525.606.00	30 de diciembre de 2011	Solicitud por \$1.398.000.000.00. No se ha legalizado en la fecha de la Visita				
209/ 2010	28 de diciembre	\$ 24.445.320.717.00	30 de noviembre de 2011					



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

<b>Convenio N°.</b>	<b>Año</b>
0/078/ID-007 EXT	2008
0/084	2008
797/08 EXT (CHS 338)	2008
0/049	2009
0/079	2009
0/096 NAJ-467 EXT	2009
0/105 NAJ-474 EXT	2009
0/178 NAJ-486-CM-144	2009
0/183 CM-144 EXT	2009
0/196 NAJ 489-196	2009
1519 EXT	2009
CM-070-01 EXT	2009
CM-136 EXT	2009
CM 151 EXT 0/194 ICBF	2009
0/14 - MAJ-491	2010
0/41	2010
0/076	2010
0/094	2010
0/095	2010
CM-209	2010

**CONVENIOS INFRAESTRUCTURA INMOBILIARIA**

<b>Convenio N°.</b>	<b>Año</b>
0/043	2009
0/052	2009
0/0150-NA - 0067 EXT	2009
306 EXT -NAJ-410	2009
0/013	2010
0/081-CM2042010EXT	2010



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Los Convenios de Dirección de Protección y Prevención del 2010 corresponden a los números 0/014, 041, 076, 094, 095 y CM-209 y los de Infraestructura Inmobiliaria a los números 0/013 y 0/081.

Esta Procuraduría Delegada revisó un total de ocho (8) Convenios de Cooperación y Aporte celebrados con la Organización Internacional de Migraciones, en el año 2010, que corresponden a los siguientes números: 13, 14, 373, 076, 094, 081, 095 y 209 (Acta de Visita, folios 27 a 45).

## **8. Situaciones encontradas en relación con estos Convenios de Cooperación**

Para una mayor comprensión de las situaciones observadas, se desarrollarán en el siguiente orden y respecto a los siguientes temas: (i) Principio de Planeación; (ii) objeto pactado; (iii) cuantía del Convenio, aportes en especie realizados por la OIM, anticipos, desembolsos y descuentos efectuados por el ICBF; (iv) ampliación de plazos y prórrogas durante su ejecución; (v) ausencia de garantías; (vi) supervisión de los Convenios y (vii) falta de reporte a los organismos de control sobre la publicación en el SECOP.

1. En relación **con el Principio de Planeación**, esta Procuraduría Delegada apreció:

- Que los Convenios de Cooperación Internacional se suscribieron en el último mes del año.

En efecto, el Convenio de Cooperación y Aporte 013 se suscribió el 28 de enero de 2010 y los Convenios 076, 094, 081, 095 y 209 se suscribieron entre el 21 a 31 de diciembre de 2010, esto es en un periodo de diez días.

Esta situación parece poner de presente que durante la misma época el ICBF hiciera el análisis de conveniencia con el fin de desarrollar proyectos y programas para luego buscar la cooperación internacional.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Aunque si bien los estudios previos pueden hacerse con la debida antelación y tener aparentemente clara la necesidad de la celebración del Convenio de Cooperación Internacional para mejorar la calidad de vida de la niñez y de las personas desplazadas, así como de otros grupos vulnerables de la población, se estima que puede haber una deficiente planeación o preparación en el estudio de las necesidades que se requieren satisfacer.

En virtud de lo anterior y comprendiendo que la toma de decisiones por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en lo relativo a la búsqueda de mecanismos que tiendan a garantizar los derechos de los niños, las niñas, los y las adolescentes como sujetos de derechos, así como el resto de los grupos poblacionales sujetos de especial protección constitucional, demanda unos estudios complejos en la parte jurídica, técnica y financiera, es razonable afirmar que no se estudian por los servidores públicos competentes con el rigor necesario las necesidades para ser satisfechas y simultáneamente se suscriban los Convenios de Cooperación Internacional.

- Que las adiciones a los objetos de los Convenios de Cooperación Internacional suscritos por el ICBF con la OIM parecen no haber obedecido a una rigurosa planeación.

En efecto, en el momento de realizarse la visita por la Comisión de esta Procuraduría Delegada a la Sede Nacional del ICBF pudo advertirse que se estudiaba la adición al Convenio 095 de 2010 con el fin de contratar a diversos profesionales para implementar la política de prevención del reclutamiento y utilización de los niños, las niñas, las y los adolescentes en los niveles departamentales, distritales y locales. Se mencionan como perfiles requeridos: profesionales del Derecho, Ciencias Sociales (Antropología, Sociología, Trabajo Social o afines, Ciencias Políticas con conocimientos en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, en particular derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, experiencia en la construcción y el



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

seguimiento de políticas públicas de infancia y adolescencia, relaciones interinstitucionales e intersectoriales, experiencia en el trabajo con autoridades locales, funcionarios públicos, líderes comunitarios, organizaciones de base y grupos juveniles, familias, niños y niñas y conocimiento de la región donde ejercerá sus funciones.

Sobre este aspecto, si bien se conoce la trayectoria de la OIM en el manejo de temas sobre prevención en desplazamiento, la Reducción de la violencia y el maltrato infantil, entre otros, bien valdría la pena repensar si son éstas funciones misionales que el Instituto debería asumir de manera directa a través de funcionarios públicos de la Entidad.

Considera esta Procuraduría Delegada que si para la sostenibilidad del objeto pactado en el Convenio 095 de 2010 se hace necesaria una adición por un valor de \$1.398.000.000.00 y un desembolso único de \$1.248.000.000.00, una vez se haya legalizado la adición con el descuento que usualmente se hace para la OIM, que se fijó en la suma de \$128.717.488.00, se advierte un presunto desconocimiento del Principio de Planeación, máxime si se tiene en cuenta, por una parte, que el Convenio fue suscrito el 31 de diciembre de 2010 y a finales de marzo de 2011 se estaba contemplando suscribir la mencionada adición; y, por otra parte, que la justificación para la adición visible en folio 43 del Acta de Visita, aducida por el ICBF, con el fin de aunar esfuerzos y recursos para el fortalecimiento, desarrollo y seguimiento a los proyectos y procesos de atención integral para los niños, las niñas y los adolescentes y sus familias encaminados a garantizar y restituir los derechos desde la primera infancia, su proyecto de vida con el fin de Reducir la violencia, el maltrato infantil, la utilización y el reclutamiento de los niños y las niñas por grupos armados ilegales, entre otras formas de vulneración, es idéntica a la que se redactó el 31 de diciembre de 2010.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2. En relación **con el objeto pactado**, esta Procuraduría Delegada apreció:

- Que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha suscrito Convenios de Cooperación Internacional con la OIM, en los cuales se han plasmado **objetos** muy amplios.

En efecto, la gran mayoría de los Convenios han sido suscritos para desarrollar objetos similares a éstos:

*“Aunar esfuerzos para desarrollar el presente Convenio a través del cual se pretende adelantar acciones tendientes a prestar la asistencia humanitaria a la población desplazada con énfasis en la niñez y la familia en las fases de atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica” (Convenio 126 de 2006, Respuesta del ICBF S-2011-014352-NAC de 8 de abril de 2010).*

*“Aunar esfuerzos y recursos para realizar acciones con enfoque diferencial para la prevención, protección y el restablecimiento de los derechos vulnerados a niños, niñas, adolescentes y familias en general, víctimas de toda forma de violencia y especialmente a los afectados por desplazamiento y/o por desastre natural” (Convenio 073 de 2007 Respuesta del ICBF S-2011-014352-NAC de 8 de abril de 2010).*

*“Aunar esfuerzos y recursos para desarrollar el proyecto denominado ‘Calidad de vida de la primera infancia en el Chocó, garantía y restitución de sus derechos y la prevención de su vulneración’, mediante el cual se brindará atención integral pertinente a la cultura local y condiciones de vulnerabilidad y diversidad a por lo menos 14494 NN menores de 5 años en 14 municipios del departamento del Chocó, en los componentes de educación, cuidado, nutrición y salud básica, con el propósito de alcanzar un satisfactorio nivel de desarrollo infantil y que contribuya con la prevención al reclutamiento de grupos armados ilegales” (Convenio 797 de 2008, Respuesta del ICBF S-2011-014352-NAC de 8 de abril de 2010).*

*“Aunar esfuerzos humanos y técnicos para contribuir al desarrollo del proyecto de vida de niños, niñas y adolescentes y jóvenes beneficiarios del ICBF, en especial de aquellos que se encuentran en proceso administrativo de restablecimiento de derechos PARD y que han sido*



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

*declarados en adaptabilidad en las líneas estratégicas de educación y apoyo para la generación de ingresos” (Convenio 079 de 2009, Respuesta del ICBF S-2011-014352-NAC de 8 de abril de 2010).*

*“Aunar esfuerzos y recursos técnicos y financieros para apoyar la formación en educación superior en carreras técnicas, tecnológicas o profesionales en la fase de pregrado u otras actividades de apoyo al proyecto de vida de adolescentes que se encuentran vinculados al proceso administrativo de restablecimiento de derechos PARD i) Con declaratoria de adaptabilidad ii) en el Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes y iii) desvinculados del Conflicto armado como apoyo al componente de educación en desarrollo del Programa Proyecto de Vida” (Convenio 65-NAJ-588 EXT/2011 Respuesta del ICBF S-2011-014355-NAC).*

Contrasta este objeto indeterminado con estos otros objetos:

*“Aunar esfuerzos entre las partes, para aportar recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos para la construcción de un hogar múltiple del ICBF en el Municipio de Tumaco (Nariño), en el inmueble que para tal fin destine el Municipio de Tumaco” (Convenio 052 de 2009, Respuesta del ICBF I-2011-004224-NAC), “Construcción de un hogar múltiple en el Municipio de Buenaventura” (Convenio 043 de 2009, Respuesta del ICBF I-2011-004224-NAC).*

También contrasta con este otro objeto, cuya redacción resulta confusa:

*“Aunar esfuerzos y recursos técnicos y financieros, con el fin de apoyar la atención integral a la primera infancia mediante la adquisición de elementos de dotación para cualificar la atención en las Unidades de Servicio de los Programas de Primera Infancia del ICBF, con el propósito de alcanzar un nivel de desarrollo infantil satisfactorio” (Convenio 076 de 2010, Respuesta del ICBF I-2011-004224-NAC).*

También se han acordado objetos sobre infraestructura inmobiliaria como el siguiente:

*“Aunar esfuerzos para la asesoría, asistencia técnica, gerencia y ejecución administrativa, técnica, jurídica y financiera por parte de la OIM de los proyectos de inversión destinados a los estudios y diseños, la*



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

*Interventoría, la construcción, la remodelación, adecuación y mantenimiento, la dotación de infraestructura educativa requerida para mejorar la atención de la primera instancia, para ser entregada en zonas marginales ubicadas en entidades territoriales determinadas y aprobada por el ICBF, incluyendo el diseño, la construcción, adecuación, dotación e interventoría” (Convenio 013 de 2010, Respuesta del ICBF I-2011-004224-NAC).*

*“Aunar esfuerzos para la asesoría asistencia técnica, gerencia y ejecución administrativa, técnica, jurídica y financiera por parte de la OIM de los proyectos de inversión destinados a realizar los diagnósticos y adecuaciones a los Hogares infantiles determinados por el ICBF para mejorar la atención de la primera infancia” (Convenio 081 de 2010 Respuesta del ICBF I-2011-004224-NAC)*

3. En relación con la **cuantía del Convenio de Aportes realizados por la OIM, los anticipos, desembolsos y descuentos**, esta Procuraduría Delegada apreció:

- Que entre los años 2008 y 2010 el valor total contratado entre el ICBF y la OIM fue cercano a los **\$300.000.000.000.00** (incluyendo aportes de OIM y del Ministerio de Educación Nacional del 14%). De los valores contratados se encontró una concentración para el mes de diciembre, equivalente al 100% en el año 2008, al 37.6% en el año 2009 y al 75% en el año 2010, como se aprecia a continuación:

<b>Año</b>	<b>Valor Contratación</b>	<b>Contratación Diciembre</b>	<b>Porcentaje de Contratación Diciembre</b>
2008	\$ 66.306.808.487.00	\$ 66.306.808.487.00	100%
2009	\$ 128.300.493.519.00	\$48.239.730.00	37.6%
2010	\$ 95.375.414.996.00	\$ 71.555.280.752.00	75.0%

- Que el ICBF al suscribir los Convenios de Cooperación hace un aporte en dinero efectivo y también en especie, pero del valor del aporte del ICBF usualmente se descuenta una suma que tiene como propósito



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

cancelarle los costos en que incurra la OIM por el montaje, la evaluación y el seguimiento del respectivo Convenio.

Así, por ejemplo, en el Convenio de Cooperación y Aporte 013, suscrito el 28 de enero de 2010, cuyo valor ascendía a la suma de \$1.650.000.000.00, se pactó que los aportes se realizarían así: \$1.250.000.000.00 aportaba el ICBF y \$400.000.000.00 aportaba la OIM y que del valor del aporte del ICBF al Convenio se descontaría la suma de \$128.923.767.00 para cubrir los costos en que incurriera la OIM por el montaje, la evaluación y el seguimiento del Convenio. Los desembolsos por parte del ICBF fueron así: *“a) Un primer desembolso por un valor del (50%) del valor de sus aportes, al momento de la suscripción y legalización del mismo, b) El cincuenta (50%) restante se hará en desembolsos mensuales directamente proporcionales al avance del proyecto (diseños, obra, dotación) medido de manera porcentual (%), aprobado y certificado por la interventoría contratada para tal fin”* (Acta de Visita, folio 27).

En el Convenio 076 suscrito el 21 de diciembre de 2010, por un valor de \$10.109.358.600.00, el ICBF aportó \$9.510.123.094.00 en dinero y \$599.235.506.00 aportó la OIM en dinero y en especie. Del valor del aporte del ICBF al proyecto se descontaría la suma de \$903.678.854.00 (Acta de Visita, folio 37).

En el Convenio 081 suscrito el 23 de diciembre de 2010, el ICBF se comprometió a aportar la suma de \$2.060.000.000.00 y \$8.240.000.00 por conceptos de gravámenes a los movimientos financieros y la OIM aportaría la suma de \$97.075.000.00, de los cuales aportaría en dinero la suma de \$47.075.000.00, los que serían ejecutados directamente por este Organismo Internacional (Acta de Visita, folios 39 y 40).

En el Convenio 094, suscrito el 31 de diciembre de 2010, por un valor de \$4.435.0755.829.00 el ICBF aportó la suma de \$3.805.162.818.00 y la OIM un valor de \$629.913.011.00, de los cuales la suma de



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

\$437.660.000.00 en dinero destinados a la dotación de emergencia para el Municipio del litoral de San Juan del Chocó y la suma de \$592.23.011.00 en especie y del valor del aporte del ICBF se descontaría la suma de \$392.460.739.00 (Acta de Visita, folios 38 y 39). En este Convenio hubo un único desembolso por el 100% de los aportes del ICBF, a la firma y perfeccionamiento del mismo y la suma de \$629.913.011.00 en dinero y en especie, los cuales ejecutaría directamente la OIM dentro del plazo de ejecución pactado.

En el Convenio 095, suscrito el 31 de diciembre de 2010, el valor del Convenio fue de \$30.505.525.606.00, de los cuales se desembolsarían así: el ICBF haría un único desembolso de manera anticipada por un valor de \$28.700.763.194.00 una vez se perfeccionara el Convenio, la OIM la suma de \$1.804.762.412.00, de los cuales \$771.000.000.00 fueron en dinero y \$1.033.762.412.00 en especie (Acta de Visita, folio 41).

En el Convenio 209, suscrito el 28 de diciembre de 2010, por un valor de \$24.445.320.717.00, el ICBF aportó la suma de \$23.245.320.717.00 y la OIM aportaría en dinero y/o en especie la suma de \$1.200.000.000.00 y del valor del aporte del ICBF al proyecto se descontaría la suma de \$2.170.687.247.00. Los desembolsos se hicieron así: El ICBF entregaría un primer desembolso por la suma de \$3.245.320.717.00 al perfeccionamiento del Convenio y un segundo desembolso por valor de \$8.000.000.00 previa aprobación por parte del Comité Técnico del plan de ejecución presupuestal (Acta de Visita, folios 44 y 45).

Con base en lo anterior, nótese que se trata de una cuantiosa inversión por parte del ICBF que excede a los aportes que han sido tasados y especificados por parte del Organismo de Cooperación Internacional.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Que, no obstante que en casi todos los Convenios suscritos con la OIM aparece el valor que este Organismo Internacional aporta en dinero, no siempre se valora económicamente cuál es su aporte en especie.

Es aconsejable que se tuviera en cuenta lo pactado, por ejemplo, en el Convenio 094 de 2010, donde se estableció que la OIM aportaba la suma de \$592.253.011.00 en especie, representados en la infraestructura, el personal técnico y administrativo para el monitoreo y costos operativos del proyecto (Acta de Visita, folio 38). O en el Convenio 209 de 2010, donde quedó consignado que la OIM aportaría en dinero \$200.000.000.00, destinados a la asistencia técnica y al fortalecimiento de las Unidades Móviles del ICBF y en especie la suma de \$1.000.000.000.00 para recursos humanos y para el desarrollo de proyectos comprometidos y financiados por la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional USAID (Acta de Visita, folio 44).

Esta Procuraduría Delegada no desconoce los aportes en especie que en los Convenios suscritos entre el ICBF y la OIM ha realizado este Organismo Internacional, pero advierte que esa indeterminación de los aportes en especie debe corregirse con el fin de no dar la impresión de que la cooperación es ficta o presunta o que ésta tiene por objeto la administración o la gerencia de sus recursos propios o de aquellos que los presupuestos públicos les asignen. Una especificación completa del aporte de esta naturaleza, para efectos contables, incluso puede ser positiva y ofrecer más claridad en torno a la actividad a la que se comprometerá el Organismo Internacional.

4. En relación con la **ampliación de los plazos y recursos durante la ejecución de los Convenios**, esta Procuraduría Delegada apreció:
  - Que los plazos pactados en los Convenios de Cooperación Internacional se modifican de manera reiterada y al poco tiempo de haberse suscrito.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Así, por ejemplo, en el Convenio 013 de 28 de enero de 2010 el plazo de ejecución fue de seis (6) meses contados a partir de la suscripción del Acta de inicio, la cual se suscribió el 2 de marzo de 2010 y el 26 de este mismo mes se realizó la modificación N° 1 y después existió prórroga del plazo de ejecución de los proyectos establecidos en el Convenio hasta el 15 de abril de 2011 para garantizar la terminación y el correcto funcionamiento de los hogares infantiles.

5. En relación con las **adiciones en los Convenios**, la Procuraduría Delegada apreció:

- Que es práctica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con estos Convenios suscribir en un término muy corto una adición de recursos.

Así, por ejemplo, en el Convenio 014 de 2010 el ICBF justificó la adición de recursos por un valor de \$171.055.513.00 para la línea de acciones de fortalecimiento a la familia y prevención de la violencia así: \$153.413.017.00 de inversión para la línea y \$17.642.496.00, que corresponden a costos de montaje, ejecución y seguimiento por parte de la OIM. Cabe anotar que en diciembre de 2010 este Convenio se adicionó por un valor de \$2.700.000.000.00, los cuales se distribuían así: \$2.421.524.663.00 para la nueva línea definida, de los cuales el ICBF aportaría la totalidad de \$278.475.337.00 a OVERHEAD OIM.

También debe resaltarse que en este Convenio se hicieron varias adiciones y modificaciones, una de ellas la N° 3 y la modificación N° 4 y la prórroga N° 1, suscrita el 24 de diciembre de 2010, la que obedeció a la ocurrencia del fenómeno de la niña desatado en todo el país, lo que generó un desastre natural. La prórroga N°2 se efectuó el 28 de febrero de 2011, situación que se justificó en razón a las necesidades en instalación de albergues, asistencia alimentaria para auxiliar a los afectados por la emergencia invernal. El Comité de Contratación del



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

ICBF emitió concepto favorable a la suscripción de prórroga quedando el plazo del Convenio hasta el 30 de junio de 2011. Incluso como resultado de esta ejecución se conoció que se esperaba beneficiar 5.420 escuelas, pero que se superó la meta para un total de 8.984.

De los Convenios números 096 de 2009 y 151 de 2009, según la información reportada por el ICBF, llama la atención que los porcentajes de adición superan el 50%, con lo cual parece ponerse en evidencia la presunta indebida planeación en la suscripción de los mencionados Convenios de Cooperación. Así puede advertirse en el siguiente cuadro:

Convenio N°	Fecha	Valor Inicial	Valor Adiciones	Valor Total	*Porcentaje de Adiciones
151/2009	29 diciembre de 2009	\$ 10.427.710.237.00	\$ 6.109.257.634.00	\$ 16.536.967.871.00	58.6%
096/2009	15 octubre de 2009	\$ 2.500.444.071.00	\$ 6.121.966.830.00	\$ 8.622.410.901.00	244.8%

6. En relación con la **ausencia de garantías por parte del Organismo de Cooperación Internacional**, esta Procuraduría Delegada apreció:

- Que los Convenios de Cooperación Internacional suscritos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la OIM no están garantizados por ninguna clase de garantías.

En efecto, en el Convenio 095 de 2010 al *referirse a los riesgos*, se señaló:

*“Tomando en consideración que nos encontramos frente a un Convenio de Cooperación suscrito con organismo internacional como es la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- y considerando que desde hace varios años vienen trabajando conjuntamente con el ICBF en pro de la niñez, la adolescencia y la familia con resultados óptimos, no se vislumbra la necesidad de establecer garantías para*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*efectos de la celebración del Convenio por la ausencia de riesgos en la ejecución del mismo, máxime si para este tipo de contrataciones la contratación de aquellas no es obligatoria” (Acta de Visita, folio 43).*

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia considera que, pese a los resultados visibles que hasta el momento el ICBF ha obtenido con la OIM durante la ejecución de los mencionados Convenios, bien podrían presentarse algunos riesgos en su ejecución, como, por ejemplo, cuando se contraten bajo los procedimientos del mencionado Organismo Internacional personas naturales o jurídicas, o personal técnico y de apoyo logístico, o bienes y servicios, tal como se lee en el Convenio 076 de 2010 (Acta de Visita, folio 37), lo que indica que en cualquier momento podrían los recursos públicos tener riesgos y es por ello que se planteara la posibilidad de protegerlos, sobre todo cuando son miles de millones de pesos los que se entregan en cada desembolso, previo pago del montaje, la evaluación y el seguimiento que realiza la OIM.

7. En relación con la **supervisión de los Convenios de Cooperación Internacional**, esta Procuraduría Delegada apreció:

- Que no siempre los Convenios de Cooperación Internacional pactan quiénes son los funcionarios del ICBF encargados de realizar la función de supervisión.

Así, por ejemplo, en el Convenio 081, suscrito el 23 de diciembre de 2010, se pactaron como obligaciones del Instituto, entre otras, la de ejercer la supervisión, sin embargo, no se identificó cuáles funcionarios se encargarían de constatar la correcta ejecución de los recursos, el cumplimiento del objeto y las obligaciones contraídas por la OIM (Acta de Visita, folio 39).

También esta Procuraduría Delegada estima que es aconsejable que esa supervisión no la realice un servidor público que tiene atribuidas



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

diversas funciones. Así, por ejemplo, en el Convenio de Cooperación 209 suscrito el 28 de diciembre de 2010, en el que se señaló que la supervisión estaría a cargo de la Secretaria General del Instituto, doctora Rosa María Navarro Ordóñez, quien a su vez se encontraba encargada de la Dirección Protección en el ICBF (Acta de Visita, folio 45) y tenía la calidad de Ordenadora del Gasto. Esta multiplicidad de funciones podría en algún momento poner en riesgo la verificación eficaz del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

8. En relación con el reporte a los **organismos de control sobre la publicación en el SECOP**, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia apreció:

- Que en las carpetas de los Convenios de Cooperación Internacional revisados no pudo comprobarse que el ICBF remitiera a los organismos de control información sobre la ejecución de los Contratos y Convenios a los que se refiere el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

9. **Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Convenios de Cooperación Internacional suscritos con la OIM**

Comprende la Procuraduría para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia que la OIM ha brindado asistencia técnica y financiación con fondos aportados por la USAID, entre otros organismos, al Programa de Atención Especializada a los niños, las niñas, los adolescentes y las familias en situación de vulnerabilidad y que su objetivo único ya no es trabajar con migrantes y Gobiernos para proveer respuestas humanas al problema de la migración, sino que también en Colombia ha brindado asistencia para la atención a población a víctimas de la trata de personas, el desplazamiento forzado y el reclutamiento de personas, con base en su amplia experiencia internacional.

No obstante lo anterior, esta Procuraduría Delegada después de revisar cada uno de los Convenios celebrados por el ICBF y la OIM en el año 2010, los cuales se encuentran todavía en ejecución, considera pertinente hacer las siguientes



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

recomendaciones generales, que deben ser tenidas en cuenta por quienes participan en el proceso de contratación y así evitar incurrir en prácticas indebidas:

1. **DETERMINAR** un objeto claro, específico y determinado en los Convenios con un Organismo Internacional de Cooperación o con personas extranjeras de derecho público u organismos de Derecho Internacional, que tienen como finalidad aunar esfuerzos para lograr un objetivo común, con el fin de conocer cuáles son las acciones para ser realizadas y los productos esperados. Este objeto, en todo caso, deberá guardar relación con la ficha técnica correspondiente a cada Convenio, así como con el Convenio de Cooperación marco suscrito por el ICBF y la Entidad Cooperante.
2. **REALIZAR** estudios previos desde la perspectiva de derechos con el fin de hacer evidente cuáles son los derechos y la población que pretende el ICBF proteger en su condición de órgano rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, por consiguiente es especialmente importante el enfoque poblacional diferencial que vislumbre su rol protagónico en la prevención y protección de derechos.

Si bien es cierto que la misión legal de este Instituto es la de mejorar la calidad de vida de la niñez y la familia como núcleo vital de la sociedad, esta competencia de protección integral debe materializarse en los convenios y contratos que suscriba conociéndose a través de los estudios previos cuál es el porcentaje de la población vulnerable, la ubicación, las necesidades, las problemáticas que padece, así como la relación con el desarrollo de planes, proyectos y programas del ICBF en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal.

Con base en lo anterior, se pretende que tanto en el objeto del Convenio de Cooperación Internacional o en el alcance del mismo aparezcan de manera definida, con el fin de que pueda verse reflejado la misión de la Entidad Cooperada, los lineamientos que para el efecto haya trazado para



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

una verdadera, concreta y apreciable garantía de derechos de los niños, las niñas, los y las adolescentes y las familias, así como del restablecimiento pleno de éstos cuando han sido vulnerados.

La recomendación anterior con el propósito de que cuando se trate de un Convenio de Cooperación Internacional que contenga varias líneas de acción, por ejemplo, en torno al enfoque en salud, educación, fortalecimiento al soporte institucional y programático y a la familia, tal como aparece en el Convenio 095 de 2010, se especifique de mejor manera quiénes y cuántos serían los beneficiarios, puesto que aunque en la línea estratégica 1.1.2 del Convenio aludido sobre atención a los niños, las niñas, los y las adolescentes víctimas de violencia con afectación diferente a minas antipersona, se expresó que existe una *“limitada atención psicosocial en las propias localidades donde residen (zonas rurales dispersas que contribuyan a la efectiva rehabilitación y, por tanto a la reintegración psicosocial, educativa y socioeconómica, tanto de las víctimas como de sus familias”* (Carpeta del Convenio), no se puede identificar qué departamentos ya fueron focalizados, lo cual da a entender que el estudio previo no fue lo suficientemente completo en este análisis que se presume debe conocerse con anterioridad.

3. **PACTAR** el objeto del Convenio en relación con la misión del Organismo Internacional con el propósito de que antemano pueda tenerse certeza de que existe aptitud y capacidad para desarrollar el objeto contractual.
4. **VALORAR** económicamente el aporte proveniente del Organismos Internacional con el fin de que pueda hacerse visible el Principio de la Reciprocidad. De esta forma, se recomienda que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ejerza especial vigilancia a los Convenios de Cooperación Internacional que suscriba con el fin de evitar que a través de ellos y de manera velada se entreguen recursos públicos para que el Organismo Internacional los administre o gerencie, conducta prohibida expresamente por la Ley 1150 de 2007, sin que exista una compensación proporcional con los recursos que aporte el Instituto.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

5. **SUPERVISAR** de manera estricta las obligaciones contractuales y dar aplicación al Anexo 3 del *Manual de Contratación del ICBF*, con el fin de que se ejerza una adecuada verificación, seguimiento y evaluación en torno al avance, el desarrollo y la ejecución del mismo, así como de las obligaciones adquiridas según los lineamientos establecidos por el ICBF para la ejecución de los proyectos trazados que han de beneficiar a la población vulnerable, razón por la que no puede perderse de vista que el Convenio se convierte en un instrumento para el cumplimiento de la misión a cargo de la Entidad que buscó aunar esfuerzos humanos, financieros y técnicos con el Organismo Cooperante, por lo que un deficiente seguimiento puede ocasionar un perjuicio no sólo a la Entidad Contratante, sino también dar lugar a posibles irregularidades que pueden originar graves riesgos a la población que pretende beneficiarse.
6. **ANALIZAR** los riesgos que pueden derivarse de la ejecución de los Convenios de Cooperación Internacional, porque si bien es cierto que en esta clase de Convenios no son obligatorias la constitución de garantías, debe evaluarse la necesidad de adoptar algún tipo de mecanismo que permita hacer frente a cualquier eventualidad en la ejecución de las obligaciones pactadas entre la Entidad Contratante y el Organismo Cooperante.
7. **EVALUAR** los alcances de la Cooperación Internacional respecto a la contratación que es esencial para el desarrollo de las funciones misionales de las instituciones de origen estatal como el ICBF.
8. **PUBLICAR** en el Portal único de Contratación del Sistema electrónico para la contratación pública (SECOP), de conformidad con el parágrafo 2º de la Ley 1150 de 2007, la información relativa a la contratación con Organismos Internacionales, así como la de reportarla a los organismos de control; deber legal que no puede ser incumplido por los servidores públicos so pena de configurarse una posible falta disciplinaria.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**10. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Convenios de Cooperación y Aporte suscritos entre el ICBF y la OIM**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales realizará las siguientes acciones:

1. **COMPULSARÁ** a la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal copia de la documentación pertinente de los Convenios de Cooperación y Aporte celebrados entre el ICBF y la OIM en el 2010, con el fin de que en ejercicio de su competencia realice las diligencias a que haya lugar para establecer si estos Convenios, que se encuentran en ejecución, fueron celebrados con sujeción a los artículos 20 de la Ley 1150 de 2007 y 85 del Decreto 2474 de 2008.
2. **COMPULSARÁ** copia a la Contraloría General de la República de la documentación pertinente de los Convenios de Cooperación y Aporte celebrados entre el ICBF y la OIM en el 2010 con el fin de que en ejercicio de su competencia realice las diligencias a que haya lugar para establecer si estos Convenios, que se encuentran en ejecución, fueron celebrados con sujeción a los artículos 20 de la Ley 1150 de 2007 y 85 del Decreto 2474 de 2008 y para que efectúe el control fiscal al que se refiere la citada Ley.
3. **SOLICITARÁ** al ICBF un informe de los Convenios de Cooperación y Aporte objeto de la visita realizada por este Órgano de Control, en el que deberá analizarse desde un enfoque de derechos las metas y los resultados alcanzados mancomunadamente con la Organización Mundial de las Migraciones (OIM), que contenga un completo reporte de la perspectiva y garantía de derechos de la población que se benefició con la suscripción de los Convenios celebrados en el 2010, con el propósito de conocer si el ICBF como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Familiar a través de la cooperación del Organismo Internacional buscó el cumplimiento de los fines estatales y la efectividad de los derechos e intereses de la infancia, la adolescencia y la familia.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

## VII. CONVENIOS DE APOORTE SUSCRITOS ENTRE EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR Y LA RED ALMA MATER

El ICBF suscribió varios Convenios de Aporte con la RED de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional (ALMA MATER) siendo revisados y analizados por la Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia cuatro (4) en forma aleatoria, los números: 019 del 28 de enero de 2010, 021 del 28 de enero de 2010, 037 del 1 de octubre de 2010 y 024 del 1 de julio de 2010.

En el siguiente cuadro se da cuenta del número del Convenio, de la fecha de suscripción, del valor, del término, así como de las adiciones, prórrogas o modificaciones de los Convenios revisados por la Comisión de esta Procuraduría Delegada:

Convenios ALMA MATER (Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional) Año 2010							
Número del Convenio	Fecha de Suscripción	Valor	Término	Adición		Prórroga	Modificación
				Valor	Término	Término	Cláusula
019	28 de enero	\$ 6.328.278.264.00	Hasta el 30 de junio de 2010			Nº. 1 hasta 22 de septiembre de 2010. Nº.2, hasta el 31 de diciembre de 2010	Cláusula Primera: Reducción del valor del Convenio
021	28 de enero	\$ 5.958.000.000.00	Hasta el 31 de diciembre de 2010	Nº.1. Por la suma de \$2.300.865.554.00 Adición Nº. 2 por \$678.000.000.00		Nº. 1 hasta el 31 de diciembre de 2011	Nº. 1 Cláusula primera (supervisión); Nº. 2 de 2 de junio de 2010 (supervisión), Nº. 3 sobre los desembolsos
				\$ 678.000.000.00	Hasta el 30 de junio de 2011		Nº. 3 sobre desembolsos
				Nº.2. del 27 de diciembre de 2010, por \$ 678.000.000.00		Nº.1. hasta el 31 de diciembre de 2011	Nº. 4 (Condiciones esenciales de los desembolsos)
037	1 de octubre	\$ 8.725.471.377.00	Hasta el 31 de diciembre de 2010				Cláusula Primera: Reducción por \$160.037.474.40
024	1 de julio	\$ 8.917.091.223.000.00	Hasta 30 de septiembre de 2010	Nº 1 por \$ 215.000.000.00. Nº 2 por \$ 427.583.520.00.			Reducción Nº. 1 por \$861.000.000.00



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## 1. Naturaleza jurídica de la RED ALMA MATER

La RED de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional ALMA MATER, conforme al artículo 95 de la Ley 489 de 1998, es una entidad descentralizada indirecta, con personería jurídica, sin ánimo de lucro, de naturaleza pública y carácter académico, que agrupa a instituciones de educación superior estatales; se rige por las disposiciones del Código Civil, las normas para las entidades de este género y sus estatutos; goza de autonomía presupuestal, administrativa y financiera y está vinculada a las Instituciones de Educación Superior (IES) que la conforman y sujeta a ellas mediante la tutela administrativa.

## 2. Marco jurídico de los Convenios de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y ALMA MATER

En cumplimiento de los Principios de Transparencia y Responsabilidad que rigen la contratación pública, el artículo 2° numeral 4° literal c) de la Ley 1150 de 2007 prevé la contratación directa a través de los Contratos Interadministrativos.

Por su parte, el Decreto 2474 de 2008, reglamentario de la Ley 80 de 1993 y de la Ley 1150 de 2007, establece que para adelantar la contratación directa (artículo 77) la Entidad deberá proferir un acto administrativo de justificación, asimismo dispone que podrán celebrarse Contratos Interadministrativos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos para tal efecto (artículo 78), así como los principios de la contratación administrativa, entre los que debe mencionarse el Principio de Planeación en la contratación estatal.

La Corte Suprema de Justicia definió el Convenio Interadministrativo de la siguiente forma:

*“[C]omo un contrato de colaboración entre entidades públicas, que solo puede realizarse cuando las mismas son capaces de ejecutar el contrato por sí mismas, **sin acudir a la subcontratación**, dentro de las entidades factibles de suscribir esta clase de contratación directa para la fecha del contrato, aparecían en el artículo 2° de la citada ley, las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, al ser equiparadas por esa norma a entidades estatales, sujetas a las disposiciones*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*contractuales cuando en el desarrollo del convenio interadministrativo celebren contratos.*

*Cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, que no pueden ser entendidas sino como personas jurídicas de derecho público, componentes de la división-política –administrativa del Estado, las cuales gozan de autonomía en la gestión de sus intereses y a las que pertenecen los departamentos, municipios, distritos, territorios indígenas y, eventualmente, las regiones y provincias” (Sala de Casación Penal. Sentencia junio 21 de 2010, proceso 30677. MP: Sigifredo Espinosa Pérez, negrillas en el texto).*

### 3. Situaciones encontradas en relación con estos Contratos

Esta Procuraduría Delegada para una mayor comprensión de las situaciones observadas respecto a los Convenios números 019, 021, 038 y 024 de 2010, las desarrollará en el siguiente orden y en relación con estos temas: (i) la justificación; (ii) los requisitos habilitantes; (iii) el objeto pactado; (iv) las obligaciones comunes; (v) las modificaciones, las adiciones y las prórrogas; (vi) el valor de los servicios pactados; (vii) los aportes; (viii) el personal subcontratado; (ix) la celebración sucesivas de Convenios de Aporte y (x) la manera como se ha archivado la documentación.

1. En relación con la **justificación** para celebrar los Convenios suscritos entre el ICBF y ALMA MATER, esta Procuraduría Delegada apreció:

- Que en los estudios previos que se realizaron para justificar la selección de ALMA MATER encontró:

*“Que la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional –ALMA MATER– es una entidad descentralizada indirecta, con personería jurídica, sin ánimo de lucro, de naturaleza pública y de carácter académico, con autonomía presupuestal, administrativa y financiera que agrupa instituciones de educación superior estatales. Que ALMA MATER posee la capacidad profesional, técnica, administrativa, logística y amplia experiencia requerida para ejecutar el objeto convencional requerido por el ICBF” (Convenios de Aporte 019 del 28 de enero de 2010, 021 del 28 de enero de 2010, 037*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

del 1 de octubre de 2010 y 024 del 1 de julio de 2010, Acta de Visita, folios 46 a 64).

Para esta Procuraduría Delegada, los estudios previos que se realizaron para justificar la necesidad y la conveniencia de contratar directamente con ALMA MATER pudieron carecer de la invitación a otros oferentes con calidades y especificaciones similares a las de esta RED de Universidades, porque en las carpetas examinadas no se advirtieron otras consultas para descartar proveedores y modalidades de contratación alternas. De ser ello así, podría haberse vulnerado el Principio de Libre Concurrencia y Competencia, que consiste en la igualdad de oportunidades de acceso a la participación en un proceso de selección contractual. Así las cosas, el ICBF pudo no haber tenido en cuenta el concurso de entes jurídicos públicos o privados, propiciando dentro de un sentido de planeación la escogencia tras un proceso competitivo de una oferta que satisficiera al mejor precio, en el mejor tiempo posible y con la más alta calidad, las necesidades establecidas.

2. En relación con **los requisitos habilitantes**, esta Procuraduría Delegada advirtió:
  - Que al parecer el ICBF no manifestó en la documentación examinada cuáles fueron los requisitos habilitantes que verificó respecto de la capacidad profesional, técnica, administrativa, logística y amplia experiencia de la RED ALMA MATER para seleccionar al mejor oferente del mercado colombiano y así obtener asistencia técnica, administrativa, profesional y financiera a través del apoyo profesional y técnico así como de las consultorías, las prestaciones de servicios y las demás actividades necesarias para la ejecución de los proyectos, programas y procesos obligatorios para el cumplimiento de su misión institucional como órgano rector del Sistema de Bienestar Familiar.
3. En relación con el **objeto** de los Convenios suscritos entre el ICBF y ALMA MATER, esta Procuraduría Delegada advirtió:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Que los Convenios Administrativos de Cooperación y Aporte fueron suscritos para "*[l]a prestación por parte de ALMA MATER, a favor del ICBF de la asistencia técnica, administrativa, financiera y profesional a través de apoyo profesional y técnico, así como las consultorías, prestaciones de servicios y demás actividades que determine el Comité Operativo del Convenio, necesarias para la ejecución de los proyectos, programas y procesos referidos en estudio previo y justificación técnica que hacen parte integral del Convenio*" (Convenios de Aporte 019, 021, 037 y 024 de 2010, Acta de Visita, folios 46 a 64).

Para esta Procuraduría Delegada se puede inferir que en los Convenios suscritos el objeto no está determinado con claridad, ni tampoco la manera como éste se pretende ofrecer ni la forma como se controlará y verificará por la Entidad. La indeterminación del objeto permite que hacia el futuro se le dé cabida a todas aquellas situaciones que el Comité Operativo determine, lo cual puede ir en contravía de una planeación adecuada, que desde la fase misma de los estudios previos permite identificar el tipo de asistencia, de consultoría y de prestación de servicios requeridos para cumplir con los fines de la contratación.

- Que del valor total de los Convenios de Aporte suscritos entre el ICBF y ALMA MATER, entre 2007 y 2011, según información de ese Instituto ante la solicitud de información realizada por esta Procuraduría Delegada, merece la pena resaltar la siguiente distribución, según objeto del Contrato:



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

<b>VALOR DE LOS CONTRATOS SEGÚN OBJETO</b>		
Registro Único de Beneficiarios	\$39.748.316.297.00	20,13%
Asistencia técnica-administrativa y	\$ 118.737.069.473.00	60,15%
Construcción Jardín Infantil Risaralda	\$ 4.042.402.304.00	2,05%
Apoyo Cumbre de Gobernadores	\$ 28.510.800.00	0,01%
Equipos de apoyo para Defensores	\$ 17.539.033.542.00	8,88%
Los demás	\$ 17.319,635.065.00	8,77%
<b>TOTAL CONTRATACIÓN</b>	<b>\$ 197.414.967.481.00</b>	<b>100%</b>

Preocupa a esta Procuraduría Delegada que desde el año 2007 se esté adelantando un proyecto para implementar un repositorio computarizado de información de la caracterización, la intervención y los logros con beneficiarios y familias usuarias de los servicios del ICBF, cuya planeación responde a unas fases determinadas que incluyen todo lo relacionado con el levantamiento, la captura y el procesamiento de información, denominado Registro Único de Beneficiarios y en el que se han invertido cerca de 40 mil millones de pesos. Esta cifra representa en el período 2007-2011 una concentración equivalente a la quinta parte del total de la contratación realizada con la RED ALMA MATER.

4. En relación con las **obligaciones comunes**, esta Procuraduría Delegada advirtió:
- Que las obligaciones pactadas están condicionadas para su ejecución a decisiones futuras del Comité Operativo del cual hace parte ALMA MATER.

En efecto, así pudo advertirse en los Convenios Interadministrativos números 0/019 y 021 del 28 de enero de 2010, 037 del 1° de octubre de 2010, 024 del 1° de julio de 2010, que pactaron, entre otras, las siguientes funciones:



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

*“[2.] Desarrollar el objeto del convenio en los componentes técnico, administrativo, financiero y profesional. 3. Llevar a cabo la administración necesaria de los recursos a través de apoyo profesional y técnico así como las consultorías, las prestaciones de servicios y demás actividades que determine el Comité Operativo, encaminado a la ejecución de los proyectos, programas y procesos, de acuerdo con las especificaciones otorgadas por el ICBF. 4. Establecer medios de pago para los contratos derivados del presente convenio. 5.- Establecer los medios para pagos periódicos respecto a honorarios y/o salarios, liquidaciones, aportes y demás pagos derivados de la ejecución del convenio de conformidad con la legislación laboral y/o civil vigente y generar los comprobantes contables correspondientes a las remuneraciones de personal. 7. Mantener información permanente en cuanto a los cambios en la normatividad que afecta el objeto del convenio y los contratos laborales y/o civiles derivados de la cooperación realizada y aplicarlos en el desarrollo del mismo. 8. Suministrar soporte a las consultas realizadas por los funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, en cuanto a inquietudes asociadas a la gestión administrativa de personal 13. Ejecutar el convenio de conformidad con los lineamientos incorporados en este acuerdo y los que determine el Comité Operativo. 14. Prestar los servicios de asistencia técnica, administrativa, financiera y profesional necesarios para la ejecución del proyecto. 16. Coordinar las actividades de soporte, suministrando la información necesaria de los recursos asignados. 17. Sujetar los procesos al cronograma establecido por el ICBF, sin perjuicio de los imprevistos no imputables a RED ALMA MATER, que durante el proceso puedan incurrir, los cuales deberán ser comunicados por escrito al ICBF oportunamente. 20. Realizar seguimiento a los contratos o convenios que resulten necesarios para la ejecución de las obligaciones previstas en este convenio, con las personales naturales o jurídicas que tengan la idoneidad y la capacidad para ejecutar la actividad subcontratada. 21. Documentar debidamente todos los procesos de contratación que adelante para atender los requerimientos de los distintos organismos de control. 25. Rendir informes de la ejecución contractual en las fechas, plazos y oportunidades que defina el Comité Operativo del presente Convenio. Para el reporte contable de gastos, se deberán tener en cuenta las variables que el ICBF, dada su naturaleza jurídica determine sobre la ejecución de recursos y el avance del proyecto. Los informes serán presentados en los formatos previamente establecidos por ambas partes. 26. Documentar y archivar en forma independiente los soportes de los*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*compromisos asumidos con cargo al Convenio, incluidas las copias de los contratos, de las certificaciones de cumplimiento, de las constancias de los pagos efectuadas en cada caso y de los extractos bancarios. 28. Rendir, al finalizar el Convenio, un informe de conformidad con los reglamentos de RED ALMA MATER" (Convenio 024 de 2010, Acta de Visita, folios 59 y 60).*

De la lectura de la mencionada cláusula se aprecia claramente que varias de las obligaciones pactadas podrían estar condicionadas para su ejecución a decisiones futuras del Comité Operativo del cual hace parte ALMA MATER, también a eventos posibles pero inciertos generados en el plazo del Contrato, a obligaciones indeterminadas que no conducen a metas o productos concretos que permitan evaluar el impacto de los servicios ofrecidos y contratados por el ICBF.

5. En relación con **las adiciones, las modificaciones y las prórrogas**, esta Procuraduría Delegada advirtió:
- Que los mencionados Convenios de Aporte han sido objeto de reiteradas adiciones, reducciones, modificaciones y prórrogas.

Así, por ejemplo, en el Convenio 019 del 28 de enero de 2010 por un valor de \$6.328.278.264.00, incluidos todos los impuestos, las tasas y las contribuciones, se pactaron dos prórrogas para el plazo de ejecución con fechas 31 de marzo y 6 de septiembre de 2010. No tuvo adiciones, pero sí una reducción por la suma de \$ 648.000.000.00 el 22 de diciembre de 2010.

En el Convenio 021 del 28 de enero de 2010, por un valor de \$5.958.000.000.00, incluidos todos los impuestos, las tasas y las contribuciones, con una adición de \$2.978.865.554.00 para un valor total de \$8.936.865.554.00, siendo el porcentaje de la adición frente al valor inicial del 50.0%.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

En el Convenio de Aporte 037 del 1° de octubre de 2010, por un valor de \$8.725.471.377.00, incluidos todos los impuestos, las tasas y las contribuciones, no tuvo adiciones pero sí una Reducción del valor del Convenio por la suma de \$160.037.474.00 el 17 de diciembre de 2010.

En el Convenio 024 del 1° de julio de 2010, por un valor de \$ 8.917.091.223.00, incluidos todos los impuestos, las tasas y las contribuciones, se hizo una adición por \$215.000.000.00 y una Reducción de \$861.000.000.00 para un valor total de \$8.698.674.00 y en la misma fecha, 27 de septiembre de 2010, una adición de \$427.583.520.00.

6. En relación con **el valor de los servicios pactados**, esta Procuraduría apreció:

- Que en el valor de los servicios pactados entre el ICBF y ALMA MATER se incluye el costo de los servicios de apoyo profesional y técnico.

Respecto a los párrafos de las cláusulas de “forma de pago” se advirtió:

*“El valor total del convenio incluye el cuatro por mil y el costo de los servicios que presta ALMA MATER por la asistencia técnica, administrativa, financiera y profesional a través de apoyo profesional y técnico así como las consultorías, prestaciones de servicios y demás actividades que determine el comité operativo del presente convenio necesarias para la ejecución de los proyectos, programas y procesos, la cual equivale al cinco por ciento (5%) del valor total del convenio: Los costos por los servicios prestados que ALMA MATER cobra por este concepto no incluyen impuestos directos ni indirectos (tales como gravamen a los movimientos financieros), ni tasas ni contribuciones” (Convenios de Aporte 019, 021, 037 y 024 de 2010, Acta de Visita, folios 46 a 64).*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Preocupa a esta Procuraduría Delegada que la asistencia técnica, que parece ser el aporte de ALMA MATER, sea también remunerada. Entonces, cabe preguntarse, ¿qué servicios no tienen compensación económica? ¿Cuál es el aporte de la RED ALMA MATER a la Entidad Contratante?

7. En relación con **los aportes**, esta Procuraduría Delegada apreció:

- Que el aporte de ALMA MATER en los Convenios suscritos no se cuantifica económicamente.

En los precitados Convenios se hace alusión al aporte de ALMA MATER y del ICBF, así:

*“El aporte de ALMA MATER será en especie y estará representado por su experiencia en el trabajo, en la gestión y desarrollo de proyectos, la cual aporta en beneficio del presente Convenio, así como su organización y experiencia en la coordinación de actividades logísticas y que se encuentra representado en: 1. La participación, a través de un Coordinador de Proyecto y de los funcionarios que se requieran en las reuniones del comité operativo del Convenio. 2. Divulgación permanente del objeto del Convenio en la página web de ALMA MATER y demás medios con que cuente. 3. Participación en el diseño de estrategias para el desarrollo del objeto del convenio. 4. De requerirse y de manera concertada con el ICBF vincular a los estamentos académicos en la ejecución del convenio. 5. Realizar los trámites académicos y administrativos requeridos para el ICBF pueda contar con Pasantes de diferentes áreas del conocimiento vinculados a los proyectos. Los costos asociados a las pasantías serán con cargo a los recursos del convenio. 6. Contribuir a la organización de eventos académicos que se determinen en el Comité Operativo; los costos asociados a la realización de los eventos académicos serán con cargo a los recursos del convenio”*  
(Acta de Visita, folios 46 a 64).

El ICBF aporta para el desarrollo de la contratación derivada de los recursos establecidos en las cláusulas de los Convenios y ejerce la supervisión de la contratación que se deriva de los mismos. Esos



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

recursos están contemplados con sus valores y desembolsos correspondientes. Así, por ejemplo, en el Convenio 037 de 2010 la cláusula cuarta establece:

*“[V]ALOR Y DESEMBOLSOS: El valor del presente convenio será hasta por la suma de \$8.725.471.377, incluidos todos los impuestos tasas y contribuciones, los cuales serán realizados por ICBF de la siguiente manera: 1°. Un primer desembolso de \$2.908.490.459 en la penúltima semana de octubre de 2010. 2°. Un segundo desembolso en la penúltima semana de noviembre de 2010 por la suma de \$2.908.490.459 y, 3°. Un desembolso final cuyo monto será de \$2.908.490.459 una vez efectuada la revisión financiera del proceso de contratación, sin que sobrepase el 31 de diciembre de 2010. En todo caso el último desembolso podrá realizarse en esa fecha” (Acta de Visita, folio 54).*

En el Convenio 019 del 28 de enero de 2010 el aporte de ALMA MATER se concreta, por ejemplo, en participar en las reuniones del Comité Operativo del Convenio, divulgar el objeto del mismo, participar en el diseño de estrategias para su desarrollo, realizar trámites académicos y administrativos para que el ICBF cuente con pasantes de diferentes áreas vinculados a los proyectos, contribuir a la organización de eventos académicos que se determinen en el Comité Operativo, siendo los costos de estas pasantías y eventos con cargo a los recursos de cada uno de los Convenios.

Por su parte, el ICBF le remunera la asistencia técnica, administrativa, financiera y profesional, así como las consultorías, las prestaciones de servicios y las demás actividades que determine el Comité Operativo en cada Convenio, con lo cual el Contratista recibe un beneficio patrimonial a cambio de la ejecución del objeto que la Entidad le ha contratado. De ser ello así, podría estarse frente a un contrato a través de la denominación de Convenio Interadministrativo.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

8. En relación con el **personal subcontratado**, esta Procuraduría Delegada apreció:

- Que en desarrollo de los Convenios de Aporte suscritos se han subcontratado por ALMA MATER personas naturales que pueden estar cumpliendo funciones misionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En efecto, en las cláusulas del alcance del objeto de los Convenios de Aporte números 019 del 28 de enero de 2010, 021 del 28 de enero de 2010, 037 del 1° de octubre de 2010, 024 del 1° de julio de 2010, se hacen precisiones respecto de las obligaciones asumidas por ALMA MATER que corresponden en esencia al “[s]uministro del personal, la contratación de las consultorías, préstamos de servicios” (Carpeta Convenio).

Entre las obligaciones pactadas y en lo que hace relación con ALMA MATER se encuentra ésta: “11. *Establecer una oficina en las instalaciones del ICBF compuesta por mínimo cuatro (4) profesionales, los cuales serán los encargados del manejo operativo del convenio, debiendo el Comité Operativo determinar sus funciones*”. (Convenio de Aporte 019 de 2010, cláusula primera, obligación 16; Convenio de Aporte 037 de 2010 cláusula primera, obligación 11 y Convenio de Aporte 024 de 2010 cláusula primera, obligación 11, Acta de Visita, folios 46 y 54).

Para esta Procuraduría Delegada surgen inquietudes respecto de la forma en que se vinculó al personal subcontratado, así como de las remuneraciones fijadas, de los criterios adoptados para asignar una mayor o menor remuneración dependiendo del perfil o de las funciones que desempeñaría el profesional prospecto, de la observancia de una selección objetiva para su vinculación, en general, del alto crecimiento en los equipos asistenciales y de apoyo de la Entidad Contratante y la



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

responsabilidad de ALMA MATER en su selección y el control ejercido en el desempeño de los mismos.

Durante el año 2010, se mantuvieron Convenios de Cooperación y Aporte en todo momento vigentes con ALMA MATER, Entidad que, a su vez, tuvo, y al parecer tiene un elevado número de Contratos de Prestación de Servicios con profesionales vinculados de manera indirecta a la Entidad. Esta subcontratación debe evaluarse prontamente por el ICBF con el fin de considerar la necesidad de vincular más funcionarios a su planta de personal y así no dar origen a la tercerización de servicios públicos esenciales.

- Que el personal contratado en el Convenio de Aporte 019 del 28 de enero de 2010 fue de 808 personas, con cobertura para todas las regionales del país del 80%; en el Convenio 021 del 28 de enero de 2010 fue de 350 personas con cobertura para todas las Regionales del ICBF en el país; en el Convenio 037 del 1° de octubre de 2010 el personal contratado fue de 672 personas, con cobertura para la Sede Nacional del 80%; en el Convenio 024 del 1° de julio de 2010 el personal contratado fue de 698 personas, con cobertura para la Sede Nacional del 80% (Acta de visita y formato PDDDIAF 04).
- Que de la información remitida por el ICBF, previo requerimiento de esta Procuraduría Delegada, se evidenció que entre el 2007 y el 2011 se han contratado aproximadamente 7.470 personas por parte de ALMA MATER. En este ítem llama la atención que del total de personas contratadas en el país, en cada una de las Regionales de Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia y Bogotá, la contratación promedio de personas fue del 3.5%; en cada una de las Regionales de Nariño, Magdalena, Boyacá, Tolima, Bolívar, Córdoba, Santander y Atlántico, esta contratación promedio fue del 1.8%; en las 21 Regionales restantes la contratación promedio de personas por regional no superó el 1% frente al total; estos porcentajes comparados



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

con el de la Sede Nacional que representó el 55% del total de personas contratadas.

Esta situación le preocupa al Ministerio Público en razón a que si bien la Sede Nacional tiene la responsabilidad de formular la política de infancia para la prestación del servicio público de bienestar familiar en toda la Nación, son las Regionales y las Seccionales las encargadas de implementar en forma integrada las funciones dadas por el Nivel Nacional, es decir, realizan las funciones técnica, administrativa, financiera y jurídica y ejecutan los programas sociales establecidos.

9. En relación con la **celebración sucesiva de Convenios con el mismo objeto**, esta Procuraduría apreció:

- Que en los Convenios de Aporte números 019, 024 y 037 celebrados durante el año 2010, con inicio el 28 de enero y finalización ininterrumpida del 31 de diciembre del mismo año, es visible la celebración sucesiva de tres documentos formales con el mismo objeto correspondiente a periodos de 150, 90 y 90 días para un total de \$24.613.424.902.00. Suma que, por demás, no guarda proporción entre los valores individuales y los plazos establecidos, pues en el primer caso de 150 días fue de \$6.328.278.264.00 y para periodos iguales de 90 días correspondieron valores diferentes de \$9.559.675.261.00 y de \$8.725.471.377.00.

A la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia le preocupa que a través de los Convenios con ALMA MATER se suscriban dos o más contratos entre las mismas partes y con el mismo objeto. Figura jurídica que era conocida antes de la Ley 80 de 1993 como la de “fraccionamiento de contratos” y que no está excluida de la legislación actual, ya que, de las pautas, las reglas y los principios del Estatuto Contractual se infiere la prohibición del fraccionamiento de los contratos y que se traduce en distintas disposiciones como la regla contenida en el número 8 del



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

artículo 24, según la cual “[l]as autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley, al propio tiempo les prohíbe eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en dicho estatuto”.

Llámesese “fraccionamiento de contratos” o “elusión de los procedimientos contractuales”, lo que parece evidente es que el ICBF presuntamente no ha tenido el cuidado y la diligencia necesarios para caer en ellos.

10. En relación con **la manera como se procede a archivar la documentación**, esta Procuraduría Delegada advirtió:

Que existe desorden administrativo en la foliatura y en la manera de archivar la documentación de los Convenios, como puede apreciarse a continuación:

- Que en relación con el Convenio 019 del 28 de enero de 2010 se revisaron las carpetas correspondientes, observándose que la carpeta 1 viene foliada desde el folio 1 hasta el 197, luego aparecen cinco (5) hojas sin foliar donde aparece Certificado de Comercio de Pereira, Certificado de Existencia y Representación Legal de entidades sin Ánimo de Lucro de ALMA MATER. Posteriormente aparece un folio con el 198, luego dos (2) hojas sin foliar, luego aparece nuevamente la foliatura con el 199, luego aparecen diez (10) folios sin orden consecutivo, posteriormente aparece foliado desde el número 200 al 216. Detectándose con lo anterior, falla al realizar esta tarea.

En folios 205 al 216 obra informe de gestión del Convenio 019 del 2010, cuyo contenido señala generalidades respecto de la contratación de personal, la distribución geográfica, el informe contable y presupuestal, la información general de recursos relativa a los informes de pagos, el presupuesto, el resumen de la ejecución enero a marzo de 2010, el informe de los rendimientos financieros, el resumen general y



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

los anexos. Se observó que ese informe de gestión no apareció firmado por el representante legal, ni por ningún funcionario de dicha firma. Máxime cuando la cláusula primera, relativa a las obligaciones de las partes, establece: a) por parte de ALMA MATER, en el numeral 33) “Rendir, al finalizar el Convenio, un informe de conformidad con los reglamentos de ALMA MATER” (Acta de Visita, folio 85).

Al revisar la carpeta 2 Grupo Financiero Sede Nacional ICBF, en folio 1 se observó un estado de Cuenta del 28 de enero de 2010 sin firma alguna del Coordinador Grupo Financiero, por valor bruto cancelado de \$5.680.278.264.00, contratista RED de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional ALMA MATER (Acta de Visita, folio 49).

- Que en relación con el Convenio de Aporte 021 del 28 de enero de 2010 no aparecen en la carpeta los folios 334 y 335 y luego aparecen los folios 336 a 409. A folios 336 a 341c, obran once (11) cuadros sobre PRESUPUESTO ICBF –RED DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL EJE CAFETERO, PRESUPUESTO -CONVENIO 021 -SIM Y RUB FASE IV-, de los meses de enero a noviembre de 2010 sin firma alguna, se apreció el nombre de JORGE IVÁN BEDOYA CADENA, Gestor y Director del Proyecto RUB Fase IV. Siguiendo la secuencia, se observó que la foliatura se repite con los folios 334, 335, 335 A, y 336. Los folios 335 A y 336 hacen alusión a dos cuadros sobre PRESUPUESTO ICBF –RED DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL EJE CAFETERO–, de los meses de enero y febrero de 2011 sin firma alguna, sólo aparece el nombre de JORGE IVÁN BEDOYA CADENA, Gestor y Director del Proyecto RUB Fase IV.

En cuanto a la INFORMACIÓN OPERATIVA, en folios 342 a 351 obra informe Convenio 021-2010 sin firma alguna de un Representante Legal de ALMA MATER, sin fecha y tampoco recibido por parte del ICBF.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Con relación a las diferentes actas encontradas en la carpeta se observó falta de foliatura de 15 documentos, así: Actas de Reuniones de Trabajo N° 1, convocó la Dirección de Planeación con el objetivo de hacer seguimiento al Convenio 153-09 suscrito con ALMA MATER en lo que respecta al Plan de Capacitación SIM 2010 (3 folios). Actas de Reuniones de Trabajo N° 2, con el objetivo de hacer seguimiento al Convenio 153-09 suscrito con ALMA MATER en lo que respecta al Plan de Capacitación SIM 2010 (3 folios). Las actas de reuniones siguientes van hasta el Acta de reuniones de trabajo N° 6 y relacionadas con otro Convenio que no es el que se está revisando. A folios 382 a 406 obran ocho (8) actas de reuniones con relación al Convenio 021 de 2010 Comité Operativo conformado por Director de Planeación, Coordinadora Grupo Arquitectura de Datos, asesor de la Subdirección de Sistemas de Información ICBF, Gestor Proyectos ALMA MATER, Coordinador Convenio ALMA MATER, Proyecto RUB desde el 08-04-2010 al 27-01-2011.

- Que en relación con el Convenio Interadministrativo de Cooperación y Aporte 037 del 1° de octubre de 2010, en folios 227 a 241 se observó que obra informe de resultados de octubre a diciembre de 2010 Oficina de Aseguramiento a la Calidad, sin fecha y firma de los responsables Contratistas Convenio 024-10 ALMA MATER. También que el informe no hace alusión al Convenio 037 de 2010, que es el que debiera estar en la carpeta.

En folios 264 a 268 de la carpeta, se observó que obra un informe de actividades y resultados de los Contratistas reportado a la Oficina Jurídica del ICBF, sin fecha y firma de responsables. También se resalta que en toda la carpeta, unos informes que vienen firmados por sus responsables y otros no traen fecha ni firma del responsable.

- Que en relación con el Convenio Interadministrativo de Cooperación y Aporte 024 del 1 de julio de 2010 se observó en la carpeta una foliatura irregular, ya que del folio 399 pasa a folio 340, es decir, el informe de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

resultados de la Contratista MARÍA CAROLINA QUINTERO inicia con el folio 376 y termina con el 351, informe que fue revisado por el supervisor, MARTHA LILIANA HUERTAS MORENO, Directora de Prevención del ICBF, a pesar de haber sido nombrado como Supervisor del Convenio el Director de Gestión Humana, GUILLERMO MEJÍA ARAUJO. Sigue la foliatura con el 352 a 375 con siete (7) informes de los Contratistas de ALMA MATER. En folios 376 al 379 obra informe trimestral julio, agosto y septiembre 2010 de la contratista MARÍA FERNANDA GUEVARA SUÁREZ, jornadas de Documentación y Registro y firma de MARTHA LILIANA HUERTAS MORENO como Supervisora. En folios 382 a 421 obran ocho (8) informes de ALMA MATER, observándose que dichos informes son firmados por diferentes supervisores como la Directora de Prevención MARTHA LILIANA HUERTAS MORENO, profesional Especializado del ICBF, ANA TERESA VÁSQUEZ MORA, Profesional Especializado Subdirección de Nutrición ICBF, ADRIANA LISETTE COLORADO ARANGUREN. Profesional Especializado Subdirección de Nutrición ALBA VICTORIA SERNA CORTÉS.

En folios 428 a 432, 450 y 452 y 453 y 454 se apreció el nombre del cargo de la Subdirectora Primera Infancia, mas no aparece la firma del Supervisor del ICBF, sólo la firma de la Contratista y su nombre, como Supervisor del ICBF, no aparece nombre y cargo, sólo una firma ilegible en folios 462 y 463. A folios 476 a 484 aparece la firma del Contratista y el Supervisor del ICBF coordinadora del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, MARÍA ISABEL MUÑOZ.

**4. Recomendaciones de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Convenios de Aporte suscritos con ALMA MATER**

Atendiendo los resultados presentados en este *Informe de Vigilancia Superior* y teniendo en cuenta que los Convenios Interadministrativos de Aporte suscritos por



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

el ICBF con ALMA MATER, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia recomienda:

1. **PRECISAR** las justificaciones técnicas o económicas con el fin de darle la oportunidad a otros proponentes para que presenten propuestas y para que la Entidad conozca los diferentes valores y la experiencia de personas o las firmas interesadas en prestar servicios al ICBF.
2. **EVALUAR** de manera objetiva con base en los principios que rigen la función de la Administración Pública si la vinculación del personal por la vía de la prestación de servicios ha cumplido los requisitos legales para su contratación, si se tuvo en cuenta el principio de selección objetiva y si estas actuaciones pueden configurar la práctica de “nómina paralela”.
3. **REVISAR** con estricta diligencia y cuidado toda la documentación de los Contratos de Aporte, pues se encontró en forma reiterada que los informes, las certificaciones y las actas carecen de las firmas de los funcionarios responsables, en ocasiones de la Entidad Contratante (ICBF) y en otras del Contratista ALMA MATER.
4. **EJERCER** en debida forma las funciones de supervisión de cada uno de los Convenios Interadministrativos de Aporte y establecer los mecanismos de coordinación con la Oficina Jurídica y en su defecto con el Grupo de Contratos para evaluar la ejecución de las obligaciones contractuales. Generalmente las funciones del Supervisor son básicamente de verificación documental y no de verificación de los productos obtenidos.
5. **VELAR** para que la Oficina Jurídica y el Supervisor de los Convenios de Aporte cumpla en debida forma sus funciones respecto al orden de las carpetas en las que reposa la documentación de cada uno de los Convenios, máxime cuando el mismo ICBF mediante Resolución 1888 de 2006 de la Dirección General del ICBF adoptó la Guía para el “*Manejo de la Gestión Documental*”, que debe ser aplicada tanto en la Sede Nacional, como en las Regionales y Seccionales. Por ello, es importante que esta



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Entidad tenga en cuenta el objetivo esencial de los archivos, como es el de disponer de una documentación organizada en materia contractual y así la información institucional sea oportuna, veraz y eficaz, para uso de la administración y de la sociedad en general.

**5. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Convenios de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y ALMA MATER**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en ejercicio de sus funciones adelantará las siguientes acciones:

1. **REMITIRÁ** por competencia a la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal las presentes diligencias, acompañadas de copia del Acta de Visita Especial y la documentación pertinente de los Convenios de Cooperación y Aporte celebrados entre el ICBF y ALMA MATER durante el año 2010, con el fin de que realice las diligencias a que haya lugar para establecer si estos Convenios fueron celebrados con sujeción a la normativa vigente y determine si procede la apertura de la investigación disciplinaria contra los servidores públicos del ICBF que participaron en el proceso de suscripción, ejecución, evaluación y supervisión de los mencionados Convenios, así como de las personas que en desarrollo de esos Convenios cumplen funciones públicas.
2. **COMPULSARÁ** copia del presente *Informe de Vigilancia* a la Contraloría General de la República y la documentación pertinente de los Convenios de Cooperación y Aporte celebrados entre el ICBF y ALMA MATER durante el año 2010, con el fin de que en ejercicio de su competencia realice las diligencias a que haya lugar para ejercer el respectivo control y determine si hay lugar a iniciar investigación fiscal.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

### **VIII. OTROS CONVENIOS Y CONTRATOS DE APORTE SUSCRITOS POR EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en la visita realizada a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar revisó el Contrato de Aporte 038 de 13 de octubre de 2010 suscrito con RCN Radio, el Contrato de Cooperación y Aporte 006 de 27 de enero de 2010 con la CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA, el Contrato de Aporte 007 de 27 de enero de 2010 con la UNIVERSIDAD SAN BUENAVENTURA y el Contrato de Suministro 182 de 28 de diciembre de 2010 con la UNIÓN TEMPORAL ICBF 2010.

En el siguiente cuadro se da cuenta del número del Contrato, la fecha de suscripción, el valor, el término y las adiciones, prórrogas o modificaciones.

<b>CONVENIO</b>	<b>Convenio de Cooperación Aporte N° 38 13 de octubre de 2010</b>
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
<b>CONTRATISTA</b>	JORGE EDUARDO CORREA ROBLEDO, Representante Legal de RCN RADIO
<b>OBJETO</b>	"Aunar esfuerzos para realizar una estrategia de comunicación en temas relacionados con la crianza de los niños, Las niñas y adolescentes y la prevención de la violencia en jóvenes a través de un medio masivo de comunicación en el marco de la Ley de la Infancia y la Adolescencia"
<b>VALOR TOTAL</b>	\$3.133.347.357.00. APORTE MERCADEO SOCIAL RCN RADIO \$2.816.983.722.00. APORTE DEL ICBF \$316.363.635.00 (incluido IVA)
<b>PLAZO</b>	A partir de la aprobación de la garantía única hasta el 31 de diciembre de 2010
<b>SUPERVISOR</b>	Jefe de Oficina Asesora Jurídica del ICBF
<b>ACTA DE LIQUIDACIÓN</b>	15 de marzo de 2011



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

<b>CONVENIO</b>	<b>Cooperación y Aporte 006 de 27 de enero de 2010</b>
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
<b>CONTRATISTA</b>	<b>LA CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA</b>
<b>OBJETO</b>	"Aunar esfuerzos y coordinar acciones y recursos para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los niños y niñas de 0 a 6 años y sus familias más vulnerables en Colombia, en especial aquellos de los niveles 1 y 2 del SISBEN, que no reciban atención por parte de las Instituciones del Estado, o que se encuentren en situación de vulnerabilidad en los departamentos objeto de ejecución del mismo"
<b>VALOR</b>	\$1.216.000.000.oo. ICBF aportó \$608.000.000.oo y LA CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA \$608.000.000.oo
<b>PLAZO</b>	10 meses contados a partir del perfeccionamiento y legalización
<b>SUPERVISOR</b>	Subdirectora de Primera Infancia o quien haga sus veces
<b>ACTA DE LIQUIDACIÓN</b>	17 de febrero de 2010
<b>CONTRATO</b>	<b>07 DE 27 de enero de 2010</b>
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
<b>CONTRATISTA</b>	<b>UNIVERSIDAD SAN BUENAVENTURA</b>
<b>OBJETO</b>	Aunar esfuerzos y recursos entre el Instituto Colombiano de Bienestar y la Universidad de San Buenaventura, para el
<b>VALOR</b>	\$7.698.406.829.oo.
<b>PLAZO</b>	Aprobación de garantía hasta el 31 de diciembre de 2010
<b>SUPERVISOR</b>	Jefe de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad.
<b>CONTRATO</b>	<b>Contrato de Suministro N° 182 del 28 de diembre de 2010</b>
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF
<b>CONTRATISTA</b>	<b>UNIÓN TEMPORAL ICBF 2010. Conformada por COMERCIALIZADORA FERLAG LTDA. MIKRONET S.A.</b>
<b>PROCESO DE SELECCIÓN</b>	Abreviada en modalidad de subasta
<b>OBJETO</b>	"Suministro de papelería, útiles, equipos menores de oficina, e insumos para equipos de cómputo a precios unitarios para el Instituto colombiano de bienestar familiar a nivel nacional"
<b>VALOR</b>	\$ 2.592.809.550.oo
<b>PLAZO</b>	7 meses a partir de la aprobación de la garantía única
<b>SUPERVISOR</b>	Coordinadora del Grupo de Gestión de Bienes del ICBF



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**2. Convenio de Cooperación y Aporte 038 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y RCN RADIO**

**1.3. Situaciones encontradas en relación con este Contrato de Aporte**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con el Convenio de Aporte 038 de 13 de octubre de 2010 apreció:

1. Que el objeto del Convenio es “[a]unar esfuerzos para realizar una estrategia de comunicación en temas relacionados con la crianza de los niños, las niñas y [los] adolescentes y la prevención de la violencia en jóvenes a través de un medio masivo de comunicación” (Acta de Visita, folio 66).
3. Que el Convenio en la modalidad de prevención surge como un propósito de dar a conocer los derechos de la infancia y la adolescencia y que la población colombiana conozca los proyectos misionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
3. Que los aportes ascienden a la suma de \$3.133.347.357.00, de los cuales, el ICBF asume \$316.363.635.00 y RCN RADIO asume \$2.816.983.722.00, representados en la estructura y continuidad de las estrategias de comunicación ALIANZA PARA CRECER FELIZ y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN JÓVENES –SACA LA VIOLENCIA DE TU PARCHE–, con espacios, contenidos, producción y emisión de los mensajes en las emisoras a nivel nacional, el desarrollo de estrategias pedagógicas y la prestación de asesoría en el manejo de libretos radiales educativos, preventivos y de sensibilización.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

4. Que no hay evidencia de la conformación del Comité Técnico, ni actas de las reuniones celebradas, tal como se pactó en una de las cláusulas del Convenio.
5. Que no hay informes del Supervisor del Convenio que para el efecto era el Jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones y Atención al Ciudadano.

**1.4. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con el Convenio de Aporte suscrito con RCN Radio**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia con base en el análisis del Convenio de Cooperación y Aporte 038 de 2010, suscrito con RCN hace al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar las siguientes recomendaciones:

1. **CONSTATAR** la conformación del Comité Técnico y el cumplimiento de cada una de las funciones asignadas de acuerdo a lo definido en el Convenio.
2. **EXIGIR** al Supervisor del Convenio la presentación de los informes que debieron ser rendidos en la forma y los términos pactados y que los mismos obren en la carpeta correspondiente.
3. **Convenio de Cooperación y Aporte 006 de 27 de enero de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA**

**3.1. Situaciones encontradas en relación con este Convenio de Cooperación y Aporte**

De la visita realizada a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del análisis del Convenio de Cooperación y Aporte 026 de 27 de enero de 2010 suscrito entre el mencionado Instituto y la Conferencia



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Episcopal, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia apreció:

1. Que el objeto del Convenio es “[a]unar esfuerzos y coordinar acciones y recursos para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los niños y [las] niñas de 0 a 6 años y sus familias más vulnerables en Colombia, en especial aquellos de los niveles 1 y 2 del SISBEN, que no reciban atención por parte de las instituciones del Estado, o que se encuentren en situación de vulnerabilidad en los Departamentos objeto de ejecución del mismo” (Acta de Visita, folio 66).
2. Que los aportes ascendieron a la suma de \$1.216.000.000.00, de los cuales, el ICBF aportó la suma de \$608.000.000.00 y la CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA asumió el valor de \$608.000.000.00.
3. Que la Pastoral de la Primera Infancia de la CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA cumplió con los recursos humanos y técnicos requeridos para la ejecución de las actividades y obligaciones del Convenio.
4. Que se rindieron informes de avance de la ejecución del Convenio por departamentos y se evidenció cumplimiento del 100% de las metas establecidas.
5. Que a través de la Pastoral de la Primera Infancia la CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA cumplió con el 100% de las actividades establecidas en el Plan de Acción, realizó el registro de beneficiarios (15.570 niños y niñas) y entregó informes financieros en los que se evidenció el 100% de ejecución.
6. Que en Acta de liquidación suscrita el 17 de febrero de 2011 se indicó que el Convenio finalizó y que tanto el ICBF como la CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA cumplieron en su totalidad las obligaciones contractuales.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

### **3.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con este Convenio de Aporte y Cooperación**

La revisión de este Contrato permite concluir que cuando se surten en debida forma las fases de la actividad contractual y se hace énfasis en el Principio de Planeación en el control y en el seguimiento a lo pactado a través de la supervisión se puede garantizar la ejecución cabal e idónea de las obligaciones contractuales. En el caso específico de este Convenio se apreció que todas las obligaciones contraídas fueron cumplidas según se demuestra con los informes en los que constan las actas de reuniones, el reporte financiero, el número de viajes realizados, los cursos y los talleres. Asimismo, al evidenciarse que el cumplimiento de las metas establecidas fue de un 100% y que se liquidó dentro de los cuatro meses que establece la ley, esta Procuraduría Delegada estima que fue un proceso contractual que se desarrolló logrando la efectividad de los derechos e intereses de una población que se consideró bastante vulnerable.

El Acta de Liquidación contiene un balance final del Contrato en el que se reflejó la declaración mutua de cumplimiento total de las obligaciones.

#### **4. Contrato de Aporte 007 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UNIVERSIDAD SAN BUENAVENTURA**

##### **3.1. Situaciones encontradas en relación con este Contrato de Aporte**

De la visita realizada a la Sede Nacional del ICBF y del análisis del Contrato de Aporte 007 de 27 de enero de 2010, la Procuraduría Delegada apreció:

1. Que el objeto del Contrato fue “[a]unar esfuerzos y recursos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Universidad de San Buenaventura para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la protección, garantía y restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes” (Acta de Visita, folio 71).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2. Que se trató de un Contrato de relevante importancia dada la función misional del ICBF, respecto de la vigilancia, el control y el seguimiento a los operadores de los diferentes programas de ese Instituto.
3. Que a través de esta modalidad de Contrato se manejó el denominado "*Proyecto-protección-acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia-140*" (Carpeta Contrato).
4. Que el ICBF consideró prioritaria la realización de visitas de control y supervisión en las modalidades de internado, seminternado, externado con atención a la población en situación de vida y calle, con discapacidad o enfermedad de cuidado especial, para garantizar y/o restituir los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.
5. Que al parecer resultó importante el aprovechamiento de la infraestructura, el desarrollo tecnológico, la capacidad de investigación y educativa del Operador, dada su experiencia académica.
6. Que se amplió la cobertura de supervisión en programas y en territorio.
7. Que frente al reconocimiento de la falta de experiencia de los profesionales respecto de las modalidades a supervisar, se buscó mejorar los procesos de selección, capacitación y seguimiento de los encargados de realizar tal labor.
8. Que, a partir de la experiencia del Operador, se generó la inquietud de diseñar y dictar un curso formal o incluso un diplomado que constituyera requisito para ejercer las funciones de supervisor técnico de las diferentes modalidades que atiende el ICBF, contempladas de manera integral, para que a futuro se convierta en una fortaleza institucional. Esa capacitación se vislumbró haciéndola extensiva a los operadores, buscando el diseño de estrategias metodológicas que propicien mejores resultados.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

9. Que fue incluida una cláusula relativa a la mejora y optimización de procesos de sistematización de la información desde la captura hasta la elaboración de los informes.
10. Que hubo claridad respecto a los aportes por parte de cada uno de los Contratantes.
11. Que al parecer se dio relevancia por parte del ICBF para la selección de los funcionarios y contratistas teniendo en cuenta el perfil y conocimiento de las instituciones que manejan población con discapacidad (perfil profesional, duración de visitas, frecuencia de las visitas y del seguimiento), así como para el mejoramiento en la atención.
12. Que se recomendó aprovechar el aporte para la construcción de instrumentos que permitan evaluar los requisitos mínimos frente al otorgamiento de licencia de funcionamiento de las instituciones.
13. Que se apreció registro de visitas de acuerdo a formularios del ICBF llamados EV11.1 y EV12.1, según las diferentes modalidades del Proyecto 140, con el respectivo soporte fotográfico conforme a las directrices del ICBF.
14. Que el archivo estaba ordenado cronológicamente lo que permitió realizar una revisión clara y precisa del contexto del Contrato.
15. Que la oferta era clara y obraba la documentación requerida para su legalización.
16. Que en el Anexo 5, no se observó la información correspondiente a los departamentos de Amazonas, Antioquia, Arauca, Cesar, Nariño, Putumayo, San Andrés, Sucre, y Valle del Cauca, sin embargo, estaban los listados de los cronogramas de las visitas de supervisión para el periodo del 12 de marzo a 15 de mayo de 2010, donde están los departamentos que no fueron contemplados anteriormente.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

17. Que de la revisión de los informes de supervisión se logró determinar la real situación de los niños, las niñas, las y los adolescentes en todo el contexto nacional relacionados con el Proyecto 140 del ICBF.
18. Que no se establecieron los mecanismos o las estrategias con miras a la convocatoria para garantizar la participación ciudadana.
19. Que del objeto del Contrato se estableció que las obligaciones pactadas dan respuesta al desarrollo de éste con miras a reconocer e identificar las unidades y programas que se ejecutan en cada Regional y que sumadas reflejan la situación del país.
20. Que de la revisión de la documentación relativa a la ejecución del contrato se pudo establecer que se dio cumplimiento a lo pactado, lo que se reflejó en los informes presentados por el Contratista al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, lo cual permitió identificar aspectos relevantes de cada Regional, como de las diferentes unidades y programas que fueron objeto del Contrato.

## **5.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con este Contrato de Aporte**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia presenta al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con este Contrato de Aporte las siguientes recomendaciones:

1. **IMPLEMENTAR** estrategias que permitan la efectiva participación ciudadana, a través del mecanismo de las Veedurías con el fin de que se facilite a los ciudadanos el ejercicio del derecho a vigilar la gestión pública.
2. **HACER** efectivo el curso formal o el diplomado que constituya requisito para ejercer las funciones de supervisor técnico de las diferentes modalidades que atiende el ICBF, contempladas de manera integral, para que a futuro se convierta en una fortaleza institucional, se aproveche el



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

recurso al interior de esta Entidad y se evite la contratación de este servicio.

**5.3. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato**

Esta Procuraduría Delegada realizará la siguiente acción relativa al Contrato suscrito por el ICBF con la UNIVERSIDAD SAN BUENAVENTURA:

1. **VISITARÁ** de manera selectiva a una o algunas de las Macroregiones, así denominadas en el Contrato revisado, con el fin de establecer la operatividad y si en ellas se refleja el cumplimiento del objeto del Contrato.

**5. Contrato de Suministro 182 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UNIÓN TEMPORAL ICBF 2010**

**4.1. Situaciones encontradas en relación con este Contrato de Suministro**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en visita practicada a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar revisó el Contrato de Suministro 182, suscrito el 28 de diciembre de 2010 entre el mencionado Instituto y la UNIÓN TEMPORAL ICBF 2010. Del análisis del mencionado Contrato apreció:

1. Que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar requería seleccionar Contratista que suministrara papelería, útiles, equipos menores de oficina e insumos para equipos de cómputo, razón por la cual tramitó una selección abreviada por subasta inversa N° 015 de 2010.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2. Que el anterior proceso conllevó la selección el 28 de diciembre de 2010 a la firma UNIÓN TEMPORAL ICBF 2010, conformada por COMERCIALIZADORA VERLAG LTDA con NIT 830.001.017-0 y MIKRONET S.A. con NIT 811.024.505-3 y a la firma del Contrato de Suministro 182 el 28 de diciembre de 2010, con el siguiente objeto: *“Suministro de papelería, útiles, equipos menores de oficina, e insumos para equipos de cómputo a precios unitarios para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a nivel Nacional”* (Acta de Visita, folio 191).
3. Que la UNIÓN TEMPORAL ICBF 2010 se creó mediante documento del 1° de diciembre de 2010, con porcentaje de participación de cada uno de sus miembros del 50% y donde entre otras cosas se comprometió a responder solidaria e ilimitadamente: *“[p]or el incumplimiento de la propuesta y de las obligaciones que se originen del contrato suscrito con el ICBF [...]”* (Carpeta del Contrato de Suministro número 182 de 2010) y a *“[r]esponder ante las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal”* (Carpeta del Contrato de Suministro número 182 de 2010).
4. Que el Contratista adquirió con la compañía LIBERTY SEGUROS S.A. la garantía única de cumplimiento N° 1811297, siendo asegurado y beneficiario el ICBF, cuya póliza se encontró vigente.
5. Que, de acuerdo a la cláusula quinta del Contrato, su valor se fijó en la suma de DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS NUEVE MIL QUINIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$2.592.809.550.00) incluido el IVA, distribuidos en las vigencias 2010 y 2011, así: para el año 2010 la suma de \$1.713.925.970.00 y para el 2011 la suma de \$878.884.080.00.
6. Que, a juicio del ICBF, el Contratista incumplió la cláusula segunda del Contrato 182 de 2010, sobre obligaciones especiales del contratista, según la cual:



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

*“1) Entregar los elementos a las sedes regionales, sede de la Dirección General y centros zonales que el ICBF ha definido en el Anexo ‘Puntos de Entrega’ siempre y cuando el ICBF requiera de los mismos, y de acuerdo con las solicitudes efectuadas por el supervisor del contrato, las cuales se deben atender en un plazo no mayor a cinco (5) días calendario, en las Sedes Regionales y en la Sede de la Dirección General, y no mayor a diez (10) días calendarios en los Centros Zonales del ICBF, a partir de la fecha de la solicitud y con fundamento en el procedimiento aprobado por el supervisor del contrato” (Acta de Visita, folio 191).*

7. Que, a pesar de múltiples correos electrónicos, comunicaciones de diferente índole por parte del ICBF a la UNIÓN TEMPORAL ICBF 2010, el incumplimiento reconocido por la Entidad Contratante llevó a situaciones que afectaron el normal funcionamiento del ICBF a nivel nacional, llegando a una situación crítica toda vez que las Sedes Regionales, la Dirección Nacional y los Centros Zonales no dispusieron de elementos necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas, incluso se advirtieron casos de falta total de los insumos contratados, situaciones en que los almacenes regionales agotaron existencias.
8. Que la Supervisora del mencionado contrato, doctora MARTHA INÉS ESTUPIÑAN E., servidora pública del ICBF, puso en conocimiento de la Ordenadora del Gasto los hechos del incumplimiento de obligaciones contractuales mediante varios informes contenidos en diferentes memorandos.
9. Que la Ordenadora del Gasto convocó al Contratista a audiencia para que rindiera las explicaciones de rigor y aportará las correspondientes pruebas. Esta diligencia se llevó a cabo el 22 de febrero de 2011 con la presencia de la Supervisora del Contrato, el Jefe de la Oficina Jurídica y el Coordinador Grupo de Contratos del ICBF.
10. Que con fundamento en todo lo anterior, el ICBF estimó que cumplieron con todos y cada uno de los presupuestos fácticos y legales para imponer



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

una multa al Contratista, como consecuencia de su probado y no excusable incumplimiento por ejecución parcial de las obligaciones contenidas en el Contrato 182 de 2010 y los documentos que lo integran.

11. Que la Secretaría General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar mediante Resolución 000700 del 24 de febrero de 2011 impuso a la UNIÓN TEMPORAL ICBF 2010 multa equivalente al 10% del valor total del Contrato, es decir por \$259.280.955.00.
12. Que el 17 de marzo de 2011 se llevó a cabo Acta de Audiencia de debido proceso al Contrato 182 de 2010, la que se realizó en las instalaciones del ICBF. Se convocó, para tal efecto, al Contratista, al Representante Legal de la Unión Temporal ICBF 2010, al Representante de la Aseguradora LIBERTY SEGUROS y a la Supervisora del ICBF del precitado Contrato.

**4.2. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con este Contrato de Suministro**

Esta Procuraduría Delegada hace al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar las siguientes recomendaciones en relación con el citado Contrato de Suministro:

1. **INFORMAR** a esta Procuraduría Delegada qué otras medidas, además de la multa, ha adoptado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Contrato.
2. **INFORMAR** a esta Procuraduría Delegada si se hizo seguimiento por parte de alguna dependencia del ICBF, con el fin de verificar si se efectuaron los pedidos y la entrega de los mismos a tiempo, en cada una de las Sedes Nacional, Regionales y Seccionales.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

## **IX. CONTRATOS DE APORTE**

La Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia que realizó la visita a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, revisó los Contratos de Aporte que se enlistan a continuación en el respectivo cuadro, en el cual aparece (i) el contratista; (ii) la fecha de suscripción; (iii) el valor y (iv) las fechas de las adiciones y prórrogas.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Contratos de Aporte									
Número del Convenio de Cooperación y Aporte	Contratista	Fecha de Suscripción	Valor	Término	Adición			Prórroga	Modificación
					Fecha	Valor	Término	Término	Cláusula
Contrato de Aportes 024 de 2 de febrero de 2010	COOPERATIVA DE BIENESTAR SOCIAL SOCIALCOOP	0 de febrero de 2010	\$ 4.317.598.811.00	31 de diciembre de 2010	2 de agosto de 2010	\$ 253.418.700.00		Del 29 de diciembre de 2010 hasta el 15 de enero de 2011	
Departamento de BOLÍVAR 025 de 2010	SOCIALCOOP	2 de febrero de 2010	\$ 5.023.440.383.00	Hasta el 31 de diciembre de 2010		\$ 295.276.365.00		Hasta el 15 de enero de 2011	
Contrato de Aportes 012 BOGOTÁ D.C.	COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO COOPROSPERAR	14 de enero de 2011	\$1.236.846.320.00		10 de marzo de 2011	\$548.951.540.00. Vigencia hasta 14 abril de 2011			
016 NORTE DE SANTANDER	COOPROSPERAR	14 de enero de 2011	\$1.623.162.776.00		10 de marzo de 2011	\$ 721.425.110.00 hasta el 11 de abril de 2011			
037 CASANARE	COOPROSPERAR	14 de enero de 2011	\$ 296.356.160.00		10 de Marzo de 2011	\$ 131.142.840.00			
133 de 10 de diciembre de 2010	COOPROSPERAR	10 de diciembre de 2010	\$ 651.950.878.00		28 de diciembre de 2010	\$ 9.363.948.00			
134 ATLÁNTICO	COOPROSPERAR	10 de diciembre de 2010	\$ 459.576.060.00		28 de diciembre de 2010	\$ 34.134.210.00			
135 CESAR	COOPROSPERAR	10 de diciembre de 2010	\$ 457.253.608.00		28 de diciembre de 2010	\$ 8.230.327.00			
136 BOLÍVAR	COOPROSPERAR	10 de diciembre de 2010	\$ 980.028.192.00		28 de diciembre de 2010	\$ 46.669.056.00			
137 BOGOTÁ	COOPROSPERAR	10 de diciembre de 2010	\$ 350.652.972.00		No	No			
138 NORTE DE SANTANDER	COOPROSPERAR	10 de diciembre de 2010	\$ 507.662.514.00		28 de diciembre de 2010	\$ 27.706.442.00			
139 SANTANDER	COOPROSPERAR	10 de diciembre de 2010	\$ 548.696.464.00		28 de diciembre de 2010	\$ 18.145.552.00			
140 CASANARE	COOPROSPERAR	10 de diciembre de 2010	\$ 97.658.951.00		28 de diciembre de 2010	\$ 9.380.939.00			



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Contratos de Aporte									
Número del Convenio de Cooperación y Aporte	Contratista	Fecha de Suscripción	Valor	Término	Adición			Prórroga	Modificación
					Fecha	Valor	Término		
Contrato de Aportes 144 de 10 de diciembre de 2010	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	10 de diciembre de 2010	\$ 557.677.131.00		28 de diciembre de 2010	\$ 36.447.129.00			
145 CORDOBA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	10 de diciembre de 2010	\$ 852.686.896.00		28 de diciembre de 2010	\$ 27.236.208.00			
146 VALLE DEL CAUCA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	10 de diciembre de 2010	\$ 663.616.941.00		28 de diciembre de 2010	\$ 41.254.632.00			
147 ANTIOQUIA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	10 de diciembre de 2010	\$ 1.111.549.871.00		28 de diciembre de 2010	\$ 51.362.102.00			
148 NARIÑO	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	10 de diciembre de 2010	\$ 913.744.406.00		28 de diciembre de 2010	\$ 18.485.142.00			
149 CAUCA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	10 de diciembre de 2010	\$ 674.501.706.00		28 de diciembre de 2010	\$ 15.457.056.00			
150 CHOCÓ	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	10 de diciembre de 2010	\$ 287.802.702.00		28 de diciembre de 2010	\$ 7.321.860.00			
151 MAGDALENA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	10 de diciembre de 2010	\$ 740.382.381.00		28 de diciembre de 2010	\$ 40.762.830.00			
152 CUNDINAMARCA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	10 de diciembre de 2010	\$ 696.298.172.00		28 de diciembre de 2010	\$ 22.528.952.00			
Contrato de Aportes 066 de 1 de julio de 2010	ASOCIACIÓN DE AMIGOS DEL NIÑO AYÚDAME	01 de julio de 2010	\$ 197.668.600.00	31 de octubre de 2010		\$97.187.062.00		1 de noviembre y hasta el 30 de diciembre de 2010	cláusula sexta, segunda y la supervisión
Contrato de Aportes 069 de 1 de julio de 2010	FUNDACIÓN CENTRO PARA EL REINTEGRO Y ATENCIÓN DEL NIÑO CRAN	1 de julio de 2010	\$355.803.480.30	13 de octubre de 2010		\$ 174.936.711.00		Hasta 30 de diciembre de 2010	
187 de 2010	CRAN	31 de diciembre de 2010	\$ 1.099.343.802.00	30 de diciembre de 2011					
192 de 2010	CRAN	31 de diciembre de 2010	\$ 282.028.385.00	30 de enero de 2011					
Contrato de Aportes 065 de 1 de julio de 2010	FUNDACIÓN CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO	1 de julio de 2010	\$ 256.969.180.00		31 de diciembre de 2010				
189 de 2010	FUNDACIÓN CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO	30 De diciembre de 2010	\$ 793.970.524.00		30 de diciembre de 2011				
Contrato de Aportes 188 de 30 de diciembre de 2010	FUNDACIÓN LOS PISINGOS	31 de diciembre de 2010	\$ 1.465.791.736.00		30 de diciembre de 2011				
068 de 2010	FUNDACIÓN LOS PISINGOS	1 de julio de 2010	\$ 474.404.640.00	31 de octubre de 2010		\$ 233,248,948.00		Hasta 30 de diciembre de 2010	



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Contratos de Aporte									
Número del Convenio de Cooperación y Aporte	Contratista	Fecha de Suscripción	Valor	Término	Adición			Prórroga	Modificación
					Fecha	Valor	Término		
Contrato de Aportes 153 de 10 de diciembre de 2010	CONSORCIO AÑOS DORADOS	10 de diciembre de 2010	\$183.027.422.00		28 de diciembre de 2010	\$ 5.248.208.00			
154 GUAINIÁ	CONSORCIO AÑOS DORADOS	10 de diciembre de 2010	\$ 40.131.980.00		28 de diciembre de 2010	\$ 1.522.500.00			
155 CALDAS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	10 de diciembre de 2010	\$ 185.145.802.00		28 de diciembre de 2010	\$ 9.282.528.00			
156 GUAVIARE	CONSORCIO AÑOS DORADOS	10 de diciembre de 2010	\$ 48.311.245.00		28 de diciembre de 2010	\$ 1.272.348.00			
157 AMAZONAS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	10 de diciembre de 2010	\$ 24.680.721.00		28 de diciembre de 2010	\$ 1.578.325.00			
158 GUAJIRA	CONSORCIO AÑOS DORADOS	10 de diciembre de 2010	\$ 148.175.158.00		28 de diciembre de 2010	\$ 8.223.153.00			
159 ARAUCA	CONSORCIO AÑOS DORADOS	10 de diciembre de 2010	\$ 156.069.855.00		28 de diciembre de 2010	\$ 10.547.960.00			
160 SAN ANDRÉS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	10 de diciembre de 2010	\$ 5.474.893.00		28 de diciembre de 2010	No			
023 ARAUCA	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	\$ 429.760.490.00		10 de marzo de 2011	\$210.433.102.00 hasta el 11 de abril de 2011			
024 GUAJIRA	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	\$ 427.520.292.00		10 de marzo de 2011	\$210.075.679.00 hasta el 11 de abril de 2011			
025 SAN ANDRÉS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	\$ 12.835.658.00		10 de marzo de 2011	\$6.313.649.00 hasta el 11 de abril de 2011			
026 PUTUMAYO	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	\$ 470.641.744.00		10 de marzo de 2011	\$220.471.732.00 Vigencia hasta 11 de abril de 2011			
031 GUANÍA	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	\$ 111.123.706.00		10 de marzo de 2011	\$50.966.060.00 Vigencia hasta 11 de abril de 2011			
032 AMAZONAS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	\$ 85.001.960.00		10 de marzo de 2011	\$34.849.980.00 Vigencia hasta 11 de abril de 2011			
033 CALDAS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	\$ 553.040.124.00		11 de marzo de 2011	\$246.127.622.00 Vigencia hasta 11 de abril de 2011			
034 GUAVIARE	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	\$ 123.268.224.00		10 de marzo de 2011	\$57.394.062.00 Vigencia hasta 11 de abril de 2011			
Convenio de Cooperación y Aporte 67	FUNDACIÓN PARA ASISTENCIA DE LA NIÑEZ ABANDONADA -FANA-	01 de julio de 2010	\$ 256.969.180.00	31 de octubre de 2010		\$ 126.343.180		30 de diciembre de 2010	No1, Cláusula sexta sobre desembolsos. Y No2, Cláusula segunda sobre algunas obligaciones del Supervisor
186	FANA	31 de diciembre de 2010	\$ 793.970.524.00	Hasta el 31 de diciembre de 2011					
18	FANA	28 de enero de 2010	\$ 40.000.000.00	31 de diciembre de 2010					



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

### 3. Concepto Contrato de Aporte

La Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera del Consejo de Estado en relación con el concepto de Contrato de Aporte ha considerado que:

*“[E]l negocio jurídico de aporte es un contrato estatal especial suscrito entre el ICBF y un contratista, en el que el primero se compromete, como su nombre lo indica, a efectuar aportes o contribuciones en dinero o especie a una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, y especialmente a instituciones de utilidad pública o de beneficencia, o de reconocida capacidad técnica o social con el fin de que atienda bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal humano y técnico, un área específica del sistema de bienestar social, es decir, aquellas dirigidas a la atención a la integración y realización armónica de la familia, así como a la protección efectiva de la niñez y adolescencia”.*

[...]

*“[E]n ese orden de ideas, al margen de las similitudes que pudieran evidenciarse entre el contrato de aporte y el de prestación de servicios, lo cierto es que aquél reviste una serie de particularidades que no permiten asemejarlo a este último, máxime si el negocio jurídico de aportes supone la intervención de la entidad pública quien se vincula al negocio en una participación de capital o de especie que se traslada de manera definitiva o temporal a favor del contratista para que éste asuma una actividad de bienestar social –integración de la familia o de la protección de la infancia– a cambio de una contraprestación”.*

*“[E]n consecuencia, el contrato de aporte en su condición de contrato atípico se caracteriza porque tiene un sujeto activo calificado y cualificado por la ley, ya que se trata de un negocio jurídico que sólo puede ser suscrito por el ICBF, en el que la entidad pública entrega unos bienes (tangibles o intangibles) al contratista para que este último asuma, a cambio de una contraprestación, la ejecución de un servicio propio del sistema de bienestar social bajo su exclusiva responsabilidad y con personal técnico y especializado a su cargo” (Sentencia del 11 de Agosto de 2010. CP: Enrique Gil Botero, negrillas fuera del texto).*

Los Contratos de Aporte corresponden a un régimen especial de la contratación estatal que por su naturaleza y modalidad hacen parte de la función administrativa



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuyo fundamento normativo es la Ley 7ª de 1979 y su Decreto Reglamentario 2388 de 1979. Esta modalidad de Contrato constituye el instrumento para el cumplimiento de la función misional del servicio público de bienestar familiar y la realización de programas sociales.

Es por ello que el ICBF a través del Contrato de Aporte contrata con las entidades sin ánimo de lucro que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, las cuales se obligan a garantizar la calidad y continuidad de la atención a los niños, las niñas, los y las adolescentes y los integrantes de la familia, tanto en programas preventivos, como en los de restablecimiento de derechos.

En relación con los Contratos de Aporte revisados por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en visita realizada a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se procederá a su análisis a partir de los siguientes programas: (i) Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor (PNAAM); (ii) Programa de Alimentación Escolar (PAE); (iii) Programa de Atención Especial para apoyar el restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas con declaratoria de adoptabilidad o que se perfilan para adoptabilidad y (iv) Programa de Vacaciones en el Extranjero.

#### **4. Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor (PNAAM)**

##### **4.1. Contratos de Aporte revisados**

La Comisión de esta Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia revisó en la visita realizada a la Sede Nacional del ICBF (i) los Contratos de Aporte números 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140 de 10 de diciembre de 2010 y 012, 016 y 037 de 14 de enero de 2011, suscritos entre el ICBF y la Cooperativa COOPROSPERAR (Acta de Visita, folios 81 a 93 y 116 a 129); (ii) los Contratos de Aporte números 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151 de 10 de diciembre de 2010, suscritos entre el ICBF y la



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA (Acta de Visita, folios 93 a 110) y (iii) los Contratos de Aporte números 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160 de 10 de diciembre de 2010 y 023, 024, 025, 026, 031, 032, 033, 034 de 14 de enero de 2011 suscritos entre el ICBF y el CONSORCIO AÑOS DORADOS (Acta de Visita, folios 115 a 116 y 154 a 169).

El siguiente cuadro comparativo ilustra sobre el número del contrato, el operador, la fecha, el plazo estipulado, el total de cupos contratos, el valor, la fecha de adición, el valor de la adición, la cantidad de cupos adicionados y el interventor de los treinta y seis (36) Contratos de Aporte revisados, correspondientes a los celebrados por el ICBF en los años 2010 y 2011, del programa PNAAM.

CONTRATOS REVISADOS PNAAM										
AÑO 2010										
No.	No. de Contrato Departamento:	Operador	Fecha	Plazo/Días	Total Cupos	Valor Total Contrato	Fecha Adición del Contrato	Valor de la Adición	Cantidad de Cupos Adicionados	Interventor
1	No. 133 BOYACÁ	COOPERATIVA COOPROSPERAR	10 de diciembre	17	20.491	\$651.950.878.00	28 de diciembre	\$9.363.948.00	8	CONSORCIO C & R
2	No. 134 ATLÁNTICO	COOPERATIVA COOPROSPERAR	11 de diciembre	17	13.571	\$459.576.060.00	28 de diciembre	\$34.134.210.00	132	INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.
3	No. 135 CESAR	COOPERATIVA COOPROSPERAR	12 de diciembre	17	13.300	\$457.253.608.00	28 de diciembre	\$8.230.327.00	No	CONSORCIO C & R
4	No. 136 BOLÍVAR	COOPERATIVA COOPROSPERAR	13 de diciembre	17	29.826	\$980.028.192.00	28 de diciembre	\$46.669.056.00	No	INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.
5	No. 137 BOGOTÁ	COOPERATIVA COOPROSPERAR	14 de diciembre	17	10.088	\$350.652.972.00	28 de diciembre	No	No	INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.
6	No. 138 NORTE DE SANTANDER	COOPERATIVA COOPROSPERAR	15 de diciembre	17	14.883	\$507.662.514.00	28 de diciembre	\$27.706.442.00	476	CONSORCIO C & R
7	No. 139 SANTANDER	COOPERATIVA COOPROSPERAR	16 de diciembre	17	17.035	\$548.696.464.00	28 de diciembre	\$18.145.552.00	10	CONSORCIO C & R
8	No. 140 CASANARE	COOPERATIVA COOPROSPERAR	17 de diciembre	17	2.933	\$97.658.951.00	28 de diciembre	\$ 9.380.939.00	162	CONSORCIO C & R
9	No. 144 SUCRE	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	18 de diciembre	17	16.703	\$557.677.131.00	28 de diciembre	\$ 36.447.129.00	261	CONSORCIO C & R
10	No. 145 CORDOBA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	19 de diciembre	17	26.319	\$852.686.896.00	28 de diciembre	\$ 27.236.208.00	104	CONSORCIO C & R
11	No. 146 VALLE DEL CAUCA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	20 de diciembre	17	19.211	\$663.616.941.00	28 de diciembre	\$ 41.254.632.00	No	CONSORCIO C & R
12	No. 147 ANTIOQUIA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	21 de diciembre	17	32.248	\$1.111.549.871.00	28 de diciembre	\$ 51.362.102.00	No	INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

CONTRATOS REVISADOS PNAAM										
AÑO 2010										
No.	No. de Contrato Departamento:	Operador	Fecha	Plazo/Días	Total Cupos	Valor Total Contrato	Fecha Adición del Contrato	Valor de la Adición	Cantidad de Cupos Adicionados	Interventor
13	No. 148 NARIÑO	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	22 de diciembre	17	26.579	\$913.744.406.00	28 de diciembre	\$ 18.485.142.00	No	CONSORCIO C & R
14	No. 149 CAUCA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	23 de diciembre	17	20.887	\$674.501.706.00	28 de diciembre	\$ 15.457.056.00	No	CONSORCIO C & R
15	No. 150 CHOCÓ	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	24 de diciembre	17	6.945	\$287.802.702.00	28 de diciembre	\$ 7.321.860.00	No	CONSORCIO C & R
16	No. 151 MAGDALENA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	25 de diciembre	17	21.904	\$740.382.381.00	28 de diciembre	\$ 40.762.830.00	110	CONSORCIO C & R
17	No. 152 CUNDINAMA RCA	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA	26 de diciembre	17	20.951	\$696.298.172.00	28 de diciembre	\$ 22.528.952.00	No	INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.
18	No. 153 PUTUMAYO	CONSORCIO AÑOS DORADOS	27 de diciembre	17	4.655	\$183.027.422.00	28 de diciembre	\$ 5.248.208.00	No	CONSORCIO C & R
19	No. 154 GUAINÍA	CONSORCIO AÑOS DORADOS	28 de diciembre	17	268	\$40.131.980.00	28 de diciembre	\$ 1.522.500.00	No	INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.
20	No. 155 CALDAS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	29 de diciembre	17	5.627	\$185.145.802.00	28 de diciembre	\$ 9.282.528.00	No	CONSORCIO C & R
21	No. 156 GUAVIARE	CONSORCIO AÑOS DORADOS	30 de diciembre	17	1.166	\$48.311.245.00	28 de diciembre	\$ 1.272.348.00	No	CONSORCIO C & R
22	No. 157 AMAZONAS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	31 de diciembre	17	399	\$24.680.721.00	28 de diciembre	\$ 1.578.325.00	No	INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.
23	No. 158 GUAJIRA	CONSORCIO AÑOS DORADOS	32 de diciembre	17	4352	\$148.175.158.00	28 de diciembre	\$ 8.223.153.00	No	CONSORCIO C & R
24	No. 159 ARAUCA	CONSORCIO AÑOS DORADOS	33 de diciembre	17	3.193	\$156.069.855.00	28 de diciembre	\$ 10.547.960.00	No	INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

CONTRATOS REVISADOS PNAAM										
AÑO 2010										
No.	No. de Contrato Departamento:	Operador	Fecha	Plazo/Días	Total Cupos	Valor Total Contrato	Fecha Adición del Contrato	Valor de la Adición	Cantidad de Cupos Adicionados	Interventor
25	<b>No. 160</b> SAN ANDRÉS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	34 de diciembre	17	100	\$5474893.00	28 de diciembre	No	No	INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.
26	<b>No. 012</b> BOGOTÁ, D.C.	COOPERATIVA COOPROSPERAR	14 de enero de 2011	40 días hábiles hasta el 11 de marzo de 2011	11.347	\$1236846320.00	10 de marzo de 2011	\$548.951.540.00 Vigencia hasta 14 abril de 2011	Se redujo en No. de cupos a 10.088	INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.
27	<b>No. 016</b> NORTE DE SANTANDER	COOPERATIVA COOPROSPERAR	14 de enero de 2011	40 días hábiles hasta el 11 de marzo de 2011	17.064	\$1.623.162.776.00	10 de marzo de 2011	\$721.425.110.00 hasta el 11 de abril de 2011	15.413	CONSORCIO C&R
28	<b>No. 023</b> ARAUCA	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	40 días hábiles hasta el 11 de marzo de 2011	4.214	\$429.760.490.00	10 de marzo de 2011	\$210.433.102.00 hasta el 11 de abril de 2011		CONSORCIO C&R
29	<b>No. 024</b> GUAJIRA	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	40 días hábiles hasta el 11 de marzo de 2011	3.049	\$427.520.292.00	10 de marzo de 2011	\$210.075.679 hasta el 11 de abril de 2011		CONSORCIO C&R
30	<b>No. 025</b> SAN ANDRÉS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	40 días hábiles hasta el 11 de marzo de 2011	101	\$12.835.658.00	10 de marzo de 2011	\$6.313.649.00 hasta el 11 de abril de 2011		INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.
31	<b>No. 026</b> PUTUMAYO	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	40 días hábiles hasta el 11 de marzo de 2011	4.931	\$470.641.744.00	10 de marzo de 2011	\$220.471.732.00 Vigencia hasta 11 de abril de 2011		CONSORCIO C&R
32	<b>No. 031</b> GUANÍA	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	40 días hábiles hasta el 11 de marzo de 2011	743	\$111.123.706.00	10 de marzo de 2011	\$50.966.060.00 Vigencia hasta 11 de abril de 2011		INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.
33	<b>No. 032</b> AMAZONAS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	40 días hábiles hasta el 11 de marzo de 2011	493	\$85.001.960.00	10 de marzo de 2011	\$34.849.980.00 Vigencia hasta 11 de abril de 2011		INTERVENTORÍA SOCIAL LTDA.
34	<b>No. 033</b> CALDAS	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	40 días hábiles hasta el 11 de marzo de 2011	6.181	\$553.040.124.00	11 de marzo de 2011	\$246.127.622.00 Vigencia hasta 11 de abril de 2011		CONSORCIO C&R
35	<b>No. 034</b> GUAVIARE	CONSORCIO AÑOS DORADOS	14 de enero de 2011	40 días hábiles hasta el 11 de marzo de 2011	1.234	\$123.268.224.00	10 de marzo de 2011	\$57.394.062.00 Vigencia hasta 11 de abril de 2011		CONSORCIO C&R
36	<b>No. 037</b> CASANARE	COOPERATIVA COOPROSPERAR	14 de enero de 2011	40 días hábiles hasta el 11 de marzo de 2011	3.308	\$296.356.160.00	10 de Marzo de 2011	\$131.142.840.00	2.933	CONSORCIO C&R



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

#### **4.2. Objeto de los Contratos de Aporte del PNAAM**

Los Contratos de Aporte revisados y analizados por la Comisión de esta Procuraduría Delegada tienen como objeto brindar complementación alimentaria a adultos mayores en condiciones de extrema pobreza, mediante el Servicio Público de Bienestar Familiar en los Departamentos de Boyacá, Atlántico, Cesar, Bolívar, Bogotá, D.C., Norte Santander, Casanare, Sucre, Córdoba, Valle del Cauca, Antioquia, Nariño, Cauca, Chocó, Magdalena, Cundinamarca, Putumayo, Guainía, Caldas, Guaviare, Amazonas, Guajira, Arauca y San Andrés.

#### **4.3. Situaciones encontradas en los Contratos de Aporte correspondientes al PNAAM**

En relación con los Contratos de Aporte del Programa Nacional de Alimentación del Adulto Mayor (PNAAM) se presentarán observaciones generales respecto a: (i) la etapa precontractual, (ii) la etapa contractual y (iii) la etapa poscontractual.

##### **(i) Etapa precontractual**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia del análisis de los Contratos de Aporte mencionados apreció:

1. Que al parecer los estudios previos no incluyeron los diagnósticos que cada departamento y/o municipio está obligado a elaborar (artículo 208 del Código de la Infancia y la Adolescencia), los que deben reflejar el *modus vivendi* y la idiosincrasia propia de cada región; lo cual se evidencia en el informe de interventoría que presenta la firma INTERVENTORÍA SOCIAL LIMITADA, respecto del Contrato de Aporte 134 de 2010, suscrito entre el operador COOPROSPERAR y el ICBF el 10 de diciembre de 2010, que al referirse a la cláusula relativa al cumplimiento por parte del Operador en el componente administrativo y financiero expresa textualmente:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*“Si bien la priorización, identificación y georeferenciación local de los beneficiarios es responsabilidad directa de los Alcaldes; se recomienda al ICBF y demás actores del PNAAM establecer un mecanismo urgente de identificación de los beneficiarios; con lo cual se tendría la certeza que este importante programa llegue a los adultos mayores. Adicionalmente generaría un mayor agilidad en el momento de autorizar los pagos” (Acta de Visita, folios 83 a 85 y Carpeta del Contrato, folio 205).*

En esta recomendación parece evidenciarse que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no cuenta con un censo actualizado que cuantifique el número de adultos mayores que demandan el servicio, para poder establecer el porcentaje real de cobertura.

2. Que al parecer los estudios previos no incluyeron los datos estadísticos de la población adulta mayor de cada departamento para poder establecer el número de cupos a contratar, ni las variables utilizadas para calcular los costos de las raciones a suministrar en cada una de las regiones, de acuerdo a las necesidades particulares alimentarias de los usuarios del servicio; lo que se colige de la revisión de la información consignada en el folio 99 del Acta de Visita relacionada con el Informe de fecha 21 de enero de 2011 de la firma interventora CONSORCIO C&R al Contrato de Aporte No. 149 (folios 99). En el aparte que se refiere al componente administrativo y financiero se recomendó: “[A]rticular la aplicación de un sistema de información de beneficiarios, a través del cual los operadores y la interventoría puedan verificar mensualmente los beneficiarios del programa además, que permita remitir una información magnética más exacta a la interventora por parte de los operadores” (Acta de Visita, folio 99). Solicitó, del mismo modo, al ICBF “presentar mensualmente un consolidado de los pagos efectuados al operador producto de las certificaciones emitidas por la interventoría con el fin de determinar los porcentajes de ejecución de cada uno de los contratos” (Acta de Visita, folio 99).

Es de anotar que el CONSORCIO C&R realizó la interventoría a los Contratos suscritos por el ICBF con la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

en los departamentos de Antioquia, Cauca, Córdoba, Chocó, Magdalena, Nariño, Sucre y Valle del Cauca.

3. Que al parecer los estudios previos no incluyeron los resultados de los análisis de mercado, ni el costo de las raciones de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y culturales de cada municipio, características que deben tenerse en cuenta para que la contratación no sea el producto del imperativo de ejecutar simplemente, sino que deberá cubrir necesidades alimentarias en las cantidades y calidades adecuadas a cada grupo de adultos mayores en estado de vulnerabilidad.
4. Que en el capítulo de **justificación** de los estudios previos se estableció que:

*“El Programa Nacional de Alimentación para el Adulto mayor ‘Juan Luis Londoño de la Cuesta’ se constituye en una alternativa para ofrecer servicios básicos de alimentación a las personas más pobres y vulnerables que contribuyan a mitigar su situación, para lo cual están dados los lineamientos por los CONPES 86 de 2004, 92 de 2005 y 105 de 2007, viene funcionando desde el año 2005 y tiene prevista la prestación de servicios para **250 días hábiles al año**” (negritas fuera de texto, Acta de Visita, folios 96 a 101 y Carpeta del Contrato, folio 5).*

No obstante se constató que en una misma vigencia (años 2010 y 2011) se celebraron Contratos de Aporte por diecisiete (17) días para 32 departamentos y la ciudad de Bogotá, D.C., en el año 2010 y por cuarenta (40) días para 32 departamentos y la ciudad de Bogotá, D.C., en el año 2011, así mismo, se suscribieron adiciones por un (1) día en veintiséis (26) Contratos en el año 2010 y adiciones por veinte (20) días en 32 departamentos y la ciudad de Bogotá, D.C., en el año 2011.

5. Que en el proceso de selección del Contratista al ICBF le corresponde dar aplicación al **Principio de Selección Objetiva**, que consiste en escoger la mejor propuesta, la cual debe responder al cubrimiento de las necesidades que la Entidad pretende satisfacer, las opciones que existen para resolver esa necesidad y a los valores agregados que persigue y que



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

implican beneficios y ventajas comparativas, los cuales se consideran de suma utilidad sean cuantificados.

Para esta Procuraduría Delegada no se entiende cómo el ICBF desde el año 2006 contrata para algunos de sus programas con los mismos operadores, no obstante que en los informes de interventoría se establecen reiterados incumplimientos que atentan contra la función misional de la Entidad Contratante.

En este sentido, la Sala de Consulta del Servicio Civil del Consejo de Estado, al hacer referencia al régimen jurídico del Contrato de Aporte consideró:

*“En esa línea de pensamiento, a esa convención le resultan aplicables los principios del artículo 209 de la Constitución Política, así como los principios y reglas contenidos en la ley 80 de 1993 y normas complementarias razón por la que en la selección del contratista juegan un papel preponderante aspectos tales como **la transparencia, la selección objetiva y planeación, entre otros, máxime si como lo señala expresamente la ley, resulta prioritario que se seleccione a instituciones o personas que acreditan idoneidad en el manejo de la actividad cuya prestación pretende que el contratista asuma, debido a la relevancia de la función a ejecutar, esto es, la protección de la familia y de los niños y niñas, la primera núcleo esencial de la sociedad en los términos establecidos en artículo 42 de la Carta Política, y los últimos ejes central y primordial de la sociedad cuyos derechos prevalecen sobre los de los demás, como se reconoció expresamente en artículo 44 ibídem**” (Concepto de 2 de diciembre de 2006, CP: Luis Camilo Osorio, negrillas fuera del texto).*

### **(ii) Etapa contractual**

Del análisis de la documentación revisada, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia apreció:

1. Que no se encontraron actas de inicio, de terminación, las cuales permitirían verificar todas y cada una de las circunstancias de tiempo,



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

modo y lugar en que se desarrolló la prestación del servicio, pues con ellas se conocería, entre otras, la fecha en que efectivamente se comenzó a ejecutar este Contrato, si en la prestación del servicio se tuvieron en cuenta los lineamientos técnicos del Programa, si se cubrió la necesidad existente y en qué porcentaje y si se cumplió con la cobertura programada, toda vez que los Contratos de Aporte son de tracto sucesivo y fueron creados especialmente para la prestación del servicio público de bienestar social. Estos contratos constituyen la herramienta mediante la cual el Estado garantiza los derechos fundamentales de los niños, las niñas, los y las adolescentes y en general las personas en situación de vulnerabilidad.

2. Que el documento que contiene los estudios previos del “*Otro si y adición de recursos para la ejecución de los contratos de operación del PNAAM*” (Acta de Visita, folio 85) señala como única justificación para la adición de los Contratos de Aporte suscritos en el año 2010 la siguiente:

*“El PNAAM a principios del mes de Diciembre presentó inconvenientes en su ejecución, conllevando esto a parar el programa durante 6 Días Hábiles. El ICBF suscribió contratos con los operadores en día 10 de Diciembre teniendo una cobertura de Cupos del 92.7%. Es indispensable realizar una adición a los Contratos, dado que por la situación de emergencia causada por la ola invernal, resulta necesario aumentar el número de cupos en algunos departamentos y así mismo, reponer un día en los que se dejó de prestar el servicio en 29 departamentos del país”* (Acta de Visita, folio 85 y Carpeta Contrato 134 de 2010, folios 73 a 79, negrillas fuera del texto).

Llama la atención a la Procuraduría Delegada que en los cuadros que hacen parte de los estudios previos se hace relación sólo a la adición para 26 departamentos y no para 29 como aparece en la justificación.

3. Que, conforme a la justificación de la adición de algunos Contratos de Aporte correspondientes a este Programa y adicionados en razón de la emergencia invernal, se verificó por parte de la Comisión de esta Procuraduría Delegada que en el “*reporte diario de ola invernal 2010* -



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2011”, expedido por la Presidencia de la República, se afirmó que con corte al 20 de diciembre de 2010: “Se han presentado 1559 emergencias en 696 municipios de 28 departamentos y el distrito capital. La mayor afectación está en los departamentos de Bolívar, Magdalena, Atlántico, Guajira, Córdoba y Sucre” (Presidencia de la República, Colombia Humanitaria, Reporte Diario Ola Invernal 2010-211-Diciembre 20 de 2010).

Al respecto, esta Procuraduría Delegada afirma que no en todos los municipios del país se presentó la emergencia invernal, sin embargo al parecer se suspendió la prestación del servicio del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor por el término de seis (6) días en el mes de diciembre del 2010, asimismo se adicionaron todos los Contratos citados teniendo como única justificación esa emergencia.

4. Que el Sistema de Supervisión ha sido definido por el ICBF como:

*“[E] conjunto de normas, agentes, proceso y procedimientos que permiten lograr el efectivo cumplimiento de los lineamientos técnicos de las modalidades de atención por medio de las cuales se busca mejorar la calidad de vida de los niños, las niñas y adolescentes. Este sistema opera mediante la planeación, ejecución y evaluación de estrategias implementadas para obtener resultados de calidad que sean coherentes y consistentes con los objetivos y las metas de los programas de atención de la niñez y la familia” (Guía del Sistema de Supervisión de los Contratos de Aporte, versión 2011, página 9).*

El Sistema de Supervisión aplica para los Contratos de Aporte celebrados con entidades sin ánimo de lucro, como asociaciones, fundaciones, corporaciones, cajas de compensación, cooperativas, universidades, etc., para la atención a los niños, las niñas, los y las adolescentes de acuerdo con las modalidades de servicio señaladas por el ICBF.

Asimismo el Sistema de Supervisión se concreta en el proceso de supervisión técnica, el cual es un proceso evaluativo, que ha sido definido así:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*“[C]onjunto de actividades sistemáticas de observación, verificación y registro del nivel de cumplimiento de los estándares de estructura, de proceso y resultado estipulados en los lineamientos técnicos y en los Contratos de Aporte; utilizando estrategias de seguimiento y asesoría que permitan mejorar la calidad del servicio y garantizar o restablecer los derechos de los niños, [las] niñas y [los y las] adolescentes” (Guía del Sistema de Supervisión de los Contratos de Aportes, versión 2011, página 21).*

5. Que no se encontró en las carpetas revisadas documentación respecto a los procedimientos que corresponden al ejercicio de la supervisión de los contratos, tales como actas, solicitudes, visitas, requerimientos, decisiones administrativas, etc., no obstante estar contemplada en la cláusula novena punto 9.9 de cada Contrato de Aporte la designación de la supervisión que recae en los Directores Regionales de cada departamento, para lo cual el Coordinador del Grupo de Contratos de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF mediante memorando le remitía a cada uno de los Directores Regionales copia de los contratos y sus respectivas adiciones, con el objeto de que cumplieran la función de supervisión de acuerdo a la *Guía del Sistema de Supervisión de los Contratos de Aporte suscritos por el ICBF*.
6. Que la cláusula décima de los Contratos de Aporte del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta” dispone que el desarrollo de los contratos será tema del Comité Técnico Nacional, conformado por el Director de Prevención, el Subdirector de Familia y el Coordinador del PNAAM, el cual cumple, entre otras funciones, las siguientes: (i) realizar seguimiento permanente al contrato; (ii) identificar obstáculos y recomendar correctivos; (iii) adelantar las gestiones y reuniones que considere pertinentes y (iv) acordar los ajustes necesarios para la completa ejecución del Contrato de Aporte. A este respecto no existe constancia alguna de que ese Comité haya cumplido sus funciones en relación con los Contratos revisados.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

7. Que no se encontró documentación alguna que explique los motivos por los que con cargo a los Contratos de Aporte examinados se pudo haber dejado sin prestar el servicio del Programa PNAAM en el período comprendido entre el 1º al 13 de enero de 2011.

**(iii) Etapa poscontractual**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia de la revisión de los Contratos de Aporte ya citados apreció:

1. Que una vez finalizado el plazo de los Contratos de Aporte no se procedió a efectuar su respectiva liquidación, la cual es indispensable para finiquitar el vínculo contractual surgido y así poder declarar a paz y salvo al contratista. La liquidación deberá constar en un acta en la que se deje constancia de la revisión total de las obligaciones ejecutadas, de las pendientes por ejecutar, las deficiencias por parte de los operadores, las multas, los ajustes, los reconocimientos, los descuentos, los saldos a favor o en contra del contratista y las demás declaraciones de las partes relacionadas con el cumplimiento o no de las obligaciones contractuales.

Ello en virtud a lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. El primero de estos artículos establece:

*“Artículo 60. De su Ocurrencia y Contenido. Los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y*



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

*transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo. Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato”.*

## **2.4. Observaciones particulares a los Contratos de Aporte del Programa PNAAM**

### **2.4.1. Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y AÑOS DORADOS**

Respecto a los Contratos de Aporte celebrados en el 2010 entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con el Consorcio AÑOS DORADOS, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia apreció:

1. Que las Corporaciones Consorciadas tienen su domicilio en Valledupar y la ejecución de cada uno de los Contratos debía realizarse en los departamentos del sur de Colombia, como Caldas, Putumayo, Guainía, Amazonas y Arauca (Acta de Visita, folios 154 a 159).
2. Que no reposa la constitución del Consorcio AÑOS DORADOS en ninguna de las dos carpetas revisadas y correspondientes a cada uno de estos Contratos de Aporte: números 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159 y 160 (Acta de Visita, folios 154 a 161).
3. Que el Certificado de Existencia y Representación Legal de la Corporación para el Desarrollo de la Serranía del Perijá, CORPERIJÁ no se encontraba completo, sólo reposaban hojas sueltas, sin observarse el objeto social (folios 38 a 40 de la carpeta del Contrato de Aporte 155 de 2010; folios 41 a 43 de la carpeta del Contrato de Aporte 153 de 2010 y Acta de Visita, folios 154 a 156).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

4. Que no existían actas de inicio, ni de terminación ni de liquidación de los Contratos de Aporte.
5. Que en los estudios previos que reposaban en cada Contrato de Aporte en el acápite de OPORTUNIDAD se consignaba que era para garantizar la prestación del servicio de alimentación a los beneficiarios del Programa en las Modalidades de Ración Preparada y Ración para Preparar durante el mes de diciembre de 2010.

Llama la atención que el contrato se firmó el 10 de diciembre de 2010; las pólizas Única de Cumplimiento y Responsabilidad Civil Extracontractual fueron aprobadas el 15 y 16 de diciembre de 2010, respectivamente; el 24 de diciembre siguiente se solicitó al Coordinador Grupo de Contratos modificaciones a los Contratos de operación del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor y el 28 de diciembre de 2010 se firma Contrato de Adición en su valor (Acta de Visita, folios 155 a 159).

#### **2.4.2. Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA**

En cuanto a los Contratos de Aporte celebrados con La Unión Temporal LUZ DE VIDA, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia apreció:

1. Que en un sólo día, el **10 de diciembre de 2010**, se llevó a cabo: (i) la expedición de los Certificados de Disponibilidad presupuestal; (ii) la expedición y firma de los Certificados de Registro Presupuestal; (iii) la constitución mediante documento privado de la Unión Temporal LUZ DE VIDA, entre la Cooperativa de Trabajo Asociado Abastico del Valle y la Cooperativa de Trabajo Asociado, Solidaridad Empresarial cuyo objetivo consistió en “[p]resentar Propuesta para brindar complementación alimentaria en los Departamentos de Sucre, Córdoba, Valle del Cauca, Antioquia, Nariño, Cauca, Choco y Magdalena” (Acta de Visita, folio 97 y carpeta Contrato 149 de 2010, folios 55 a 59); (iv) la aceptación por parte



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

del Contratista de todas las condiciones establecidas en la invitación directa; (v) el anexo de los documentos necesarios para la contratación; (vi) la expedición del memorando suscrito por el doctor Mauricio Canal Rojas, Subdirector de Articulación Nacional del Bienestar Familiar encargado de las funciones de Director de Prevención, mediante el cual solicitó al doctor Julián Vargas Brand, Jefe de la Oficina Jurídica, dar trámite a la elaboración del Contrato del PNAAM y (vii) la suscripción del Contrato de Aporte entre el ICBF y la Unión Temporal LUZ DE VIDA, para ocho (8) departamentos del país.

Llama la atención de esta Procuraduría Delegada no sólo la coincidencia en las fechas, sino la agilidad en la gestión de la Entidad Contratante.

2. Que los documentos de las distintas etapas contractuales no se encontraron en el orden cronológico de los tiempos reales en que se sucedieron las diferentes actuaciones.
3. Que se encontró el formulario del Registro Único Tributario de la Unión Temporal LUZ DE VIDA con fecha de expedición de 18 de febrero de 2009 y la constitución de la Unión Temporal para los Contratos de Aporte números 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151 y 152 se llevó acabo el 10 de diciembre de 2010, lo cual no guarda ninguna lógica toda vez, que primero debió constituirse la Unión Temporal y con posterioridad realizar su registro en la DIAN (RUT).
4. Que la Unión Temporal LUZ DE VIDA se constituyó el mismo día en que se suscribió el Contrato de Aporte con el ICBF, sin que se pueda determinar con qué antelación el Operador presentó la propuesta y ésta pudo ser evaluada por el ICBF.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

### 2.4.3. Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y COOPROSPEPAR

En cuanto a los Contratos de Aporte celebrados con la Cooperativa de Trabajo Asociado **COOPROSPERAR**, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia advirtió:

1. Que en el documento que constituye la síntesis de la interventoría realizada por el empresa interventora CONSORCIO C&R se estableció que en cuanto al componente técnico nutricional el Operador presentó falencias significativas relacionadas no solamente con los utensilios y equipos sino directamente con las aplicaciones del plan de saneamiento en la preparación, el almacenamiento y la distribución de las raciones, sin embargo en el folio 5 de la Carpeta Financiera obra documento en el que se certifica, para efectos del pago, que el Operador prestó los servicios de acuerdo con el objeto y las obligaciones establecidas (Acta Visita, folio 83).

No se entiende, por parte de esta Procuraduría Delegada por qué se certifica cumplimiento del objeto contratado y de las obligaciones contraídas sin haberse adoptado por parte de la Entidad Contratante los correctivos pertinentes, lo que podría poner en alto riesgo la vida y la salud de los adultos mayores, ya que son uno de los grupos poblacionales más vulnerables dentro de la sociedad.

2. Que –conforme a la información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en respuesta al requerimiento de 4 de abril de 2011–, se afirmó que las fechas de las Actas de los Comités Técnicos a los que se refiere la cláusula décima de los Contratos de Aporte del PNAAM, correspondían a los meses de mayo, junio, julio, septiembre y octubre del año 2010, situación que resulta contradictoria si se tiene en cuenta que los Contratos de Aporte números 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 fueron celebrados con el



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Operador COOPROSPERAR el 10 de diciembre de 2010, es decir, que antes de su celebración ya se habían realizado los Comités Técnicos de verificación de la ejecución de los mencionados Contratos, lo cual podría constituir una posible falsedad en la información suministrada.

3. Que revisados en forma selectiva algunos informes de la interventoría realizada por el CONSORCIO C&R respecto de los Contratos de Aporte números 134, 135, 144, 149 y 151 de 2010, correspondientes a los departamentos de Atlántico, Cesar, Sucre, Cauca, y Magdalena, respectivamente, se observó que en las recomendaciones relacionadas con el componente administrativo y financiero se consignó textualmente: ***“se recomienda al ICBF plantear dentro de los Consejos de Política Social las deficiencias que existen en relación con la infraestructura, argumentando como éstas influyen en la calidad del servicio, con el fin de destinar recursos para la adecuación de los puntos de atención, de acuerdo con lo establecido en el decreto 3075”*** (Acta de Visita, folio 99, negrillas fuera del texto).

Esta Procuraduría Delegada no encontró evidencia de que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar haya realizado alguna actividad para atender lo recomendado por el Interventor.

4. Que analizadas cada una de las observaciones efectuadas por el CONSORCIO C&R se considera que las mismas son relevantes y que ameritaban correctivos inmediatos por parte del ICBF, mediante requerimientos al Operador para el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En la visita realizada no se encontró actuación alguna por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar respecto a este punto, situación que preocupa al Ministerio Público, toda vez que pone en riesgo la salud de los adultos mayores y afecta de manera directa la salubridad e higiene requerida para la conservación y manipulación de los alimentos.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**2.4.4. Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y COOPROSPERAR, departamento de Casanare**

En la carpeta contentiva del Contrato de Aporte 037 de 2011 del departamento de CASANARE, de la Cooperativa de Trabajo Asociada (COOPROSPERAR), la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia apreció:

1. Que en el folio 102 de la carpeta jurídica correspondiente al anexo 2 se encontró la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual derivada de contratos a favor de entidades estatales, cuyo objeto fue *“garantizar los perjuicios causados a terceros con ocasión de la ejecución del Contrato No. 037 del 14 de Enero de 2011”* (Acta de Visita, folio 128), en los datos del asegurado aparece *“el ICBF Calle 15 No. 8- 86 Barrio la Esperanza ciudad Inírida (Guainía)”* (Acta de Visita, folio 128 y Carpeta del Contrato 037 de 2011, folio 102), al parecer existe contradicción entre la ciudad en la que se prestará el servicio y la ciudad beneficiaria del seguro.

Preocupa al Ministerio Público que en el caso de presentarse incumplimiento, la inconsistencia consignada en la información impediría que la reclamación tuviera éxito y, por lo tanto, se pondría en riesgo la prestación del servicio en detrimento de la población beneficiada.

2. Que en folios 72 y 73 del Contrato 016 de 2011 se encontró la Póliza de Seguros conformada por los consecutivos 0233333 0233303 en la que al describir los datos del asegurado se estableció *“ICBF Carrera 3ª calle 23 Barrio Mercedario Teléfono 7303711 ciudad **Pasto Nariño**”* (Acta de Visita, folio 122), y la carpeta revisada corresponde al contrato del departamento de Norte de Santander.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**2.4.5. Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA, departamento de Magdalena**

En la carpeta contentiva del Contrato 151 de 10 de diciembre de 2010 del departamento de Magdalena, del Operador Unión Temporal LUZ DE VIDA, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia apreció:

1. Que en folio 88 de la carpeta jurídica se encontró la Póliza de Seguros LIBERTY, expedida en la ciudad de Cali el 30 de diciembre de 2010, cuyo beneficiario es el ICBF Regional Cauca, para cubrir la Adición del Contrato 151 en la suma de \$70.672.830.00 (Acta de Visita, folio 108).

Para esta Procuraduría Delegada la posible inconsistencia en la información consignada en la póliza de seguros, respecto al departamento y al valor asegurado, debe ser Magdalena y por el valor de \$40.925.881, podría representar un irregularidad que tendría efectos patrimoniales en contra del Estado en una eventual reclamación, además, de las consecuencias en cuanto a la prestación del servicio y la afectación de los derechos a la alimentación de los adultos mayores.

2. Que en el folio 19 de la carpeta del Contrato 151, referido al Certificado de Registro Presupuestal 4310 del 13 de diciembre de 2010, se encontraron las antefirmas de LUIS ÁNGEL GIL GARCÍA, Analista de Presupuesto (sin firma), y CARLOS MAURICIO HERRÁN, Coordinador Grupo Financiero Sede Nacional, sin señalarse *firma por*, aparece la firma de otra persona, "Jonathan".

Para el Ministerio Público la presente situación podría afectar la validez del documento.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**3. Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA años 2006 a 2011 respecto del Programa PNAAM**

**3.1. Situaciones generales encontradas en relación con la documentación remitida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia diseñó un instrumento de recolección de información para verificar desde el análisis de algunas variables cualitativas la inclusión de la perspectiva de derechos en los Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con la Unión Temporal LUZ DE VIDA. El instrumento diligenciado fue remitido por este Instituto, previo requerimiento de esta Procuraduría. Al respecto se presentan observaciones sobre los siguientes criterios de análisis: (i) los diagnósticos utilizados; (ii) los riesgos identificados; (iii) los indicadores de cumplimiento; (iv) los principales cambios obtenidos en relación con la población beneficiada y (v) la desagregación de la población beneficiada.

**1. En relación con los diagnósticos utilizados**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia advirtió:

- Que el diagnóstico inicial utilizado para dimensionar la cobertura de los contratos ejecutados por la Unión Temporal LUZ DE VIDA para la población adulta mayor está referido a la carga de enfermedad en 1994 del Ministerio de la Protección Social, Mediciones de líneas de pobreza e indigencia de la encuesta ECH de 2003 del Departamento Nacional de Planeación.
- Que este diagnóstico responde a una total desactualización de la información, pues corresponde a diferentes momentos o contextos que se desvirtúan como instrumentos para hacer referencia a la



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

caracterización de una situación específica, ya que entre la fecha de los diagnósticos utilizados y la de ejecución de los Contratos de Aporte es evidente que existe un proceso demográfico de importantes efectos en la dinámica social, económica y cultural del país que no fue contemplado. Al no reconocerse la magnitud, ni la severidad, ni las características de la problemática del adulto mayor y no contar con la suficiente información complementaria, podrían estarse ejecutando programas que no responden a las necesidades reales.

- Que toda la programación de acciones que afecta diferencialmente a la tercera edad así como cualquier política pública que tenga a los adultos mayores como población objetivo, demanda información actualizada que facilite la identificación de los beneficiarios y las beneficiarias y que permita orientar de manera efectiva y acertada los recursos dirigidos a una población tan vulnerable. Por otra parte, la relevancia de esta información actualizada es creciente porque (i) los adultos mayores son los destinatarios de una proporción importante del presupuesto del ICBF comparado con otros grupos etáreos y (ii) porque permite determinar qué proporción de la población adulta en condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza se beneficia con el programa de alimentación.

## 2. En relación con **los riesgos identificados**

Frente a los riesgos identificados para la ejecución de los Contratos de Aporte se presentan desde 2009, a juicio de esta Procuraduría Delegada, los siguientes:

- **Déficit de recursos para la financiación del programa:** Los Programas del ICBF referidos a la atención de la población de adultos mayores deben contribuir de manera eficiente a mantener o mejorar el estado nutricional y su bienestar a fin de mejorar su calidad de vida. En la medida en que exista o se presente un déficit de recursos para la financiación de estos programas su continuidad y sostenibilidad serán afectados teniendo en cuenta que vulnera derechos a la vida y a la



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

salud de los adultos mayores y sin que se hayan adoptado medidas tendientes a superar esta problemática.

- **Condiciones de infraestructura:** Si bien éstas no son una obligación contractual del Operador, si le compete gestionar para que el sitio asignado cumpla con los requisitos establecidos en la normatividad vigente. Dentro del Sistema de Supervisión de los Contratos de Aporte (aplica para equipos de supervisión o interventoría) suscritos por el ICBF se ha definido que uno de los objetivos centrales es la verificación del cumplimiento de estándares, referidos en este caso a los estipulados en el Decreto 3075 de 1997. En síntesis, la infraestructura de puntos a cargo de entidades territoriales no ajustadas al citado Decreto va mucho más allá de los riesgos técnicos o administrativos que afectan la ejecución del Contrato.

3. En relación con **los indicadores de cumplimiento**

Esta Procuraduría Delegada apreció:

- Que en la información reportada por el ICBF para los Contratos de Aporte ejecutados desde 2009 por la Unión Temporal LUZ DE VIDA se expresó que sí se disponía de indicadores de cumplimiento de los contratos. A partir de la revisión de los informes de la interventoría del Contrato 048 de 2009 se evidenció por parte de esta Procuraduría Delegada que la ponderación del porcentaje de cumplimiento de todos los ítems asociados resulta muy alta y desproporcionada, teniendo en cuenta que el incumplimiento de los ítems que se evalúan podrían atender directamente contra la salud y la vida de la población beneficiada, lo cual puede resultar muchas veces irreparable.

4. En relación con **los principales cambios obtenidos frente a la situación de la población beneficiada**

Esta Procuraduría Delegada apreció:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Que desde la perspectiva de derechos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al parecer no tiene suficientemente claro cuáles son las implicaciones que tiene en términos de definición de políticas ni del alcance de la ejecución de los contratos, pues no identifica ningún cambio en la población beneficiada por lo cual no es posible visibilizar la garantía de los derechos.

**5. En relación con la desagregación de la población beneficiada**

Esta Procuraduría Delegada apreció:

- Que es importante la desagregación de la información de la población beneficiada desde la perspectiva de género, diferencial y poblacional, porque aporta elementos para dimensionar con una visión integral las desigualdades sociales y de género y para hacer una real caracterización de los beneficiados. El abordaje de la problemática de la nutrición en los adultos mayores exige algunas precisiones que trascienden el hecho de ser mayor de 65 años, toda vez que esta población no es homogénea y además de diferenciarlos por sexo, es necesario diferenciarlos según edad, pues condiciones como la geriátrica (mayor de 75 años) requiere atención y alimentación diferente. La información suministrada por el ICBF se limita al total de adultos mayores beneficiados.

**3.2. Situaciones encontradas en relación con los informes de los Contratos de Interventoría respecto de los Contratos de Aporte correspondientes al PNAAM**

*La Guía del Sistema de Supervisión de los Contratos de Aporte, expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, define la interventoría como “el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica para llevar a cabo el control, seguimiento y apoyo de la ejecución de contratos y convenios tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento de acuerdo*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*con lo previsto en las normas vigentes y lo estipulado en el respectivo contrato”* (página 19). En este sentido las firmas interventoras deben realizar acciones de carácter administrativo, técnico, financiero y legal con el fin de verificar el cumplimiento del compromiso y la satisfacción de los intereses del Estado.

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia desde la perspectiva de derechos analiza los informes de interventoría presentados por los Consorcios INTERALIMENTOS (Contrato de Interventoría 431 de 2009), INTERVENTORÍA SOCIAL LIMITADA (Contrato de Interventoría 095 de 2010) y CONSORCIO C&R (Contratos de Interventoría 096 y 097 de 2010).

### **3.3. Situaciones encontradas en relación con los Informes del Contrato de Interventoría 341 de 2009 y en el Contrato de Aporte 048 de 2009**

#### **3.3.1. Análisis de los Informes de Interventoría**

El Contrato de Aporte 048 de 2009 fue suscrito entre la Unión Temporal LUZ DE VIDA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para adelantar el Programa de Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor en el departamento de Antioquia, con un término de ejecución de 9 de marzo de 2009 a 31 de julio de 2010 y un valor de \$28.187.064.184.00. No se pudo evidenciar si este Contrato tuvo o no adiciones.

La interventoría la realizó la firma CONSORCIO INTERALIMENTOS, mediante el Contrato 431 del 18 de septiembre de 2009, por valor de \$1.783.191.302.00 y por un período de 311 días, cuyo objetivo fue realizar la interventoría de los contratos de la Región 3, a la cual pertenece el departamento de Antioquia.

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia de la información contenida en la carpeta del Contrato de Aporte 048 de 2009 y de los cuatro (4) informes del interventor entregados en medio magnético apreció que el Informe número 1 corresponde al mes de febrero



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

de 2009, el Informe número 2 al mes de octubre de 2009, el Informe número 3 al mes de noviembre de 2009 y el Informe número 4 al mes de diciembre de 2009, para los demás meses de ejecución del precitado Contrato de Aporte, es decir, marzo a septiembre de 2009 y enero a julio de 2010 no se recibió ningún informe de interventoría. Se observó que en los informes entregados en CD no hay certeza de que éstos se refieran específicamente al Contrato de Aporte 048 de marzo 9 de 2009, pues no se precisó la fecha de entrega de los mismos, ni se evidenció la fecha y firma de recibido.

A continuación se presentarán observaciones a cada uno de los cuatro (4) informes de interventoría.

1. En relación con el **Informe No. 1** de febrero de 2009, se advirtió:
  - Que corresponde al período comprendido entre el 26 de febrero al 6 de marzo de 2009, tiempo en el cual ni el Contrato de Aporte 048 de 9 de marzo de 2009 ni el Contrato de Interventoría 431 de 18 de septiembre de 2009 habían sido suscritos, lo cual llama la atención a esta Procuraduría Delegada sobre la legalidad y la veracidad de los Informes entregados.
2. En relación con el **Informe No. 2** de octubre de 2009, se advirtió:
  - Que al parecer éste es el primer informe de visitas correspondiente al Contrato de Aporte 048 de 2009, referido al mes de octubre del 2009, pues no se evidenció ningún informe de interventoría entre marzo y septiembre 2009.
  - Que se mencionó en el numeral 2 de la tabla de contenido que la visita corresponde al departamento de **Amazonas** y no al departamento de **Antioquia**. El texto que se consignó en la tabla de contenido fue el siguiente:

*“TABLA DE CONTENIDO*



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

2. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE VISITAS CORRESPONDIENTE AL DEPARTAMENTO

3. AMAZONAS

.....2”  
(CD correspondiente a los informes de la interventoría del Contrato de Aporte 048 de 2009).

- Que en cuanto a las fechas señaladas en el Informe No. 2 objeto de este análisis al parecer existen algunas inconsistencias:
  - ❖ Porque, aunque el Contrato de Aporte se suscribió el 9 marzo de 2009, el informe hace referencia a un Oficio de 2008 sobre el plan de visitas, como se cita a continuación: *“Así mismo, mediante oficio IIFE 172, radicado 068059 del 28 de octubre de 2008, se notificó al ICBF el ajuste en el plan de visitas aprobado para el mes de octubre, y para lo cual el consorcio se compromete a realizar las visitas pendientes durante el mes de noviembre”* (Informe No. 2, folio 7).
  - ❖ Porque se menciona un incumplimiento en el gramaje que generó un descuento, según informe del Interventor:

*“A la fecha se realizó la notificación al operador de descuentos por un valor de \$356.976, los cuales corresponden a incumplimientos en gramajes en seis puntos de atención, el detalle se muestra en el siguiente cuadro”:*

MUNICIPIO	PUNTO DE ATENCIÓN	VALOR DEL REQUERIMIENTO	VALOR TOTAL GLOSADO	MES EN QUE SE EFECTUÓ EL DESCUENTO AL OPERADOR
CISNEROS	U- CISNEROS	\$ 226.440.00	\$ 226.440.00	enero
COPACABANA	U- COPACABANA	\$ 130.536.00	\$ 130.536.00	enero

- Que de los resultados derivados de las visitas a los puntos de atención en la modalidad de RP (Ración Preparada) se encontró que, a partir de la descripción de los problemas frecuentes vistos, respecto a los



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

diferentes ítems evaluados, la ponderación del porcentaje de cumplimiento muy alta y desproporcionada dado que la descripción cualitativa de los problemas podrán haber atentado directamente contra la salud y la vida de la población beneficiada. En el siguiente aparte se observó que catorce (14) de diecisiete (17) puntos visitados presentaron deficiencias en el ítem de almacenamiento de alimentos, con una valoración de cumplimiento del 89% (folio 7 del Informe No. 2):

Número de puntos de distribución de ración preparada visitados (17)	Porcentaje de Cumplimiento (%)	Descripción de problemas frecuentes	Municipios y Puntos de Distribución de Ración Preparada donde se encontraron las Situaciones de Incumplimiento.	Acciones desarrolladas en caso de incumplimiento
Condiciones de funcionamiento Área de Almacenamiento de Alimentos	89%	Se reciben en horario de distribución, los alimentos están sobre el piso, almacenados en los mismos recipientes. No hay estibas, se evidencian los productos almacenados sin ningún tipo de rotulado en el empaque, no se cuenta con los recipientes en cantidad suficientes, se encuentran verduras y legumbres fuera del ambiente de refrigeración, aliños para varios días con mal olor, plátanos en bolsa en congelación. Pollo a alta T°, canastillas contra el piso.	Casa Adulto Mayor, U-Encizo parte baja, U-Campo Valdez, U-El Pesebre Caldas, U-Argelia, Machado, U-Aranjuez, Asilo Carmen Londoño, U-Loreto, U-Sansón, U-Cisneros, U-San Andrés de Cuerquía, U-Ituango.	Se realiza el requerimiento al operador, conforme lo establecido en el Manual el cual hace parte integral de sus obligaciones

Para esta Procuraduría Delegada el almacenamiento inapropiado de los alimentos no sólo puede llevar a que éstos se echen a perder, sino que pueden ocasionar enfermedades y complicaciones en la salud de la población beneficiada.

- Que la evaluación de la Bienestarina que hizo la firma interventora en este Informe presentó en cuatro (4) de los diez (10) puntos de atención evaluados el siguiente problema: *“Almacenamiento en lugar no adecuado, Mezclado con otros alimentos, En condiciones sanitarias no adecuadas, se encuentra 10 kg de Bienestarina almacenadas en una*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*caja deteriorada junto con aceite, almacenada en estibas de madera*" Informe No. 2, folio 10).

El Ministerio Público expresa su preocupación porque, a pesar de la advertencia de la firma interventora, se evalúa con un porcentaje de cumplimiento de 97%.

- Que del informe de coberturas y entregas mensuales acumuladas (Informe N°2, folio 34) la cobertura de los beneficiarios atendidos en RP (Ración Preparada) respecto de los cupos contratados **fue cero** y para RPP (ración para preparar) **fue** del 0.1% para julio y del 7% para agosto.

Preocupa a esta Procuraduría Delegada la falta de continuidad y oportunidad en el suministro de las raciones preparadas y las raciones por preparar.

- Que del informe de coberturas y entregas mensuales acumuladas (Informe N° 2, folio 34), llama la atención que la cobertura de los beneficiarios atendidos en RP (Ración Preparada) respecto de los cupos contratados **es cero** y para RPP (ración para preparar) **es del 0.1% para julio y del 7% para agosto**.
- Que, aunque la firma interventora en el numeral 2.14.4 sobre información financiera (Informe N° 2, folio 38), manifestó que:

*"El operador U.T. LUZ DE VIDA, presentó facturación del contrato No 048 de 2009, por valor de \$ 1.511.774.148 PESOS M/CTE, que corresponden a **RP Y RPP** y \$3.046.841 por concepto de **SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS**, los cuales le fueron certificados en su totalidad en razón a que cumplió con los requisitos establecidos en el Manual Operativo, componente Administrativo y financiero numeral 2.6.1. Requisitos mínimos para la presentación de la cuenta, del PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION PARA EL ADULTO MAYOR "JUAN LUIS LONDOÑO DE LA CUESTA" (Informe N° 2, folio 38 subrayado fuera de texto).*



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

También expresó, según el siguiente cuadro, que en cuanto a los servicios sociales complementarios, la cobertura es inferior al 50% en los ítems de “*encuentro cultural*” y “*ocio productivo*” (Informe N° 2, folio 37).

**Servicios Sociales Complementarios**

Cupos contratados Encuentro Cultural	Cupos atendidos Encuentro Cultural	Cobertura	Cupos contratados Socioproductivo	Cupos atendidos Socioproductivo	Cobertura	Cupos contratados Servicio Exequial	Cupos atendidos Servicio Exequial	Cobertura
475	725	49%	475	608	41%	1475	1437	97%

Según la información recibida, esta Procuraduría Delegada concluye que la población beneficiada al parecer no recibió estos servicios y que con esa omisión se les pudo afectar algunos de sus derechos fundamentales.

- Que esta situación se encontró también evidenciada en el capítulo de conclusiones donde se mencionó que “[e]l operador en el Informe entregado no evidencia la ejecución de las actividades correspondientes al componente social, esta información se validará en las visitas de supervisión, en donde se encontró adicional la falta de personal idóneo para el desarrollo de las actividades programadas” (Informe N° 2, folio 61).
- Que frente a la “*relación de facturas certificadas por la Regional y pendientes por autorizar*” llamó la atención el hecho de no presentar facturación de raciones preparadas en los meses de julio y agosto de 2009 y sobre las raciones por preparar sólo se facturaron dieciséis (16) para el mes de julio y no hubo facturación para el mes de agosto, como se ilustra en el siguiente cuadro (Informe N°3, folio 44):



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Periodo	Nº factura	Nº raciones preparadas certificadas	Nº raciones para preparar certificadas	Valor total facturado	Descuentos tipo técnico, administrativo y/o social	Descuento amortización del anticipo	Valor total autorizado para pago
septiembre	FA-1	216.524	12023	\$ 941.309.204.00			\$ 941.309.204.00
octubre	FA-2	173.288	485	\$ 476.342.492.00			\$ 476.342.492.00
noviembre	FA-3	19.297	349	\$ 61.967.492.00			\$ 61.967.492.00
julio	FA-5		16	\$ 485.056.00			\$ 485.056.00
agosto	FA-6			\$ 2.731.003.00			\$ 2.731.003.00
agosto	FA-7			\$ 315.838.00			\$ 315.838.00
agosto	FA-9		1029	\$ 31.195.164.00			\$ 31.195.164.00
agosto	FA-10		15	\$ 454.740.00			\$ 454.740.00
<b>TOTAL</b>		<b>409.109</b>	<b>13.917</b>	<b>\$ 1.514.800.989.00</b>			<b>\$ 1.514.800.989.00</b>
Total certificado para pago del mes							\$ 1.514.800.989.00
Total pagos aprobados acumulados							\$ 3.774.805.021.00
Total pagos certificados a la fecha							\$ 5.289.606.010.00
% de ejecución a la fecha							18,76%

Esta Procuraduría Delegada llama la atención sobre el hecho de que el Operador afirme que no tiene certeza de la prestación de los servicios de Ración Preparada y ración por preparar en los meses de julio y agosto e inclusive de los meses de marzo a junio, de estos últimos por cuanto no hay informes de la interventoría. En el cuadro presentado se obviaron las facturas números 4 y 8, sin las cuales es imposible dimensionar la situación facturada.

3. En relación con el **Informe No. 3**, se apreció:

- Que correspondió al mes de noviembre de 2009, aunque al igual que el Informe No. 2, no pudo verificarse si éste se refería exactamente al Contrato número 048 de marzo 9 de 2009 porque no se precisó la fecha de entrega del mismo, ni hay evidencia de la fecha ni de la firma de recibido.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Que frente al cumplimiento de las condiciones de calidad y almacenamiento de la Bienestarina, el porcentaje de cumplimiento fue del 73%, veinticuatro (24) puntos menos que el mes anterior, situación que al parecer persistió frente a los perjuicios para la salud y la vida de la población beneficiada. A pesar de ello, en el informe de noviembre se precisó que:

*“2.11.3 Reportes relacionados con fallas en el transporte, almacenamiento o distribución de la bienestarina.*

*En este mes no se presentaron situaciones que evidenciaran un mal almacenamiento o inadecuado proceso de rotación de la Bienestarina” (Informe N° 3, folio 26).*

- Que en el componente social se mencionó el cumplimiento de las acciones referidas a la variable “comunicaciones” y a la variable “actividades complementarias”; en este último, el cumplimiento de seis (6) de los quince (15) ítems evaluados estuvo por debajo del 50%.
- Que en cuanto al cumplimiento del componente técnico, presentado en el folio 6, se mencionó que la descripción de los problemas frecuentes se encontraron en el Anexo 1, el cual no hace parte del informe entregado en CD, lo que imposibilita estimar el alcance de los problemas encontrados y la acción de la interventoría.
- Que en el folio 8 del Informe No. 3 se dio cuenta de una situación del departamento de **Córdoba**, cuando en la realidad el informe de interventoría debería corresponder al departamento de **Antioquia**.

Para esta Procuraduría Delegada la persistente inconsistencia respecto del departamento sobre el que se informa pone en duda la diligencia y el cuidado que se deben tener para su presentación.

- Que al igual que en el Informe No. 2 se mencionó que el incumplimiento en el gramaje generó un descuento que se realizó en enero (no precisa



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

año), pero el Informe correspondía a noviembre de 2009. El texto es el siguiente (Informe N° 3, folio 14):

**Descuentos Automáticos**

Municipio	Punto	Valor del requerimiento	Valor total glosado	Mes en que se efectuó el descuento al operador
ARBOLETES	U- ARBOLETES DEPORTIVO	\$ 274.392.00	\$ 274.392.00	enero
CÁCERES	U- CÁCERES ANTEJARDÍN	\$ 215.784.00	\$ 215.784.00	enero
CAUCASIA	U- CAUCASIA 2 ASOMUCA	\$ 162.504.00	\$ 162.504.00	enero
CAUCASIA	U- CAUCASIA CASA DE DIOS	\$ 213.120.00	\$ 213.120.00	enero
ITAGÚÍ	U- ITAGÚÍ EL GUAYABO	\$ 157.176.00	\$ 157.176.00	enero
ITAGÚÍ	U- ITAGÚÍ LA CRUZ	\$ 69.264.00	\$ 69.264.00	enero
MACEO	U- MACEO	\$ 186.480.00	\$ 186.480.00	enero
MEDELLÍN	U- LA DIVISA	\$ 149.184.00	\$ 149.184.00	enero
MEDELLÍN	U- LA LIBERTAD	\$ 399.600.00	\$ 399.600.00	enero
NECHÍ	U- NECHÍ	\$ 319.680.00	\$ 319.680.00	enero
REMEDIOS	U- REMEDIOS	\$ 215.784.00	\$ 215.784.00	enero
SEGOVIA	U- SEGOVIA	\$ 213.120.00	\$ 213.120.00	enero
TOLEDO	U- TOLEDO	\$ 135.864.00	\$ 135.864.00	enero
YALÍ	U- YALÍ	\$ 157.176.00	\$ 157.176.00	enero

- Que tanto en los informes de octubre y noviembre de 2009 se citó en el tema de **ASESORÍA Y SEGUIMIENTO A PLANES DE MEJORAMIENTO DISEÑADOS POR LOS OPERADORES**, el siguiente texto, lo que no permite determinar cuál fue el primer mes de visitas:

*“Teniendo en cuenta que este es el primer mes de ejecución de visitas por parte de la Interventoría, los requerimientos se generarán a partir del presente Informe” (Informes N° 2 y 3, folios 26 y 22).*

- Que entre las observaciones relevantes de la interventoría que al parecer afectaron directamente la calidad de la alimentación y el derecho a una sana alimentación se encontró en el folio 25 del informe de octubre y exactamente igual en el informe de noviembre en el folio 23:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**“Aspecto Técnico**

**No cuentan con los equipos necesarios para garantizar las condiciones de seguridad.**

**Almacenamiento en lugar no adecuado.**

*No todo el personal manipulador cuenta con carné de manipulación, no se evidencia registro de asistencia a las capacitaciones. **No usan de forma adecuada el tapabocas.***

*No se encuentran o no existen acciones a desarrollar del plan de manejo ambiental.*

*No se encuentran un plan ajustado para el punto o está adaptado parcialmente.*

*Evidencia de incumplimiento del programa.*

**Alta infestación de moscos en servicio sanitario, evidencia de cucarachas.** Sin presencia de tanque.

*El vehículo no cuenta con el permiso de la entidad de salud autorizada, No existe y no presenta certificación.*

**No se hace uso de los implementos para el mantenimiento de las temperaturas.**

*Material deteriorado; sillas y mesas con partes dañadas.*

*Cronograma de mantenimiento no adecuado al punto.*

**Vajilla de materiales no adecuados (madera), Vasos rotos y deteriorados.**

**Se presenta incumplimiento en los gramajes.**

**Área social**

*El personal no está capacitado, La manipuladora realiza la actividad.*

*Están capacitados pero no dominan la actividad, no la realizan.*

*No se cuenta con materiales en ninguna de las actividades, o la cantidad no es suficiente.*

*No se diligencia acta, está desactualizada o no existe” (Informe N° 3, folio 25, negrillas fuera del texto).*

Para esta Procuraduría Delegada es inconcebible que la situación descrita haya persistido desde el mes de octubre de 2009, sin que al parecer se hayan adoptado los correctivos pertinentes por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para garantizar una sana alimentación, con lo cual parece razonable afirmar que se puso en riesgo la población beneficiada con este Programa.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Que en el Informe No. 2 de octubre de 2009 se anunció que “[l]os resultados de pruebas microbiológicas, se presentarán en el mes correspondiente a la toma de las muestras de acuerdo con lo estipulado en el contrato, es decir en los meses de Noviembre, diciembre y junio, julio”. Sin embargo, en el Informe No. 3 del mes de noviembre no se encontró documentación que permita verificar el cumplimiento de esta obligación contractual.
- Que en el informe de noviembre de 2009 se mencionó que hubo un porcentaje de atención de 0% tanto para agosto como para septiembre de ese año en la modalidad Ración Preparada, dado que el Operador no facturó. Sin embargo, no quedó claro si se realizó o no la atención, aunque no haya facturado.

Esta Procuraduría Delegada reitera su preocupación sobre el hecho de que al parecer durante estos dos meses no se les prestó atención a las mujeres y los hombres que hacen parte del grupo de adultos mayores que se benefician con el Programa.

- Que, según el informe de la interventoría (folio 57), el porcentaje de ejecución de las obligaciones contractuales a noviembre de 2009 fue de **24%**, lo que supone un **atraso del 32%**, dado que tomando como base el número de meses del Contrato que son diecisiete (17), de marzo de 2009 a julio 2010 y habiendo transcurrido nueve (9) meses entre marzo y noviembre de 2009, la ejecución de las obligaciones pactadas debería ser de 56%.

Para esta Procuraduría Delegada la continuidad, la periodicidad, la calidad y la oportunidad en la entrega de las raciones son exigencias para mejorar la calidad de vida de la población adulta mayor, mucho más si se tiene en cuenta que se encuentran en situación de pobreza extrema, indigencia y desplazamiento.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Que frente a los resultados del cruce de bases de datos (potenciales beneficiarios/beneficiarios atendidos reportados por el Operador), resultaron alarmantes las cifras tan altas de no coincidencia tanto en la cédula como en el índice (Informe N° 3, folio 47).

Esta Procuraduría Delegada no se explica esta situación, porque, según el mismo Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los nombres de las personas que pueden ingresar al Programa aparecen en la base de datos de potenciales beneficiarios que registra y actualiza el Instituto de acuerdo con la información de las personas priorizadas por las alcaldías, el listado de adultos mayores en situación de desplazamiento entregado por Acción Social y la base de datos del SISBEN del Departamento Nacional de Planeación. Esta situación se evidenció en los informes del interventor de octubre, noviembre y diciembre de 2009 y al parecer no se le hizo ninguna corrección o ajuste.

- Que al igual que en el informe de octubre de 2009, en el correspondiente a noviembre del mismo año, también se evidenciaron inconsistencias frente a los descuentos económicos automáticos, pues se mencionó que fueron realizados en el mes de enero, cuando el informe corresponde al mes de noviembre (Informe N° 3, folio 14).

4. En relación con el **Informe No. 4**, se apreció:

- Que este informe correspondía al mes de diciembre de 2009.
- Que igual que en el informe de noviembre, en el de diciembre, en el ítem sobre el cumplimiento del componente técnico presentado en el folio 6, se mencionó que la descripción de los problemas frecuentes se encontraron en el Anexo 1, el cual no hizo parte del informe entregado en el CD, lo que imposibilitó dimensionar las situaciones vistas.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Que se identificaron varias inconsistencias referidas al mes de reporte, pues se mencionó el mes de octubre y no el de diciembre, que es al que correspondió el Informe, en lo referido a la reposición de número de muestras utilizadas por la interventoría (Informe N° 4, folio 12) y las coberturas y entregas mensuales y acumuladas (Informe N° 4, folio 43).

**3.3.2. Síntesis de las situaciones encontradas en relación con los Contratos de Aporte relativos al Programa PNAAM**

De la revisión de la interventoría realizada al Contrato de Aporte 048 de 2009, suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Unión Temporal LUZ DE VIDA para adelantar el Programa de Alimentación complementaria para el Adulto Mayor en el Departamento de Antioquia, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia presenta una síntesis de las observaciones:

1. Que los informes no reflejaron una verdadera y real labor de interventoría.
2. Que basta una somera mirada a los informes de la firma de interventoría para observar que simplemente se intentó cumplir un formalismo haciendo aparecer reportes del seguimiento, pero como ha quedado consignado precedentemente, los informes no respondieron a la realidad del desenvolvimiento de las obligaciones contractuales y cuando se hicieron observaciones no se evidenció que se hubiere tomado medida alguna para garantizar a los beneficiarios la óptima, eficiente y eficaz prestación del servicio, como ocurrió cuando en un primer informe se hacen observaciones respecto a las condiciones de higiene del lugar de preparación y conservación de los alimentos y en los siguientes se reiteró la misma situación de tal manera que se desconoció la obligación de guardar el debido cuidado y observar mínimas normas de higiene y salubridad para garantizar el servicio de calidad que es obvio no sólo por la naturaleza del mismo sino porque es de obligatoria observancia.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

3. Que la revisión realizada por esta Procuraduría Delegada de los informes de interventoría puso de manifiesto que se adoptó el texto de otros informes y simplemente se intentó adaptar como si se tratara de un formato único, desconociéndose que el seguimiento ameritaba un análisis e informe particular para cada caso.
4. Que parece razonable afirmar que no se hizo un trabajo responsable y de verdadera interventoría, pues no se trata simplemente de cumplir de manera aparente sino de hacer seguimiento y garantizar que realmente se cumplieran las condiciones, los términos y las obligaciones propias del contrato celebrado, en aras de la garantía de la población de hombres y mujeres, adultos mayores en condiciones de extrema pobreza, indigencia y desplazamiento.
5. Que se verificaron una serie de inconsistencias en los informes del interventor, relativas a las fechas, las cuales no correspondían a las consignadas en cada informe.
6. Que a esta Procuraduría Delegada le quedan serias dudas respecto de si la ejecución del Contrato de Aporte 048 de 2009 ha contribuido de manera eficiente a mantener o mejorar el estado nutricional de los adultos mayores, a fin de optimizar su calidad de vida, pues, según lo establecido en los informes de interventoría, se identificó que no ha habido continuidad ni oportunidad en la entrega de las raciones contratadas, además del incumplimiento en los gramajes establecidos y en los estándares de los componentes ambiental y técnico nutricional. Esta situación pudo además afectar a una población en condiciones de extrema pobreza y desplazamiento, así como al acceso a los beneficios que pretendía la ejecución del Contrato, lo que pudo dar lugar a mantener las desigualdades sociales y territoriales y a desconocer lo establecido en la Ley 1251 de 2008, relativa a la protección del adulto mayor.
7. Que en los informes de interventoría no hay claridad si las deficiencias y los incumplimientos encontrados frente a los estándares mínimos de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

calidad exigidos fueron corregidos por el Operador, lo que pudo poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de la población beneficiada, pues cuando se trata de la garantía de los derechos de los adultos mayores es un imperativo garantizar un servicio integral y de calidad.

8. Que se evidenció en los informes que el Operador no ha cumplido a cabalidad con los gramajes contratados, toda vez que tiene la obligación de garantizar no sólo las características y la calidad de los alimentos, sino las cantidades, las que debían corresponder a lo pactado en los términos de referencia. En este sentido, la respuesta del interventor se orientó a certificar esta situación para hacer el respectivo descuento económico en los correspondientes pagos; pero más allá del descuento económico, se debió tener en cuenta que este incumplimiento por parte del Operador pudo afectar la satisfacción de las necesidades diarias de calorías y macronutrientes que, según lo pactado, demandaba esta población.

#### **4. Programa Nacional de Alimentación Escolar (PAE)**

##### **4.1. Contratos revisados**

La Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia que realizó visita a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar revisó los Contratos de Aporte 024 y 025 celebrados el 2 de febrero de 2010, suscritos entre el Instituto y la Cooperativa de Bienestar Social SOCIALCOOP (Acta de Visita, folios 73 a 81).

El siguiente cuadro comparativo ilustra sobre el número de los contratos, el operador, la fecha, el plazo estipulado, el total de cupos contratos, el valor, la fecha de adición, el valor de la adición, la cantidad de cupos adicionados y el supervisor de los treinta y seis (36) Contratos de Aporte revisados, correspondientes a los celebrados por el ICBF en los años 2010 del Programa PAE.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

CONTRATOS REVISADOS PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE -						
AÑO 2010						
No. de Contrato Departamento:	Operador	Fecha	Plazo/Días	Valor Total Contrato	Fecha Adición del Contrato	Valor de la Adición
No. 024 BOLÍVAR	COOPERATIVA DE BIENESTAR SOCIAL SOCIALCOOP	2 de febrero	157	\$ 4.317.598.881.00	2 de agosto de 2010	\$ 253.488.700.00 Desayunos \$3.299.669.00 Almuerzos
No. 025 BOLÍVAR	COOPERATIVA DE BIENESTAR SOCIAL SOCIALCOOP	2 de febrero	157	\$ 5.023.440.383.00	2 de agosto de 2010	

#### **4.2. Objeto de los Contratos de Aporte relativos al Programa Nacional de Alimentación (PAE)**

En los Contratos de Aporte revisados el objeto pactado fue garantizar el servicio de Alimentación Escolar que brinde un complemento alimentario durante la jornada escolar a los niños, las niñas, los y las adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana, acorde a los *Lineamientos Técnicos Administrativos y Estándares para la Asistencia Alimentaria al Escolar –Programa de Alimentación Escolar (PAE)* del ICBF, con el fin de contribuir a mejorar el desempeño académico, la asistencia regular, así como promover la formación de hábitos alimentarios saludables, con la participación activa de la familia, la comunidad y los entes territoriales para las Macrozonas 3 y 4.

#### **4.3. Situaciones encontradas en relación con los Contratos de Aporte del Programa Nacional de Alimentación (PAE)**

En relación con los Contratos de Aporte relativos al Programa de Alimentación Escolar (PAE) se presentarán observaciones generales respecto a: (i) la etapa precontractual, (ii) la etapa contractual y (iii) la etapa poscontractual.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

#### 4.3.1. Etapa precontractual

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia de los mencionados Contratos de Aporte apreció:

1. Que en los Contratos de Aporte celebrados entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Cooperativa de Bienestar Social-SOCIALCOOP no reposan pruebas de las encuestas realizadas en los colegios con el objeto de determinar los cupos para contratar y así cumplir la cobertura y garantizar el servicio de alimentación de los niños, las niñas y los y las adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana. De la misma manera debe tenerse en cuenta el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia, el cual es responsabilidad de los Gobernadores y los Alcaldes para establecer las problemáticas prioritarias que deben atender en su Plan de Desarrollo y determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo.
2. Que en la carpeta correspondiente a la Convocatoria Pública no se encontró la carta de invitación, pero se verificó la existencia de los documentos referentes a los antecedentes, la experiencia y la capacidad operacional y financiera de la COOPERATIVA DE BIENESTAR SOCIAL (SOCIALCOOP) con quien se celebraron los Contratos de Aporte números 024 y 025 de 2010.
3. Que dadas las condiciones geográficas de los distintos municipios no se previó el sistema adecuado de transporte para ubicar los alimentos de forma eficaz y oportuna, lo que al parecer dio lugar a la suspensión del servicio educativo por la falta en la distribución de alimentos.

Llama la atención a esta Procuraduría Delegada que el derecho a la alimentación pudo estar en riesgo por el retraso en su entrega, el cual es esencial para garantizar otros derechos fundamentales, entre otros, el derecho a la salud e incluso el derecho a la vida de los niños, las niñas, los y las adolescentes beneficiarios del programa.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

#### 4.3.2. Etapa contractual

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Contratos de Aporte revisados y correspondientes al Programa Nacional de Alimentos (PAE) apreció:

1. Que en folio 311 de la carpeta contentiva del Contrato de Aporte 025 de 2010, el Director de la Regional Bolívar del ICBF, en su calidad de Supervisor del Contrato, certificó: “[E]n virtud del contrato de aporte No. 025 de 2010, durante el mes de septiembre cumplió con las obligaciones contractuales a su cargo”, lo cual contradijo lo expresado en el Informe de 21 de octubre de 2010, dirigido a la Secretaria General del ICBF, doctora Rosa María Navarro Ordóñez (Acta de Visita, folios 88 y Carpeta del Contrato 025, folios 116 y 117), en el que se expresó:

*“[P]or otra parte nos informa del centro zonal Mompox que recibieron quejas del rector de las unidades del Río Grande la Magdalena, el cual manifiesta que desde el 31 de agosto se suspendieron las clases y que el encargado del servicio le manifestó que le quedaba muy difícil entregar los paquetes autorizados **por tanto no los han entregado y que los podía cambiar por abanicos o materiales en construcción**”*  
(Acta de Visita, folio 80, negrillas fuera del texto).

Esta Procuraduría Delegada considera que la situación presentada en la ejecución de este Contrato de Aporte en la que probablemente se pagaron servicios no prestados, se propuso cambio del objeto contratado (alimento por abanicos o materiales en construcción) y se evidenció contradicción en el contenido de la certificación expedida por el Supervisor y el Informe remitido a la Secretaria General del ICBF, con lo cual pueden constituir presuntas irregularidades que deben ser investigadas por los órganos competentes en materia fiscal, penal y disciplinaria.

2. Que se estableció como plazo de ejecución en el Contrato de Aporte 024 de 2010 el 31 de diciembre del mismo año, es decir, un término de 157 días hábiles del calendario escolar contados a partir del 10 de febrero del



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

año 2010, circunstancia que no da claridad sobre la fecha de inicio y de terminación del Contrato en relación con el calendario escolar; máxime que no apareció acta de inicio, documento necesario para establecer la responsabilidad en las pólizas contractuales.

3. Que no se encontraron los estudios previos de la adición de los Contratos de Aporte 024 y 025 de 2010, situación que no permitió a esta Procuraduría Delegada evidenciar la justificación de la adición en el departamento de Bolívar. Se considera que esta circunstancia podría ir en contravía a los Principios de Publicación y Transparencia.
4. Que la justificación para la Adición de los Contratos de Aporte 024 y 025 de 2010 fue la siguiente: “[E]l aumento de cobertura es uno de los objetivos estratégicos del ICBF, por lo que con esta adición se busca cumplir con este fin” (Acta de Visita, folio 76, Carpeta Contrato 024 de 2010, folio 73).

Para esta Procuraduría Delegada a partir de esta afirmación puede razonablemente considerarse que no existen pruebas de las encuestas realizadas que justifiquen la adición y garanticen la necesidad del aumento del cupo y la extensión del plazo, toda vez que el mismo tenía un plazo de ejecución de 157 días que corresponden al calendario escolar.

Para el Ministerio Público se pudo haber vulnerado el derecho a la alimentación de la población escolar, así como el derecho a la educación ya que la falta de un diagnóstico real impidió tener cobertura alimentaria a favor de todos los niños, las niñas y los adolescentes de las tres (3) zonas del departamento de Bolívar.

5. Que el Director de la Regional Bolívar del ICBF, en su calidad de Supervisor de los Contratos de Aporte 024 y 025 de 2010, en el respectivo informe dejó constancia en el sentido de que el programa de alimentos no siempre cumple con lo dispuesto en la minuta patrón, evidenciándose variaciones que ameritan ser tenidas en cuenta en los porcentajes de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

nutrientes, como en el caso del **reemplazo de Bienestarina por el refresco Frutiño** (Acta de Visita, folio 80, Carpeta Contrato 025 folios 101 y 102).

Para esta Procuraduría Delegada el cambio de los alimentos establecidos en la minuta sin autorización previa por parte del ICBF pudo haber afectado el derecho a la alimentación equilibrada de los niños, por cuanto los nutrientes de un refresco Frutiño no son equivalentes a una porción de Bienestarina u otro complemento alimenticio, por lo tanto se considera que se configura una presunta irregularidad que afecta el desarrollo sano de los niños, las niñas y los adolescentes beneficiarios del Programa.

#### **4.3.3. Etapa poscontractual**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Contratos de Aporte revisados y correspondientes al Programa Nacional de Alimentos (PAE) apreció:

1. Que no aparecieron dentro de las carpetas contentivas de los Contratos de Aporte 024 y 025 de 2010 actas de terminación y liquidación, toda vez, que al momento de la realización de la visita que se llevó a cabo por parte de funcionarios de esta Procuraduría Delegada, el término de ejecución de cada uno de estos Contratos había terminado.

#### **5. Programa de atención especializada para apoyar el restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas con declaratoria de adoptabilidad o que se perfilan para adoptabilidad**

##### **5.1. Contratos de Aporte revisados**

La Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia revisó los Contratos de Aporte números 65 y 189 de 2010 suscritos entre el ICBF y la Fundación Casa de la Madre y el Niño; el número 66 de 2010 con la Asociación Amigos del Niño (AYÚDAME); los números



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

67 y 186 de 2010 con la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA); los números 68 y 188 de 2010 con la Fundación LOS PISINGOS y los números 69 y 187 de 2010 con la Fundación Centro para el Reintegro y Atención al Niño (CRAN) (Acta Especial de Visita, folios 110 a 115, y 129 a 153).

El siguiente cuadro comparativo ilustra sobre el número del contrato, el operador, la fecha, el plazo estipulado, el total de cupos contratos, el valor, la fecha de adición, el valor de la adición, la cantidad de cupos adicionados y el supervisor de los ocho (8) Contratos de Aporte revisados y que fueron celebrados por el ICBF con las Instituciones Autorizadas para Desarrollar Programas de Adopción (IAPAS) en el año 2010.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

CONTRATOS DE APORTE REVISADOS IAPAS										
AÑO 2010										
N°	N° de Contrato	Operador	Fecha	Plazo	Total Cupos	Valor del Contrato	Valor Cupo	Adición y/o Prórroga del Contrato	Valor de la Adición	Supervisor
1	65	FUNDACIÓN CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO	1 de julio	6 meses hasta 31 diciembre de 2011		\$256.969.180.00	\$988.343.00	SI	—	Jefe de Aseguramiento a la Calidad
2	66	ASOCIACIÓN AMIGOS DEL NIÑO AYUDAME	1 de julio	6 meses hasta 31 de octubre de 2010	65	\$197.668.600.00	\$988.343.00	Prórroga desde el 1o. de noviembre hasta el 30 de diciembre	\$97.187.062.00	Jefe de Aseguramiento a la Calidad
3	67	FUNDACIÓN PARA LA ASISTENCIA DE LA NIÑEZ ABANDONADA FANA	1 de julio	4 meses hasta 31 de octubre de 2010	65	\$256.969.180.00	\$988.343.00	Prórroga desde el 1o. de noviembre hasta el 30 de diciembre	\$126.343.180.00	Jefe de Aseguramiento a la Calidad
4	68	FUNDACIÓN LOS PISINGOS	1 de julio	4 meses hasta 31 de octubre de 2010		\$474.404.640.00	\$988.343.00	Prórroga desde el 1o. de noviembre hasta el 30 de diciembre	\$233.248.948.00	Jefe de Aseguramiento a la Calidad
5	69	FUNDACIÓN CENTRO PARA EL REINTEGRO Y ATENCIÓN DEL NIÑO CRAN	1 de julio	3 meses y 13 días hasta 13 de octubre de 2010	90	\$355.803.480.00	\$988.343.00	Prórroga desde el 14 de octubre hasta el 30 de diciembre	\$174.936.711.00	Jefe de Aseguramiento a la Calidad



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

CONTRATOS DE APOORTE REVISADOS IAPAS										
AÑO 2010										
Nº	Nº de Contrato	Operador	Fecha	Plazo	Total Cupos	Valor del Contrato	Valor Cupo	Adición y/o Prórroga del Contrato	Valor de la Adición	Supervisor
6	186	FUNDACIÓN PARA LA ASISTENCIA DE LA NIÑEZ ABANDONADA FANA	30 de diciembre	1 año hasta 31 diciembre de 2011	65	\$793.970.524.00	\$1.017.994.00	No	No	Jefe de Aseguramiento a la Calidad
7	187	FUNDACIÓN CENTRO PARA EL REINTEGRO Y ATENCIÓN DEL NIÑO CRAN	30 de diciembre	1 año hasta 31 diciembre de 2011	—	\$1.099.343.802.00	\$1.017.994.00	—	—	Jefe de Aseguramiento a la Calidad
8	188	FUNDACIÓN LOS PISINGOS	30 de diciembre	1 año hasta 30 diciembre de 2011	—	\$1.465.791.736.00	\$1.017.994.00	—	—	Jefe de Aseguramiento a la Calidad
9	189	FUNDACIÓN CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO	30 de diciembre	1 año hasta 30 diciembre de 2011	—	\$793.970.524.00	\$1.017.994.00	—	—	Jefe de Aseguramiento a la Calidad
10	192	FUNDACIÓN CENTRO PARA EL REINTEGRO Y ATENCIÓN DEL NIÑO CRAN	31 de diciembre	6 meses hasta 30 de junio de 2011	80	\$282.028.385.00	\$584.407.00	Modificación a la destinación de los componentes del valor cupo/mes	—	Subdirectora de Restablecimiento de Derechos

## 5.2. Objeto de los Contratos de Aporte relativos al Programa de Adopción con las IAPAS

El objeto pactado en los mencionados Contratos de Aporte fue el de brindar atención especializada para apoyar el restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas con declaratoria de adoptabilidad o que se perfilaran para adoptabilidad en la modalidad de internado para la atención en acogida y diagnóstico de niños y niñas entre cero (0) y ocho (8) años en Instituciones Autorizadas para el Desarrollo del Programa de Adopción (IAPAS).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

### 5.3. Observaciones generales a los Contratos de Aporte celebrados entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las IAPAS

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia de la revisión a los mencionados Contratos de Aporte apreció:

1. Que en los Contratos de Aporte números 065, 066, 068 y 069 de 2010 inicialmente se pactaron plazos entre los tres (3) y seis (6) meses, los cuales fueron posteriormente adicionados en tiempo y valor para cubrir la vigencia fiscal de 2010, situación que denota la presunta falta de organización y posible desgaste administrativo, que puede implicar un desconocimiento del Principio de Planeación Contractual que constituye la base y el soporte fundamental para satisfacer las necesidades de la Entidad en el cumplimiento de los fines constitucionales y la debida protección que se debe a los niños y a las niñas.
2. Que en los Contratos de Aporte números 065, 066, 068 069, 187, 188 y 189 de 2010 se evidenció, en muchos de los casos, la falta de uniformidad en el manejo de las carpetas, la inadecuada utilización de la foliatura, el archivo de documentos que no corresponden a los Contratos revisados, la falta de la debida custodia de los elementos contractuales, lo que permite inferir las posibles fallas en la supervisión de los documentos y una presunta desorganización administrativa.
3. Que en las instituciones que cuentan con Personería Jurídica para desarrollar el Programa de Adopción cuya Licencia de Funcionamiento los faculta para la prestación del servicio de protección integral a los niños, las niñas, los y las adolescentes, realizaron contratos cuyo objeto era brindar atención a los niños y las niñas con **declaratoria de adoptabilidad** o que se perfilaban para adaptabilidad.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

En relación con esta situación el Ministerio Público formula los siguientes interrogantes: ¿los niños y las niñas beneficiarios de los Contratos de Aportes números 188, 068, 066 de 2010, que tienen medida de adoptabilidad, son los mismos niños y las mismas niñas que se encuentran amparados por el Programa de Adopción de esas instituciones? De ser ello así, ¿le corresponde al Estado cubrir los costos de los niños y las niñas que se encuentran en el programa de adopción de las instituciones que cuentan con Licencia de Funcionamiento para desarrollar Programas de Adopción?

Si el Parágrafo 1° del artículo 73 de la Ley 1098 de 2006 establece:

*“[L]as instituciones autorizadas para desarrollar el Programa de Adopción garantizarán plenamente los derechos de los niños, [las] niñas y [los] adolescentes susceptibles de ser adoptados, mientras permanezcan bajo su cuidado y no podrán entregarlos a persona alguna sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Código”.*

¿Cómo interpreta el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar esta norma?

#### **5.4. Observaciones particulares a los Contratos de Aporte celebrados entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con las IAPAS**

##### **5.4.1. Contrato de Aporte 065 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la FUNDACIÓN CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato de Aporte apreció:

1. Que se encontró en la carpeta del Contrato de Aporte 065 de 2010, los informes de julio, agosto, septiembre correspondientes al Contrato de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Aporte 066 de 2010 celebrado entre la Fundación Ayúdame y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

2. Que se encontraron los informes correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2010, rendidos por la FUNDACIÓN CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO.
3. Que en este Contrato de Aporte no se pactó la obligación de celebrar Comité Técnico, por lo que no se encontraron en la carpeta de la Oficina Jurídica ni en las carpetas números 1°, 2° y 3° de la Oficina de Aseguramiento a la Calidad las respectivas actas (Acta de Visita, folios 141 a 144), sin embargo en la respuesta del ICBF, radicada con el número 2011-014135-NAC a la solicitud de información realizada por La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia se consignó que en el Contrato de Aporte 065 de 2010 se celebraron cuatro (4) Comités Técnicos, precisando las siguientes fechas de celebración: 8, 9, 10 y 11 de noviembre de 2010.

**5.4.2. Contrato de Aporte 066 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la ASOCIACIÓN de AMIGOS DEL NIÑO (AYÚDAME)**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato de Aporte apreció:

1. Que en la carpeta correspondiente a este Contrato no se encontraron los documentos soportes de los desembolsos y pagos realizados al Contratista, los cuales se visualizaron posteriormente en la revisión de la carpeta de las Oficinas de Aseguramiento a la calidad y de la Financiera. Se advirtió que en una de las carpetas reposaban documentos de otro Contrato de Aporte.

Para esta Procuraduría Delegada lo observado podría no tener en cuenta la normatividad en materia de archivo de documentos (Ley 594 de 2000 y



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

en el Acuerdo 042 del 31 de octubre de 2002 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación).

2. Que en la carpeta del Contrato de Aporte 066 de 2010 se encontraron copias de los anteriores contratos suscritos entre el ICBF y la Asociación Amigos del Niño (AYÚDAME), de las que llama la atención la copia del Contrato de Aporte 003 de 2010, cuyo período de ejecución fue del 1 de enero al 30 de junio de 2010 y que tuvo como objeto el siguiente:

*"[B]rindar la atención especializada en la modalidad y/o servicio protección acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia por condiciones de amenazas o vulneración, internado – general para la protección y restablecimiento de derecho a niños, niñas de 0 a 7 de edad en situación de inobservancia y adolescentes en situación de inobservancia, amenaza o vulneración, conforme a las disposiciones legales, lineamientos y estándares de calidad ICBF" (Acta de Visita, folio 131).*

3. Que si el Contrato de Aporte 066 de 2010 fue suscrito el 1° de julio pero su perfeccionamiento fue el 2 de julio de 2010 surge para esta Procuraduría Delegada la siguiente inquietud: ¿el día 1° de julio hubo prestación del servicio de atención a los niños y las niñas que estaban bajo la atención de la Asociación Amigos del Niño (AYÚDAME)?, en caso afirmativo ¿cuál fue el procedimiento para su pago?

**5.4.3. Contrato de Aporte 067 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA)**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia de la revisión de este Contrato de Aporte apreció:

1. Que la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA) actualmente tiene dos modelos de atención: (i) Programa de Atención de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Internado y (ii) Programa de Adopción en instituciones autorizadas denominadas (IAPAS).

2. Que, conforme a la Resolución 1759 de 3 de agosto de 2007, expedida por la Dirección General del ICBF, se renovó por un término de cinco (5) años la Licencia de Funcionamiento a la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA) para desarrollar Programa de Adopción y con la Resolución 2086 de cinco (5) de noviembre de 2010 de la Dirección General del ICBF a la misma institución se le renovó licencia para desarrollar Programas de Atención en medio internado de protección.
3. Que en los informes de supervisión del 13 de octubre de 2010, el Equipo Interdisciplinario de Soporte hizo recomendaciones sobre el talento humano de FANA, las que al parecer no fueron acogidas por el Operador.

Asimismo que en las carpetas correspondientes a la supervisión de este Contrato de Aporte se encontró una matriz por cada mes de ejecución, que contiene información muy completa de la historia socio familiar de cada niño y niña ubicados en la Institución.

4. Que en el Contrato de Aporte 067 de 2010 no se advirtió en qué consistió el aporte del Operador FANA.

Para esta Procuraduría Delegada no es claro el origen de la doble modalidad de atención (Programa de Atención Internado, es decir, de protección y Programa de Adopción), si se tiene en cuenta que con anterioridad se otorgaba licencia para desarrollar el Programa de Adopción sin pagar a estos Operadores suma alguna de dinero.

5. Que la cláusula relativa a las obligaciones y correspondiente al numeral 2.1.6 del Contrato de Aporte objeto de revisión estableció:

*“[E]ntregar a la defensoría de familia a cargo del caso y si se trata de un adolescente que se encuentre judicializado, al juez competente, con la oportunidad que demande cada caso, los Informes de seguimiento de los*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*procesos de los menores de edad a su cargo, conforme a lo estipulado en los lineamientos técnico-administrativos”.*

Para esta Procuraduría Delegada al parecer existe confusión entre esta cláusula y el objeto contractual, toda vez que éste hace relación con la atención y protección con niños de 0 a 8 años y no con adolescentes.

6. Que en la etapa precontractual se hizo mención al componente pedagógico (educación formal, integración, nivelación y refuerzo escolar) dentro de la atención integral que se debe dar a los niños y las niñas, sin embargo no se encontró documento que evidencie tal situación en el desarrollo de la ejecución del citado Contrato de Aporte.
7. Que el Operador construyó una matriz muy completa, que contiene una información detallada de cada niño, con las resoluciones de declaratoria de adoptabilidad y vulneración de derechos, incluso contempló un resumen para el control de los cupos a nivel mensual, lo cual coincidió con lo informado por el Supervisor del Contrato de Aporte.
8. Que dentro de las obligaciones del Operador se estableció la cláusula 2.1.8, según la cual: *“Prestar toda su diligencia en la consecución de familias adoptantes y hacer parte del proceso de acompañamiento y seguimiento a las familias en los procesos de restitución”* (Carpeta del Contrato).

Para esta Procuraduría Delegada llama la atención que el contenido de la presente cláusula pareciera no corresponder al objeto del Contrato de Aporte 067 de 2010, toda vez que con éste se debe brindar atención especializada a los niños y las niñas con declaratoria de adoptabilidad y no realizar actividades propias del Programa de Adopción como la consecución de familias adoptantes.

9. Que la unidad de análisis para el reconocimiento del aporte por parte del ICBF es el cupo y no el número de beneficiarios, como lo establece el parágrafo segundo de la cláusula quinta del citado Contrato, cuando



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

define el cupo, como “[l]a capacidad de atención integral disponible para cada usuario en una unidad de servicio” (Carpeta del Contrato).

**5.4.4 Contrato de Aporte 068 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la FUNDACIÓN LOS PISINGOS**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia del análisis de este Contrato apreció:

1. Que en la carpeta correspondiente a este Contrato no aparecen los documentos soporte de los desembolsos y pagos realizados al Contratista, los cuales se constataron posteriormente cuando se allegó la documentación que reposa en las Oficinas de Aseguramiento a la Calidad y la Financiera. De la primera carpeta se solicitó refoliar, por no ser consecutiva la foliatura y se hallaron además documentos que no pertenecían a este Contrato de Aporte.

**5.4.5. Contrato de Aporte 069 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Centro para el Reintegro y Atención del Niño (CRAN)**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia del análisis del mencionado Contrato de Aporte apreció:

1. Que no se encontró invitación por parte del ICBF para ofertar, ni oferta de servicios por parte de CRAN.
2. Que se presentó una inconsistencia entre el nombre de la Fundación y el que aparece en la Resolución de la Personería Jurídica, por lo que la Institución CRAN solicitó la corrección pertinente, sin embargo, no reposa en la carpeta la Resolución corregida (Acta de Visita, folio 135, Carpeta del Contrato 069 de 2010 folio 37).



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

3. Que no existe coincidencia entre lo especificado en el estudio previo respecto a las garantías de cumplimiento del mencionado Contrato de Aporte y lo que realmente se pacta al momento de contratar. En el estudio previo se contempló que la póliza por responsabilidad civil extracontractual debía establecerse por el tiempo de ejecución del Contrato y hasta 4 meses más, pero éste sólo señaló una cobertura por el término de su ejecución (la póliza está de acuerdo al Contrato, pero éste no está de acuerdo al estudio previo). El mismo error se percibió en la póliza de la prórroga (Acta de Visita, folio 136, Carpeta del Contrato 069 de 2010).
4. Que no se encontró documento de Personería Jurídica actualizada, ni de la propuesta técnica.
5. Que no se encontró dentro de las carpetas revisadas el plan de capacitación ni relación de personal que se proponía por parte del Contratista para el desarrollo del objeto contratado, lo que no permitía una supervisión del cumplimiento de las obligaciones pactadas en este ítem, además de que el Interventor no pudo realizar a cabalidad su misión.
6. Que no se encontró la Licencia de Funcionamiento para desarrollar el Programa de Adopción, sólo se apreció la Licencia de Funcionamiento para desarrollar Programas de Atención Internado – atención a la niñez, en situación de abandono o peligro– (Acta de Visita, folio 135, Carpeta del Contrato 069 de 2010 de la Oficina Jurídica, folios 33 al 35).
7. Que no se encontró el documento que acredita el NIT.
8. Que revisada la respuesta a la información solicitada por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia mediante Oficio de 4 de abril de 2011 es preciso manifestar que lo relacionado con el número y la fecha de las Actas del Comité Técnico de este Contrato no pudo constatar en la visita realizada, toda



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

vez que, las mismas no reposaban en la carpeta de la Oficina Jurídica ni en la carpeta de la Oficina Financiera (Acta de Visita, folios 134 a 137).

**5.4.6. Contrato de Aporte 186 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA)**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato apreció:

1. Que en el Contrato de Aporte 186 de 2010 suscrito con FANA se realizó la consulta al Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) que integra todos los datos relevantes de proceso de contratación estatal, permitiendo su autorregulación, control institucional y publicidad de las operaciones.
2. Que no fue claro el valor del aporte por parte del Contratista u Operador, es decir, FANA.
3. Que se hicieron recomendaciones por parte del Equipo de Supervisión en las visitas efectuadas los primeros meses del presente año, relativas al estándar 18-06-10 y a la elaboración del cronograma para el año 2011.

**5.4.7. Contrato de Aporte 187 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Centro para el Reintegro y Atención del Niño (CRAN)**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato apreció:

1. Que se encontró una inconsistencia entre el nombre de la Fundación y el que se advirtió en la Resolución 4916 de 1978 del Ministerio de Justicia, mediante la cual se reconoció Personería Jurídica a la Fundación Centro para la Rehabilitación y Adopción del Niño "CRAN" (Acta de Visita, folio



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

138, Carpeta del Contrato 187 de 2010 folios 23). Además, se apreció que esta Resolución no tiene fecha legible.

2. Que se encontró la licencia de funcionamiento para desarrollar Programas de Adopción, sólo se apreció licencia de funcionamiento para desarrollar Programas de Atención Internado –atención a la niñez, en situación de abandono o peligro– (Acta de Visita, folio 138, Carpeta del contrato de la folio 21).
3. Que no se encontró documento de personería jurídica actualizada ni certificado de vigencia de la misma.
4. Que no apareció NIT de la Fundación.
5. Que la denominación de Fundación empezó en 2007 con la Resolución 707 de 2007 proferida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, por la cual se aprobó la reforma. Sin embargo, los Estatutos que son del año 2006 ya hablaban de Fundación. Igualmente, los objetivos de ésta están basados en el Código del Menor (Decreto 2737 de 1989), por lo que se hace necesario realizar el cambio de estatutos, pues la filosofía del Código de la Infancia y la Adolescencia es completamente distinta y orientada a la política de la Protección Integral, lo que significa que ya no existe la figura de la situación irregular (Acta de Visita, folio 138, Carpeta del Contrato, folios del 25 al 34).
6. Que no se presenta la certificación de cumplimiento emitida y firmada por el revisor fiscal, al igual que la cédula de ciudadanía y la tarjeta profesional del mismo.
7. Que en la planilla del mes de diciembre de 2010 en el acápite de Observaciones se manifestó **que existe sobrecupo de niños** (Acta de Visita, folio 137).

Preocupa al Ministerio Público la aparente ausencia de correctivos por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, toda vez que esta



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

circunstancia conlleva que la atención que necesitan los niños, las niñas, las y los adolescentes ubicados en esa Institución no garantice el pleno desarrollo de sus derechos, teniendo en cuenta que todos y cada uno de los infantes y/o adolescentes institucionalizados son sujetos de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos o si ya han sido declarados en Adoptabilidad, son beneficiarios del Programa de Adopción.

**5.4.8. Contrato de Aporte 188 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la FUNDACIÓN LOS PISINGOS**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato apreció:

1. Que, según lo establecido en la cláusula décima del Contrato de Aporte, la supervisión correspondía al Jefe de la Oficina de Aseguramiento a la Calidad; conforme a ello en folio 158 se encontró certificación en la cual esa Oficina hizo constar que la Fundación LOS PISINGOS presentó cuenta de cobro del mes de febrero y que constató el cumplimiento, de conformidad a lo dispuesto en artículo 50 de la Ley 789 de 2002, autorizando el pago de la suma de \$122.159.280.00, sin embargo en folio 139 se apreció el Acta de Visita de supervisión técnica practicada por el Centro Especializado Revivir de la Regional Bogotá fechado el 25 de febrero de 2011.

**5.4.9. Contrato de Aporte 189 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la FUNDACIÓN CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato de Aporte apreció:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

1. Que la Representante Legal de la Fundación CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO otorgó poder especial a la señora DORA EDELFA ROMERO GARZÓN para que la representara ante el ICBF en la realización de trámites pertinentes, firma de convenios, contratos o adiciones.

Para esta Procuraduría Delegada es importante revisar si esa autorización debe emanar de la Junta Directiva de la Fundación, por la clase o el valor de los convenios o contratos a firmar (Carpeta del Contrato de la Oficina Jurídica, folios 188 y Acta de Visita, folio 146), con el fin de evitar irregularidades que puedan afectar la validez del Contrato.

2. Que revisada la respuesta a la información solicitada por La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia mediante Oficio de 4 de abril de 2011 al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es preciso manifestar que lo relacionado con el número y la fecha de las Actas del Comité Técnico de este Contrato no se constató en la visita realizada, toda vez que las mismas no reposaban en las carpetas de las Oficinas Jurídica, de Aseguramiento a la Calidad y Financiera (Acta de Visita, folios 144 a 147).

**5.4.10. Contrato de Aporte 192 de 2010 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fundación Centro para el Reintegro y Atención del Niño (CRAN)**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato de Aporte apreció:

1. Que en folios 12 a 14 de la carpeta de la Oficina Jurídica se encontró consignada la justificación para contratar entre el ICBF Regional Bogotá y CRAN. Sin embargo, el contrato se celebró entre la Dirección de Protección de la Sede Nacional del ICBF y CRAN.
2. Que no apareció Certificado de Existencia y Representación Legal del Contratista.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

3. Que los contenidos de la propuesta presentada por CRAN, que obran en folios 17 a 55 de la carpeta de la Oficina Jurídica, se presentaron todos en fotocopias.
4. Que el NIT se encontró desactualizado en cuanto a la denominación de la Fundación (Carpeta del Contrato de la Oficina Jurídica, folios 38 y Acta de Visita, folio 140).
5. Que no encontró dentro de las carpetas revisadas en la visita licencia y/o permiso para desarrollar el objeto contratado, el cual se concretó en:

*“[G]arantizar a los niños, niñas y adolescentes el restablecimiento y cumplimiento de sus derechos, proporcionándoles protección integral en condiciones favorables, mediante un ambiente familiar sustituto, que facilite su proceso de desarrollo personal, familiar y social, que permita superar la situación de vulneración en que se encuentran, conforme a los Lineamientos Técnicos para la modalidad de Hogares Sustitutos vigentes, operados por ONG” (Carpeta del Contrato, folio 93)*

A esta Procuraduría Delegada le llama la atención cómo se contrata y se desarrolla un objeto sin existir el respectivo permiso o la licencia para ello, lo cual podría constituir una presunta irregularidad objeto de una investigación disciplinaria.

6. Que no se encontró dentro de la carpeta el Acta de Inicio del Contrato.

## **6. Programa Vacaciones en el Extranjero**

### **6.1. Convenio de Cooperación y Aporte 018 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA)**

En relación con este Programa la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia revisó el Convenio de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Cooperación y Aporte 018, suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA)

**6.2. Situaciones encontradas en relación con el Convenio de Aporte 018 de 2010**

De la visita realizada a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en relación con el Convenio de Cooperación y Aporte 018 de enero de 2010, esta Procuraduría Delegada apreció:

1. Que el objeto del Convenio fue “[a]unar esfuerzos y recursos para desarrollar la estrategia vacaciones en el extranjero a través del programa ‘MAGIA EN GRANDE’ con niños, niñas y adolescentes con declaratoria de adaptabilidad y características y necesidades especiales; a fin de apoyar los procesos de restablecimiento de sus derechos a través de intercambios culturales y vinculaciones afectivo-emocionales con familia y su contexto social” (Acta de Visita, folio 70).
2. Que en la documentación revisada no aparece invitación para participar específicamente en este Convenio, sin embargo, obra la aceptación por parte de la señora HELENA MARTÍNEZ PINEDA, Representante Legal de FANA (Carpeta del Contrato de la Oficina Jurídica, folio 3 y Acta de Visita, folio 70).
3. Que en la documentación revisada no se encontró prueba de la personería jurídica, tan sólo se apreció una certificación expedida por el Director de Evaluación de la Personería Jurídica del ICBF respecto a que la Contratista tiene personería jurídica como entidad sin ánimo de lucro otorgada mediante Resolución 262 del 4 de febrero de 1972, expedida por el Ministerio de Justicia (Carpeta del Contrato de la Oficina Jurídica, folio 9 y Acta de Visita, folio 70).



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

4. Que en las certificaciones de Licencia de Funcionamiento y de Personería Jurídica no se indicó el objeto social de la Institución Contratista (Carpeta del Contrato de la Oficina Jurídica, folios 9 y 10 y Acta de Visita, folio 70).
5. Que, según certificación expedida por el ICBF, la Licencia de Funcionamiento se otorgó para el Programa de Adopciones y no para Programa de Protección (Carpeta del Contrato de la Oficina Jurídica, folio 10 y Acta de Visita, folio 70).
6. Que no se encontró acta de iniciación del Convenio.
7. Que el valor total del Convenio se fijó en la suma de \$40.000.000.00 y se estimó que el aporte del ICBF sería de \$7.000.000.00 y por parte de FANA sería de \$33.000.000.00 que equivale al 82% del costo económico de los gastos inherentes a las obligaciones contractuales.
8. Que se pactó el desembolso del valor total del aporte por parte del ICBF es decir, los \$7.000.000.00, sin constituir ninguna clase de garantía.
9. Que no obraban los informes de supervisión lo que impidió a esta Procuraduría Delegada establecer: (i) los cronogramas de ejecución; (ii) los criterios de selección de los niños, las niñas y las familias anfitrionas beneficiarios del programa; (iii) el lugar de destino de los niños, las niñas y los adolescentes; (iv) las inversiones del Contratista; (v) los permisos de los niños, las niñas, las y los adolescentes; (vi) la responsabilidad de la Entidad que debe asumir los costos del seguro de salud; (vii) el efecto de los viajes en términos de restablecimiento de derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes y (viii) el número de cupos en el programa y Convenio suscrito.
10. Que no se encontró el certificado del “Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal-SICE”.
11. Que no se encontraron informes de interventoría.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

12. Que el numeral 7º de los estudios previos hizo alusión al estudio de mercadeo y en éste se contempló la posibilidad para que diez (10) niños viajaran a mitad del año 2010 a Estados Unidos por un valor total de \$40.000.000.00, suma que incluía los gastos, los seguros médicos requeridos para viajar, la preparación (proceso de adaptación cultural que incluye el idioma), las visas, los costos de los trámites de viaje, los transportes locales, el apoyo logístico, los diccionarios, las fotocopias, etc.; no obstante, se advirtió que los rubros y valores de cada gasto serían definidos por el Comité Técnico Operativo.
13. Que dentro de los riesgos en la ejecución de las obligaciones pactadas se contempló la posible deserción de uno o varios beneficiarios del Convenio, o la circunstancia de no contar con familias de acogida en el país visitado, razón por la cual el Comité haría el seguimiento permanente a la ejecución del mismo.
14. Que en el ejercicio de revisión del Convenio se encontró el anexo denominado "PACTO DE INTEGRIDAD" que no correspondía al mismo.
15. Que en el informe de actividades la Contratista presentó relación de gastos del mes de agosto de 2010 listando la suma de \$ 21.200.00 por concepto de Registros Civiles de los niños y las niñas.
16. Que el ICBF como autoridad central en materia de Adopción y responsable de adelantar acciones de Cooperación Técnica Internacional suscribió Convenios de Cooperación Internacional con KIDSAVE Y ADOPOLIS, FANA, AFA, ARC, IN CIEL, BY SHERPERD, TAYAKI y vacaciones en Colombia con ADA, GLADNEY bajo la coordinación de la Sede Nacional del Instituto, pero sin dejar claro que las decisiones se adoptaban a través del Comité Técnico.
17. Que no apareció en la documentación revisada que el Programa VACACIONES EN EL EXTRANJERO esté adoptada mediante acto administrativo.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

18. Que en los documentos entregados por el ICBF a la Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia respecto al Convenio relacionado con VACACIONES EN EL EXTRANJERO se hizo referencia al término “*mercadeo social*” (Carpeta del Contrato), en el contexto de la selección de los niños y las niñas beneficiarios del Programa, término que riñe con los postulados de la Convención de los Derechos del Niño y los artículos 7º, 8º y 9º de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia).
19. Que no se constituyó póliza de manejo del anticipo ya que se pactó el pago total del aporte antes de ejecutarse el Convenio, incurriendo en una presunta violación al artículo 17 literal a) del Decreto 679 de 1994 y artículo 41 de la Ley 80 de 1993, por la prohibición de cancelar la totalidad del valor del contrato en un pago.
20. Que en la cláusula segunda del Convenio se contempló la obligación de constituir el Comité Técnico Operativo del mismo, sin embargo, no se observaron los soportes que acreditaran el cumplimiento de la misma; aparentemente no fueron designados los miembros del Comité, razón por la cual mal podría haber operado. La importancia de su conformación se centró en que a través de éste se ejecutarían las obligaciones del Convenio, como la selección de los niños y las niñas beneficiarias del programa, de las familias y la construcción de los protocolos para la realización de vacaciones, lo cual pudo implicar un quebrantamiento del mismo Convenio en concordancia con el artículo 1602 del Código de Civil.
21. Que no hubo claridad sobre la forma como se selecciona el acompañante de los niños y las niñas beneficiarios del Programa VACACIONES EN EL EXTERIOR, debido a que el Defensor de Familia es el Representante Legal de los niños y las niñas ubicados en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; tampoco se evidenció cuántos son los profesionales para el acompañamiento y seguimiento del proceso de acogida, en cumplimiento de los artículos 51, 52 y 82 de la Ley 1098 de 2006.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## 7. El derecho a la alimentación en el Estado Social de Derecho

### 7.1 Algunas consideraciones sobre el derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación adecuada se reconoce en instrumentos jurídicos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (artículo 11) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, más conocido como Protocolo de San Salvador, según el cual:

*“Artículo 12. Derecho a la Alimentación*

- 1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.*
- 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.*

En el Estado Colombiano el derecho a la alimentación es un derecho constitucional fundamental, de carácter prestacional, programático y progresivo, razón por la cual goza del bloque constitucional. El derecho a la alimentación está ampliamente desarrollado en la Constitución Política en los artículos 43, 44, 64, 65, 66, 78 y 81, al imponer la obligación de protección a la mujer en embarazo, al considerar como fundamental el derecho a la alimentación equilibrada de los niños y finalmente al considerar como un deber estatal la implementación de mecanismos para la protección especial a la producción alimentaria.

El derecho a la alimentación adecuada es un bien debido por el Estado y la sociedad a toda persona para acceder física y económicamente en cualquier momento a los alimentos o los medios para obtenerlos. De esta forma, su alcance no se limita a la dotación de calorías, proteínas y otros nutrientes. El carácter



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

progresivo de este derecho no exime al Estado del deber de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso ante hechos de fenómenos naturales o de cualquier otra índole. De esta forma, el derecho a la alimentación comprende, por una parte, el derecho de ser alimentado, pero también, de otra, el derecho a alimentarse, para lo cual es necesario que haya alimentos en cantidad suficiente para alimentar a toda la población, que éstos sean accesibles, de modo que cada familia y cada persona disponga de los medios para poder adquirir los alimentos.

Este derecho se efectiviza plenamente cuando se garantiza la disponibilidad de los alimentos, lo cual exige que el Estado cuente con la capacidad productiva que permita alimentos a todas las personas y que los recursos productivos estén al alcance de todos los sectores de la población, siendo inaceptable que personas por causa de la pobreza, los conflictos armados, las catástrofes naturales, la corrupción, el desempleo, la falta de oportunidades o cualquier otra circunstancia padezcan de hambre o desnutrición por no poder acceder a los alimentos que requieren para llevar una vida digna y saludable o a los medios para obtenerlos. Además de lo anterior, como expresión de este derecho los alimentos deben cumplir con las características de suficiencia nutricional, inocuidad (condición que garantiza que no causen daño al consumidor cuando se preparen y/o se consuman de acuerdo al uso al que se destinan) y que sean apropiados desde el punto de vista de los valores y las tradiciones de una cultura o de unos consumidores determinados.

## **7.2. El derecho a la alimentación de los niños, las niñas, los y las adolescentes**

La Ley 1098 de 8 de noviembre de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) en su artículo 17 señala que los niños, las niñas y los y las adolescentes tienen derecho a la vida, a una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente; la calidad de vida presupone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

En virtud a la prevalencia constitucional de los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los y las adolescentes y en atención al imperativo legal que obliga al Estado, a la sociedad y a la familia a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos, es motivo de preocupación para esta Procuraduría Delegada las presuntas inconsistencias respecto a los Contratos de Aporte del Plan de Alimentación Escolar (PAE) suscritos por el ICBF en su calidad de integrante de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), las cuales se han dado a conocer en este *Informe de Vigilancia Superior*, porque con ellas se ha podido poner en riesgo derechos fundamentales de los niños beneficiarios de los Contratos de Aporte revisados.

### 7.3. El derecho a la alimentación de los adultos mayores

La protección y la asistencia para las personas de la tercera edad está reconocida en el artículo 46 de la Constitución Política, que de manera expresa ordena al Estado, a la sociedad y la familia garantizar la integración a la vida activa y comunitaria de las personas adultas mayores, imponiéndoles la obligación de tener acceso a los servicios de la seguridad social integral dentro de los que se incluye el subsidio alimentario. Asimismo el artículo 366 constitucional establece como fines sociales del Estado, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, lo cual implica la solución de necesidades insatisfechas de la población en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

Mediante la Ley 1251 de 2008, “[p]or la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores”, se desarrollan ampliamente las normas constitucionales y los tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad en torno a esta temática. Entre las obligaciones que esa normativa ordena al Estado, a la sociedad civil, a la familia y a los medios de comunicación, se resaltan las siguientes: (i) proveer la **asistencia alimentaria** necesaria a los adultos mayores que se encuentren en estado de abandono e indigencia; (ii) otorgar subsidios por



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

parte de la Nación y sus entidades territoriales con prioridad a los adultos mayores a fin de que accedan a los programas sociales de salud, vivienda, **alimentación**, recreación, deporte, agua potable y saneamiento básico y (iii) promover estilos de vida saludables desde la primera infancia para fomentar hábitos y comportamientos saludables relacionados con el autocuidado, **la alimentación sana y saludable**, el cuidado del entorno y el fomento de la actividad física para lograr **un envejecimiento activo y crear un imaginario positivo de la vejez** (artículo 6°).

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, partiendo de la base de que el Contrato de Aporte es uno de los mecanismos legales para poner en marcha el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y así efectivizar los derechos fundamentales como el derecho a la alimentación, considera que las presuntas inconsistencias de tipo formal y/o sustancial encontradas en algunos de los Contratos de Aporte del Programa de Alimentación del Adulto Mayor (PNAAM) pudieron afectar los derechos fundamentales a la salud alimentaria y, por ende, el derecho a la vida de los adultos mayores beneficiarios de los Contratos revisados.

#### **7.4. Derecho a la protección de los niños y las niñas**

El Estado Colombiano siguiendo los lineamientos de la Convención de los Derechos del Niño le otorgó en la Constitución Política de 1991 carácter de sujetos privilegiados a los niños, las niñas, los y las adolescentes, lo cual se traduce en la prevalencia de sus derechos sobre los derechos de los demás e incluyó el criterio de protección integral de la niñez en una doble dimensión: la garantía de sus derechos y la protección de los niños, las niñas, los y las adolescentes en condiciones especialmente difíciles. Asimismo establece la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia de asistir y proteger a los niños, las niñas, los y las adolescentes asegurando su desarrollo armónico e integral y el pleno ejercicio de los derechos (artículo 44).

La Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) establece aspectos fundamentales de la política del Estado en la protección de la niñez, la



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

adolescencia y la familia, como se ordena en el artículo 1º: *“Este Código tiene por finalidad garantizar a los niños, las niñas y los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y la comunidad, en un ambiente de felicidad amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento de la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna”*.

El concepto sobre la Protección Integral de la Niñez plasmado en el Código de la Infancia y la Adolescencia se fundamenta en considerar a los niños, las niñas, las y los adolescentes como sujeto de derechos, permitiéndoles el ejercicio de acciones necesarias para hacer exigibles de la familia, la sociedad y el Estado sus derechos y garantías, lo cual implica la formación de la niñez hacia la autonomía y la libertad y la niñez como eje del desarrollo social, cultural y político del país.

El reconocimiento jurídico del Principio del Interés Superior establecido en el Código de la Infancia y la Adolescencia actúa como un principio con alcances tanto en el ámbito general de las políticas públicas como en el ámbito de su operabilidad que permite tomar decisiones que privilegien a los niños, las niñas y los adolescentes desde una perspectiva de derechos.

La Corte Constitucional en relación con el Principio del Interés Superior del Niño ha considerado que:

*"El interés superior del menor no constituye una cláusula vacía susceptible de amparar cualquier decisión. Por el contrario, para que una determinada decisión pueda justificarse en nombre del mencionado principio, es necesario que se reúnan, al menos, cuatro condiciones básicas: 1) en primer lugar, el interés del menor en cuya defensa se actúa **debe ser real**, es decir, **debe hacer relación a sus particulares necesidades y a sus especiales aptitudes físicas y psicológicas**; 2) en segundo término **debe ser independiente del criterio arbitrario de los demás** y, por tanto, su existencia y protección no dependen de la voluntad o capricho de los padres o de los funcionarios públicos, encargados de protegerlo; 3) en tercer lugar, se trata de un **concepto relacional**, pues la garantía de su protección se predica frente a la existencia de interés en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de este principio; 4) por último debe demostrarse que dicho interés tiende a lograr un **beneficio jurídico supremo consistente en el pleno y armónico***



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

***desarrollo de la personalidad del menor***" (Sentencia T-587 del 20 de octubre de 1997. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, negrillas fuera del texto).

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia estima que las presuntas irregularidades de tipo formal y/o sustancial encontradas en algunos de los Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las Instituciones autorizadas para el desarrollo del Programa de Adopción (IAPAS) pudieron haber puesto en riesgo el Principio del Interés Superior del Niño, así como algunos derechos fundamentales de la población beneficiaria de esos Contratos, tal como se ha puesto de relieve en este *Informe de Vigilancia Superior*.

## **8. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con los Contratos de Aporte**

La Procuraduría Delegada para los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia con base en el análisis de la Contratos de Aporte presenta las siguientes recomendaciones:

### **8.1. En relación con el Programa de Alimentación para el Adulto Mayor (PNAAM)**

1. **INCLUIR** en la formulación de los estudios previos del Programa PNAAM los diagnósticos poblacionales con el propósito de tener un censo real de la población adulta mayor que demanda la prestación del servicio del Programa.
2. **ADOPTAR** correctivos inmediatos en cuanto a la selección de los Operadores del Programa PNAAM, respecto de las observaciones y las recomendaciones consignadas en cada informe por parte de las firmas interventoras, con el fin de obtener un servicio en óptimas condiciones de higiene y salubridad, toda vez que de persistir las mala conservación de los alimentos se atentaría directamente contra los derechos fundamentales de la salud, la alimentación y la vida de los beneficiarios.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

3. **SUSCRIBIR** los Contratos de Aporte con vigencias anuales y oportunas, con el fin de evitar la interrupción del servicio que por la naturaleza del mismo debe ser permanente, teniendo en cuenta que están encaminados a la satisfacción de necesidades básicas de la población con mayor vulnerabilidad en el país.
4. **UTILIZAR** diagnósticos actualizados para la celebración y/o ejecución de los Contratos de Aporte.
5. **ADOPTAR** los correctivos de manera inmediata en el momento de la identificación de riesgos por parte del interventor de cada Contrato de Aporte, relacionados con la infraestructura de los puntos de distribución de alimentos a los beneficiarios del Programa Nacional de Alimentación del Adulto Mayor (PNAAM) que no cumplan con lo dispuesto en el Decreto 3075 de 1997, con el fin de hacer los requerimientos a que haya lugar.
6. **REVISAR** la ponderación que aplica el Instituto respecto a los indicadores de cumplimiento de los Contratos de Aporte y los defina de tal manera que los haga mucho más exigentes y rigurosos frente al cumplimiento de características asociadas a la ejecución de estos Contratos, ya que se trata de servicios relativos a la garantía de los derechos humanos y que debe ir más allá de criterios meramente técnicos o administrativos.
7. **ADOPTAR** una metodología que permita, a partir de la ejecución de estos Contratos de Aporte, visibilizar la magnitud y las características de los impactos y/o cambios que presenta la población adulta mayor de especial protección constitucional, con el objeto de justificar la inversión de recursos que se hace anualmente, considerando que el objetivo del Programa Nacional de Alimentación del Adulto Mayor (PNAAM) es contribuir a mejorar el consumo de alimentos mediante el suministro de un complemento alimentario a este grupo poblacional en situación de desplazamiento, en extrema pobreza, indígenas y habitantes de la calle, promoviendo su mejoramiento individual, inclusión social, el ejercicio



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

efectivo de sus derechos, el fortalecimiento de la autonomía y la autoestima, a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

8. **MANTENER** actualizada la página web del Instituto, en cumplimiento a los principios que rigen la función pública y la participación ciudadana (artículos 209, 270 y 318 de la Constitución Política), en relación con el Programa de Alimentación para el Adulto Mayor (PNAAM).
9. **EXPEDIR** el “Manual de Riesgo de Alimentos” y distribuirlo en todos y cada uno de los puntos de atención de las personas beneficiarias del Programa de Alimentación para el Adulto Mayor (PNAAM); así como expedir el “Manual de Quejas y Reclamos” respecto de la alimentación garante para los adultos mayores, con el fin de identificar las fallas de calidad en todas sus fases, para lo cual se deberá tener en cuenta el enfoque de derechos, de género, así como poblacional y territorial.
10. **CUMPLIR** el mandato del artículo 3º del Decreto 2388 de 1979, en cuanto a hacer efectivo el Servicio Público de Bienestar Familiar, entendido como el conjunto de actividades del Estado encaminadas a satisfacer en forma permanente y obligatoria las necesidades de los adultos mayores, verificando la aplicación del Principio de Diversidad con enfoque de derechos, de conformidad con el artículo 7º de la Carta Política y en virtud de ser un Estado Social de Derechos.
11. **VELAR** porque la documentación de los procesos contractuales se diligencie con las técnicas establecidas en la Ley 594 de 2000 y en el Acuerdo 042 del 31 de octubre de 2002 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación con el fin de que permita su lectura y comprensión.
12. **CUMPLIR** con los procesos contractuales que adelante el ICBF, dando aplicación estricta en todas las fases del proceso precontractual, contractual y poscontractual a los Principios de Transparencia, Responsabilidad y Selección Objetiva para prevenir y evitar que por omisión o rapidez en las observaciones realizadas por la Administración



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

se contrate con firmas que no tengan la capacidad para cumplir no solo el objeto del contrato sino los fines del Estado a través de la contratación estatal.

13. **REVISAR** el Manual de Supervisión del ICBF y exigir que los Supervisores asignados por la Administración adelanten sus funciones en forma rigurosa y ordenada para que se puedan verificar sus actuaciones y evaluar su gestión, con el propósito de retroalimentar y revisar constantemente los procesos y procedimientos para el mejoramiento de la función pública. Asimismo, que se establezca como principio que las observaciones, sugerencias y recomendaciones de los SUPERVISORES se evalúen y sean tenidas en cuenta para adoptar las decisiones que competen a las autoridades de la Entidad.

## 8.2. En relación con el Programa de Alimentación Escolar (PAE)

1. **TENER EN CUENTA** los diagnósticos realizados por los Gobernadores y los Alcaldes respecto a la situación de la niñez y la adolescencia en cada uno de sus territorios, en cumplimiento a lo ordenado en el inciso tercero del artículo 204 del Código de la Infancia y la Adolescencia.
2. **DAR** estricta aplicación al Principio de Planeación en la contratación, con el fin de evitar la celebración de varios contratos durante una misma vigencia y la suspensión del servicio de alimentación a los niños, las niñas y los adolescentes en edad escolar.
3. **REALIZAR** de manera rigurosa la supervisión legal, administrativa, financiera y técnica durante la ejecución de los Contratos de Aporte, utilizando mecanismos idóneos como las visitas periódicas a los Operadores, con el fin de que las observaciones y sugerencias producto de las mismas, sean evaluadas en su verdadera dimensión, se acaten por parte de los Operadores a través de la implementación de correctivos inmediatos y en caso de renuencia, imponga las sanciones a que haya lugar.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**8.3. En relación con el Programa de atención especializada para apoyar el restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas con declaratoria de adoptabilidad o que se perfilan para adoptabilidad**

1. **REVISAR Y UNIFICAR** los criterios para el otorgamiento de las Personerías Jurídicas y Licencias de Funcionamiento de las diferentes instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (artículo 16 de la Ley 1098 de 2006).
2. **REALIZAR** estudios y **ANALIZAR** el concepto CUPO/MES, especialmente en la incidencia que tiene para el pago ICBF-Operador, toda vez que con un mismo cupo puede prestarse el servicio a varios beneficiarios.
3. **EFECTUAR** un análisis actuarial pormenorizado de los cupos para contratar con el fin de establecer en términos financieros el monto del aporte que deben hacer los operadores de los programas que ejecuta el ICBF.

**8.4. En relación con el Programa Vacaciones en el Extranjero**

1. **CONSTATAR** la conformación del Comité Operativo del Convenio y el cumplimiento de cada una de las funciones asignadas de acuerdo a lo definido en esta estrategia de inclusión familiar.
2. **CONSTATAR** quién ejerce la representación legal de los niños y las niñas cuando salen y permanecen fuera de Colombia sin su Representante Legal, que para el caso es el Defensor de Familia, ya que los beneficiarios del programa cuentan con declaratoria de adoptabilidad y la competencia legal recae en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
3. **ELABORAR** un Manual de Riesgo para el programa en virtud de la necesidad de garantizar la protección integral que les asiste a sus



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

beneficiarios teniendo en cuenta que el programa promociona la salida de los niños del país.

4. **ELABORAR** un estudio para establecer el impacto de la Estrategia denominada “VACACIONES EN EL EXTRANJERO” a partir del 2004, fecha de su inicio, con el fin de establecer cuántos han sido los niños, las niñas y los adolescentes con declaratoria de adoptabilidad beneficiados, identificando el porcentaje frente a la totalidad de la población en protección en el ICBF. El estudio debe realizarse teniendo en cuenta la perspectiva de derechos (poblacional, género, territorial, diferencial y étnica).
5. **REVISAR** las características y necesidades especiales del Programa de VACACIONES EN EL EXTRANJERO para verificar si éste ha impactado en los resultados esperados, si las familias extranjeras lo han acogido, cuál es el porcentaje de personas susceptibles de la medida de adopción, cuál el efecto que ha tenido el programa en el conocimiento de otras culturas, así como identificar si alcanza a generar lazos socio afectivos y cuál ha sido la incidencia en los niños, las niñas, las y los adolescentes para su proyecto de vida.
6. **ESTUDIAR** la posibilidad de incluir como beneficiarios de este Programa a los niños, las niñas, los y las adolescentes con discapacidad, de acuerdo al mandato del artículo 13 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 36 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), para garantizar su participación en condiciones de igualdad, lógicamente cuando las circunstancias lo permitan.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**9. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Contratos de Aporte correspondientes a los Programas analizados**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en ejercicio de sus funciones realizará las siguientes acciones:

**9.1. En el Programa de Alimentación para el Adulto Mayor (PNAAM)**

1. **REMITIRÁ** copia del presente *Informe de Vigilancia Superior* a las Procuradurías Regionales de cada uno de los departamentos donde se ejecutan los Contratos de Aporte del Programa PNAAM, para que, de conformidad con lo establecido en el numeral 8º del artículo 75 del Decreto Ley 262 de 2000, se ejerza de manera selectiva control preventivo ante el ICBF de la gestión administrativa y de la contratación.
2. **REQUERIRÁ** a través de los Procuradores Judiciales de Familia: (i) a los entes territoriales para que mantengan actualizados los diagnósticos, teniendo en cuenta las obligaciones plasmadas tanto en la Constitución Política como en la Política Pública del Adulto Mayor y (ii) a los Consejos de Política Social de los departamentos y municipios para verifiquen la formulación y el diseño de la política pública en beneficio de poblaciones vulnerables, dentro de las cuales se encuentren los adultos mayores.
3. **COMPULSARÁ** copia a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa debido a la complejidad y trascendencia del asunto copias del presente *Informe de Vigilancia Superior* en la parte pertinente con el fin de que determine si las presuntas irregularidades advertidas en relación con los Contratos suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Cooperativa de Bienestar Social SOCIALCOOP (Contratos de Aporte 024 y 025 de 2009), así como del 048 de 2009 suscrito con la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA y el Contrato



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

de Interventoría 431 de 2009 con el Consorcio INTERALIMENTOS son constitutivas de hechos delictivos con el fin de que determine si amerita el inicio de las indagaciones e investigaciones penales respecto de las personas y funcionarios públicos que han participado en la suscripción, ejecución, evaluación y supervisión del mencionado Contrato de Aporte y del Contrato de Interventoría.

4. **COMPULSARÁ** copia del presente *Informe de Vigilancia Superior* a la Fiscalía General de la Nación, así como del Acta de Visita en la parte pertinente para que, de acuerdo con sus competencias, examine si las presuntas irregularidades advertidas en relación con el Contratos de Aporte suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Cooperativa de Bienestar Social SOCIALCOOP (Contratos de Aporte 024 y 025 de 2009), así como del 048 de 2009 suscrito con la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA y el Contrato de Interventoría 431 de 2009 con el Consorcio INTERALIMENTOS son constitutivas de hechos delictivos con el fin de que determine si amerita el inicio de las indagaciones e investigaciones penales respecto de las personas y funcionarios públicos que han participado en la suscripción, ejecución, evaluación y supervisión del mencionado Contrato de Aporte y del Contrato de Interventoría.
5. **COMPULSARÁ** a la Fiscalía General de la Nación copias del Acta de Visita y del Informe de Vigilancia respecto de los Contratos de Aporte números 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con COOPROSPERAR el 10 de diciembre de 2010, habida cuenta de que a partir de la documentación allegada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar pudo advertirse que las actas de los Comités Técnicos a los que se refiere la cláusula décima de los Contratos de Aporte del PNAAM, fueron suscritas en los meses de mayo, junio, julio, septiembre y octubre del año 2010, situación que resulta contradictoria si se tiene en cuenta que los citados Contratos de Aporte fueron celebrados con el operador COOPROSPERAR el 10 de diciembre de 2010, es decir, antes de su suscripción, ante lo cual podría estarse frente a un delito contra la fe pública con el fin de que determine si



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

amerita el inicio de las indagaciones e investigaciones penales respecto de las personas y funcionarios públicos que han participado en la suscripción, ejecución, evaluación y supervisión de los mencionados Contratos de Aporte.

6. **COMPULSARÁ** a la Fiscalía General de la Nación copias del Acta de Visita y del Informe de Vigilancia respecto de los Contratos de Aporte números 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151 de 10 de diciembre de 2010, suscritos entre el ICBF y la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA (Acta de Visita, folios 93 a 110) habida cuenta de que en un mismo día, 10 de diciembre de 2010, se logró: (i) la expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal; (ii) la constitución mediante un documento privado de la Unión Temporal LUZ DE VIDA; (iii) la aceptación del Contratista de las condiciones establecidas en la invitación directa y el anexo de los documentos correspondientes; (iv) el memorando del Director de Prevención encargado por el cual solicitó a la Oficina Jurídica del Instituto dar trámite a la elaboración del contrato del PNAAM y (v) la suscripción del Contrato de Aporte respectivo, con el fin de que determine si amerita el inicio de las indagaciones e investigaciones penales respecto de las personas y los funcionarios públicos que han participado en la suscripción, ejecución, evaluación y supervisión de los mencionados Contratos de Aporte.

## 9.2. En relación con el Programa de Alimentación Escolar (PAE)

1. **REMITIRÁ** copia del presente Informe a las Procuradurías Regionales de cada uno de los departamentos donde se ejecutan los Contratos de Aporte del Programa de Alimentación Escolar PAE, para que, de conformidad con lo establecido en el numeral 8º del artículo 75 del Decreto Ley 262 de 2000, se ejerza de manera selectiva control preventivo ante el ICBF de la gestión administrativa y de la contratación.
2. **SOLICITARÁ** al Procurador Regional de Bolívar para que realice seguimiento a la ejecución de los Contratos de Aporte correspondientes a



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

este Programa, con el fin de verificar que el Operador cumpla con el componente nutricional pactado, toda vez que los informes del Supervisor indican modificación en la minuta de los alimentos que se suministran a los niños, las niñas y los adolescentes, situación que compromete derechos fundamentales como la alimentación y la salud y no permite garantizar una vida sana.

3. **COMPULSARÁ** a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa debido a la complejidad y trascendencia del asunto copias del presente *Informe de Vigilancia Superior* en la parte pertinente con el fin de que determine si las presuntas irregularidades advertidas en relación con los Contratos suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Cooperativa de Bienestar Social SOCIALCOOP (Contratos de Aporte 024 y 025 de 2009), así como del 048 de 2009 suscrito con la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA y el Contrato de Interventoría 431 de 2009 con el Consorcio INTERALIMENTOS son constitutivas de faltas disciplinarias con el fin de que determine si amerita el inicio de las indagaciones e investigaciones respecto de las personas y funcionarios públicos que han participado en la suscripción, ejecución, evaluación y supervisión del mencionado Contrato de Aporte y del Contrato de Interventoría.
  
4. **COMPULSARÁ** a la Fiscalía General de la Nación copias del presente *Informe de Vigilancia Superior* en la parte pertinente con el fin de que determine si las presuntas irregularidades advertidas en relación con los Contratos suscritos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Cooperativa de Bienestar Social SOCIALCOOP (Contratos de Aporte 024 y 025 de 2009), así como del 048 de 2009 suscrito con la UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA y el del Contrato de Interventoría 431 de 2009 con el Consorcio INTERALIMENTOS son constitutivas de hechos delictivos con el fin de que determine si amerita el inicio de las indagaciones e investigaciones penales respecto de las personas y funcionarios públicos que han participado en la suscripción, ejecución, evaluación y supervisión del mencionado Contrato de Aporte y del Contrato de Interventoría.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

### **9.3. En relación con las Instituciones autorizadas para desarrollar Programas de Adopción (IAPAS)**

1. **EJERCERÁ VIGILANCIA SUPERIOR** al Programa de Atención Especializada para apoyar el restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas con declaratoria de adoptabilidad o que se perfilan para adoptabilidad en la modalidad de internado para la atención en acogida y diagnóstico de niños y niñas entre cero (0) y ocho (8) años en Instituciones Autorizadas para el Desarrollo del Programa de Adopción IAPAS.

### **9.4. En relación con el Programa de Vacaciones en el Extranjero**

1. **COMPULSARÁ** copias a la Procuraduría Distrital de Bogotá D.C.,(R) con el fin de que en ejercicio de la competencia asignada en el parágrafo primero del Artículo 76 del Decreto 262 de 2002, realice las diligencias a que haya lugar para establecer si el Convenio 018 de 2010 fue celebrado con sujeción a la normativa vigente y si amerita la apertura de la investigación disciplinaria respecto de los servidores públicos que participaron en la suscripción y ejecución del respectivo Convenio.
2. **REALIZARÁ** visita a la Subdirección de Adopciones de la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el fin de:
  - Hacer seguimiento al trámite del proceso post adopción, especialmente a los niños adoptados por padres extranjeros.
  - Establecer cuál ha sido el desarrollo y resultado de la estrategia VACACIONES EN EL EXTRANJERO desde el 2004.
  - Verificar el acceso al derecho a la educación de los niños, las niñas, las y los adolescentes beneficiarios(as) del Programa.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Verificar el cumplimiento de las funciones asignadas al Comité Operativo del Convenio VACACIONES EN EL EXTRANJERO.
  - Establecer el monto y el manejo que se da respecto de las donaciones recibidas por las IAPAS.
3. **HARÁ** seguimiento a los Convenios de Cooperación Internacional suscritos con KIDSAVE Y ADOPOLIS, FANA, AFA, ARC, IN CIEL, BY SHERPERD, TAYAKI y vacaciones en Colombia con ADA, GLADNEY, Estrategia que es coordinada por la Sede Nacional del ICBF como autoridad central en materia de Adopción.

**9.5. En relación con todos los Contratos de Aporte revisados y en relación con cada uno de los Programas analizados**

1. **COMPULSARÁ** copia de este *Informe de Vigilancia Superior* y de la documentación pertinente a la Procuraduría Distrital de Bogotá (R) con el fin de que en ejercicio de la competencia asignada en el párrafo primero del Artículo 76 del Decreto 262 de 2002, revise los Contratos de Aporte celebrados entre el ICBF y la Cooperativa COOPROSPERAR, la Unión Temporal LUZ DE VIDA, el Consorcio AÑOS DORADOS, la Fundación CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO, la Asociación de Amigos del Niño AYÚDAME, la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada FANA, la FUNDACIÓN LOS PISINGOS y la Fundación Centro para el Reintegro y Atención del Niño (CRAN) durante el 2010 y 2011 y ejerza el respectivo control disciplinario de los funcionarios públicos y de las personas que cumplen funciones públicas en relación con el proceso de suscripción, ejecución, evaluación y supervisión de los mencionados Contratos.
2. **COMPULSARÁ** copia del presente *Informe de Vigilancia Superior* a la Contraloría General de la República y la documentación pertinente a los Contratos de Aporte celebrados entre el ICBF y la Cooperativa COOPROSPERAR, la Unión Temporal LUZ DE VIDA, el Consorcio AÑOS DORADOS, la Cooperativa de Bienestar Social SOCIALCOOP, la



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Fundación CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO, la Asociación de Amigos del Niño (AYÚDAME), la Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada (FANA), la FUNDACIÓN LOS PISINGOS y la Fundación Centro para el Reintegro y Atención del Niño (CRAN) durante el 2010 y 2011, con el fin de que en ejercicio de su competencia realice las diligencias a que haya lugar para ejercer el respectivo control y determine si hay lugar a investigación fiscal.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**X. CONTRATO DE CONCESIÓN 894 de 2007 SUSCRITO ENTRE EL  
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR E INDUSTRIAS  
DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA**

En el cuadro que se presenta a continuación se detalla el objeto, el alcance del objeto, el valor inicial, las adiciones efectuadas, la forma de pago, el término pactado, el supervisor y la fecha de inicio de este Contrato de Concesión.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

<b>CONTRATO °.</b>	<b>894 suscrito el 14 de diciembre de 2007.</b>
<b>CONTRATANTE</b>	<b>INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, A PARTIR DE AHORA "ICBF".</b>
<b>CONTRATISTA</b>	<b>INDUSTRIAS DEL MAIZ S. A CORN PRODUCTS ANDINA.</b>
<b>OBJETO</b>	Otorgar al contratista a título de concesión las plantas de propiedad del ICBF, ubicadas en los municipios de Sabanagrande, departamento del Atlántico, Cartago, departamento del Valle del Cauca, para la producción de alimentos de alto valor nutricional (Bienestarina), el desarrollo de nuevos productos derivados de sus fórmulas y la distribución de estos alimentos en el territorio nacional, según lo señalado en el Apéndice 1 del anexo técnico. La concesión de que trata el presente contrato se extiende a los bienes estatales de propiedad del ICBF (instalaciones de las plantas de producción, maquinaria y equipos), a su mantenimiento y cuidado, y a todos aquellos bienes que adicionalmente el Instituto ponga a disposición del concesionario en ejecución del presente contrato. Todo lo anterior de conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones, sus anexos, la propuesta presentada y el presente contrato".
<b>ALCANCE DEL OBJETO:</b>	<b>PARÁGRAFO PRIMERO:</b> En el evento en que el ICBF de conformidad con sus consideraciones técnicas requiera la ejecución de actividades tendientes a la ampliación de las plantas, elaboración de estudios de construcción o modificación de la infraestructura, o dotación de equipos se entenderá que las actividades quedarán integradas al valor del presente contrato, en cuyo caso mediante modificación escrita al presente documento mismo se precisará el alcance prestacional de tales actividades. <b>Parágrafo segundo:</b> El ICBF se reserva, durante la ejecución del contrato, la potestad de escoger y modificar la fórmula técnica para producción de Bienestarina, en virtud de las condiciones del mercado o consideraciones técnicas; igualmente, en cumplimiento de las obligaciones de investigación y desarrollo, el Concesionario podrá solicitar al ICBF autorización para modificar la fórmula. El ICBF se reserva el derecho de aceptar o no las modificaciones propuestas, una vez el ICBF ordene o acepte la modificación de la fórmula se acordará con el Concesionario el plazo para su utilización en la producción y, en caso de ser necesario, las condiciones económicas correspondientes.
<b>VALOR INICIAL CONTRATO</b>	<b>\$643.000.000.000,00.</b> El valor por kilogramo de Bienestarina tradicional producido y distribuido será de DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$2.650,00), MONEDA CORRIENTE, el concesionario, recibirá como remuneración el valor resultante de multiplicar el precio por kilogramo de Bienestarina adjudicado o reajustado menos el valor correspondiente al impuesto de timbre, según corresponda, por el número de kilogramos de Bienestarina producidos y distribuidos en el punto final por el Concesionario, a satisfacción del ICBF, de acuerdo con los términos del presente contrato, los pliegos de condiciones y sus anexos, y la oferta presentada. Dicho valor será calculado por el comité técnico integrado por el ICBF, la interventoría y el Concesionario.  <b>PARÁGRAFO PRIMERO:</b> El valor de la remuneración mensual del presente contrato será la suma que resulte de multiplicar el valor por kilogramo de Bienestarina adjudicado o ajustado de conformidad con la fórmula de reajuste, según corresponda, por el efectivamente entregado en punto final, de acuerdo con las condiciones técnicas, las cantidades y frecuencia establecidas en el apéndice al anexo técnico o el documento o programación de entrega suministrada por el ICBF, al CONCESIONARIO, documentos que hacen parte integral del presente contrato y a satisfacción del ICBF. El valor total del contrato corresponderá al total de las sumas efectivamente pagadas por el Instituto al CONCESIONARIO durante la ejecución del contrato. <b>PARÁGRAFO SEGUNDO:</b> El valor del presente contrato comprende todos los costos directos e indirectos derivados de la ejecución; incluye entre otros costos los de materias primas, insumos y demás componentes de la fórmula de Bienestarina, los gastos de administración, salarios y prestaciones sociales del personal, incremento salariales y prestacionales, desplazamiento, transporte y distribución del producto y del equipo de trabajo del CONCESIONARIO, honorarios, asesorías en actividades objeto de la concesión, computadores, licencias de utilización del software, impuestos a cargo del CONCESIONARIO, pólizas de seguros, las deducciones a que haya lugar, la utilidad del CONCESIONARIO y en general, todo valor de las contraprestaciones asumidas por el CONCESIONARIO, los costos en que incurra para la ejecución del objeto del contrato, así como los riesgos inherentes a la ejecución del contrato que sean previsibles al momento de su celebración; por consiguiente, el ICBF no reconocerá valor alguno por reajuste efectuados por el CONCESIONARIO por concepto de costos, gastos, actividades adicionales que aquel requiera para ejecutar el contrato y que fueron previsibles al momento de presentación de su oferta. O anterior sin perjuicio de la fórmula de reajuste establecida en el presente contrato. Se entenderá que todas los costos por concepto de pólizas de garantía de las plantas, los impuestos y deducciones generales del contrato corren por cuenta del CONCESIONARIO <b>PARÁGRAFO TERCERO:</b> La cuenta de cobro deberá estar acompañada por el sistema de reporte de que trata el capítulo noveno del anexo técnico, el cual deberá permitir al interventor cruzar de manera cierta, clara y coincidente la información de producto terminado en planta, contra el producto entregado en punto final, así como por el acta de entrega de que trata el capítulo séptimo, numeral 7.2. <b>PÁRAGRAFO CUARTO:</b> Asimismo, esta deberá estar acompañada de la documentación que certifique el cumplimiento por parte de EL CONCESIONARIO de las obligaciones relacionadas con los aportes de sistema de seguridad social (pago de salud, pensiones, ARP), Cajas de Compensación, SENA e ICBF.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

<b>VALOR INICIAL CONTRATO</b>	<b>PÁRAGRAFO QUINTO:</b> Todas las cuentas de cobro deberán contar para su desembolso con la autorización previa del interventor y del grupo de producción de alimentos del ICBF. El interventor de contrato contará con un plazo máximo de cinco (5) días para la aprobación u objeción parcial o total de las cuentas de cobro que le presente el CONCESIONARIO. Evaluadas por el interventor las cuentas de cobro y no existiendo objeciones por parte de ésta, los documentos y las respectivas observaciones a que haya lugar, formuladas por escrito por la interventoría, deberán ser remitidos por ésta a la Coordinación del Grupo de Producción de alimentos para su revisión, quien a su vez contará con cinco (5) días para el efecto. Transcurrido los términos anteriores sin que existieren objeciones está tramitará ante la Dirección Financiera el respectivo desembolso. En caso de existir objeciones por parte del interventor o del ICBF a la cuenta de cobro o a sus documentos soportes, el ICBF pagará al CONCESIONARIO el valor correspondiente a la suma no objetada. El valor de la suma objetada será cancelada una vez la objeción sea subsanada y debidamente aprobada por el interventor del contrato de concesión y el ICBF.
<b>ADICIÓN VALOR CONTRATO:</b>	<b>\$4.000.000.000.00.</b>
<b>VALOR TOTAL CONTRATO:</b>	<b>\$12.500.000.000.00</b> <b>\$4.000.000.000.00</b> <b>No fue posible verificar el valor total del contrato a la fecha.</b>
<b>FORMA DE PAGO:</b>	El ICBF cancelará al CONCESIONARIO el valor del contrato resultante de esta Licitación Pública, así: <b>1) Un pago anticipado</b> por valor de DOCE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$12.500.000.000.00) M/CTE, los cuales se amortizarán con las primeras entregas efectuadas en desarrollo del contrato y equivalentes al volumen entregado multiplicado por su valor por kilogramo hasta alcanzar la cifra desembolsada. <b>2) El saldo del contrato se efectuará mediante desembolsos mensuales, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de radicación de las cuentas debidamente aprobadas por el Interventor.</b>
<b>TÉRMINO DURACIÓN</b>	Cincuenta y tres meses (Cuatro años cinco meses) contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de la legalización del contrato.
<b>INTERVENTORIA</b>	<b>CONSORCIO INTER-ICBF-2007.</b>
<b>ACTA DE INICIO</b>	<b>19 de diciembre de 2007.</b>

La revisión del Contrato de Concesión 894 de 2007 se centró en el análisis de los documentos relacionados con la interventoría, los informes y los memorandos de o a funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. También se analizaron los informes presentados por el Interventor INTER-ICBF-2007 correspondientes a los meses de agosto a diciembre de 2010 y de enero a febrero de 2011 (Acta de Visita, folios 211 a 214). La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia privilegió en esta revisión lo relacionado con los temas de la calidad, el control, la distribución y la entrega de la Bienestarina (Carpeta 2 del Contrato 894 de 2007).

### **1. Situaciones encontradas en las carpetas suministradas por la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia Adolescencia y Familia en relación con el Contrato 894 suscrito el 14 de diciembre de 2007 en la Visita Especial realizada en la Sede Nacional apreció:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

1. Que el 18 de diciembre de 2007 se notificó al señor MARIANO BERNARDO SIERRA, Representante Legal de **INDUSTRIAS DEL MAÍZ S. A CORN PRODUCTS ANDINA**, respecto a que el Consorcio INTER–ICBF- 2007 ejercerá la interventoría de la Concesión.
2. Que se encontró en las carpetas del Contrato 894 de 2007 documentos en forma desordenada, entre los cuales deben mencionarse cuadros que reflejan la entrega de la Bienestarina en el año 2008 y documentos del año 2009 tales como: (i) los requerimientos y las observaciones a la Concesionaria; (ii) las respuestas de ella al Interventor; (iii) los otros requerimientos y (iv) las certificaciones del Interventor para que se cancele el pago correspondiente a la Concesionaria del año 2009 (Carpeta 2 del Contrato 894 de 2007, folios 96 a 269).
3. Que el Interventor INTER–ICBF-2007 mediante Oficio del 16 de julio del 2009, con radicación 045084, le comunicó a la Concesionaria INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA la necesidad de imponer multa, sustentada en cuatro criterios: (i) los tiempos de entrega; (ii) el sistema de reporte logístico; (iii) la entrega directa en los puntos y (iv) la trazabilidad del producto (Carp. 1, folios 265 a 268).
4. Que se encontró el estudio previo para adicionar el Contrato con justificación por necesidad del servicio por la suma de \$8.359.725.273.oo. También se encontraron firmados todos los documentos el 23 de noviembre de 2009 por la Secretaria General del ICBF, en su condición de Ordenadora del Gasto (Carp. 1, folios 272 al 274).
5. Que se encontró la petición de la Concesionaria INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA de 18 de noviembre de 2009, radicado 072521, con destino a la Secretaría General del ICBF en la que se solicitó el archivo del proceso de imposición de multa invocada por la Interventoría INTER-ICBF-2007 (Carp. 1, folios 306 a 337).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

6. Que el Interventor INTER-ICBF-2007 emitió concepto jurídico y técnico sobre los argumentos esgrimidos por la Concesionaria respecto a la imposición de la multa y a la improcedencia de su archivo, concepto que le fue solicitado por la Secretaría General del ICBF el 24 de febrero de 2010, y que se basó en cuatro puntos a saber: (i) la naturaleza jurídica de las multas en la contratación estatal; (ii) el análisis de los supuestos incumplimientos a la luz de las disposiciones contractuales; (iii) la tasación de la multa y (iv) la petición (Carp. 1. folios 374 a 439).
7. Que se evidenciaron otros documentos sobre el incumplimiento del presente Contrato, los cuales fueron notificados por la Secretaría General del ICBF en Oficio del 18 de marzo de 2010 al Supervisor, doctor JAVIER EDUARDO CÁRDENAS, Coordinador Grupo de Compra, Producción y Distribución de Alimentos del ICBF sobre el inadecuado seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los Contratos 980 del 27 de diciembre y 894 del 14 de diciembre 2007, con el fin de que la supervisión se realizara en forma rigurosa y se tuviera en cuenta el proceso de multas y las declaratorias de incumplimiento de los mencionados Contratos (Carp. 1, folio 449).
8. Que en la revisión de los folios 445 a 453 contentivos del documento de fecha 12 de enero de 2010 –inconformidad con la sanción solicitada–, se verificó desorden del archivo y la falta de cronología en la numeración de los folios del Contrato 894 de 2007, lo que impidió a la Comisión de esta Procuraduría Delegada identificar su ejecución en forma secuencial.
9. Que encontró Memorando de la Secretaría General del ICBF del 15 de abril de 2010 dirigido al Subdirector de Agencia Logística del mismo Instituto solicitando rendir informe ejecutivo sobre la verificación del cumplimiento de las cláusulas décima cuarta y décima sexta del Contrato 894 de 2007, relacionadas con la confidencialidad y la propiedad industrial.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

La Comisión de esta Procuraduría Delegada observó que el 12 de abril de 2010 INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA dio respuesta al requerimiento manifestando que han cumplido estrictamente las mencionadas cláusulas. Sobre este particular, llama la atención las fechas de tales documentos (Carp. 1, folio 454).

10. Que encontró el INFORME TÉCNICO CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES SISTEMA DE INFORMACIÓN LOGÍSTICO de 15 de marzo de 2010 del Contrato 894 de 2007, en el que expresó que en reunión sostenida en el Hotel Sheraton de Bogotá la Concesionaria INDUSTRIAS DEL MAÍZ S. A. CORN PRODUCTS ANDINA capacitó a tres personas del Grupo de Producción, Compra y Distribución de Alimentos del ICBF, documento firmado por JOSÉ MARÍA NAVAS CADENA y TATIANA GÓMEZ GARCÍA, como Contratistas de ALMA MATER.

La Comisión que realizó la Visita a la Sede Nacional del ICBF no pudo determinar de la lectura del documento quiénes participaron en la mencionada capacitación y mucho menos se evidenció en qué calidad y en representación de quién participó ALMA MATER (Carp. 1, folios 484 a 485).

11. Que en Memorando suscrito por la Secretaria General del ICBF, el 7 de mayo de 2010, dirigido al doctor FRANCISCO JAVIER PULIDO FAJARDO, Director de Información y Tecnología, se le solicitó que realizara revisión directa e independiente del Sistema de Reporte Logístico de la Concesionaria se emitiera concepto técnico y se reportara si las inconsistencias señaladas por el Interventor y la Subdirección de Agencia Logística eran comunes a sistemas generales o si constituían un incumplimiento grave a las obligaciones contractuales (Carpeta 2 del Contrato 894 de 2007, folio 513).
12. Que el 28 de mayo de 2010, el Director de Información y Tecnología dio respuesta al mencionado requerimiento, señalando que no fue posible



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

contactarse con los empleados de INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA para el análisis de la información por lo que tuvo que recurrir a los informes del Interventor INTER-ICBF-2007, así como a los informes de la Subdirección de Agencia Logística, concluyendo que las fallas presentadas, posiblemente obedecieron a un error en la digitación o a fallas imputables al software o a inadecuados procedimientos, manifestando que era necesario hacer la revisión para identificar las verdaderas causas de las fallas del Sistema (Carp. 2, folio 560 a 562).

13. Que obra informe de la Interventoría INTER-ICBF-2007 del 28 de mayo de 2010, dirigido al Supervisor del Contrato 894 de 2007 mediante el cual reportó las diferencias encontradas con las cantidades certificadas de la distribución de Bienestarina (Carp. 2, folios 546 a 557).
14. Que INTER-ICBF-2007 envió comunicación a la Secretaría General del ICBF referente a la solicitud de 18 de junio de 2010 de INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA en la que precisó su posición sobre el manejo del Sistema de Reporte Logístico, dada la necesidad de incluir la información de control de calidad de los productos fabricados y distribuidos y su impacto directo con el producto (Carp. 2, folios 568 al 576). En la misma respuesta INTER-ICBF-2007 manifestó que el ICBF no le notificó la realización de las reuniones efectuadas con la Concesionaria, en las que se trató el tema del proceso de modificación contractual.
15. Que reposa la respuesta del Director de Logística y Abastecimiento Estratégico del ICBF dirigida a la Concesionaria en la que se solicitó explicación sobre el aumento del valor de la venta de la Bienestarina líquida en la suma de \$545.00 por unidad de 200 mls, teniendo en cuenta que conjuntamente se había acordado con el ICBF un valor de \$485.00 unidad, entendiéndose que si no se hizo la modificación se procedería a REDUCIR el Contrato en una suma de \$12.600 millones (Carp. 2, folio 593).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

16. Que la Concesionaria mediante escrito de 2 de julio de 2010 dio respuesta al Director de Logística y Abastecimiento justificando el reajuste en el aumento de precios del valor de la maquila y de la leche fresca por parte de CELEMA S.A. (Carp. 2, folio 595).
17. Que se encontró el escrito denominado Acta de Conciliación de Cuentas por Ajuste de Precios, suscrito por un funcionario de la Subdirección de Abastecimiento, en el que se indicó que para obtener el precio mensual de la Bienestarina se requería de la certificación de distribución expedida por INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, precedida de un proceso de verificación correspondiente a un período anterior de dos meses al período del cálculo. Con el fin de no acumular los pagos se determinó cancelar facturas con precios '*no certificados*', es decir, pagos con precios cercanos a los precios históricos. En el momento de obtener los precios mediante "Acta de Ajuste de Precios", se procedió a la elaboración de la conciliación de los pagos efectivamente realizados frente a los precios certificados (Carp. 2, folio 598).
18. Que se encontró la comunicación del Interventor INTER-ICBF-2007 en el que invocó fuerza mayor y recomendó mantener de manera estricta los inventarios de seguridad para cada una de las materias primas e insumos necesarios para la producción y distribución de la Bienestarina y que la Concesionaria debía informar de manera inmediata cuál era la cantidad exacta que se dejaría de distribuir en el mes de junio de 2010, por lo que solicitó presentar el cronograma de cantidades de entrega de julio de 2010. Asimismo, INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA debería informar de manera inmediata cuándo se restablecerían las operaciones productivas de las plantas de Cartago y Sabanagrande (Carp. 2, folios de 873 a 878).
19. Que obra respuesta del Consorcio INTER-ICBF-2007 en la que informó **la presencia de salmonella sp en la planta de Cartago**, hecho que se había reportado en las reuniones del 22 y 23 de julio de 2010, por lo que se indicó que se procediera de acuerdo con el Anexo Técnico del



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Contrato. Adicionalmente, se solicitó a la Concesionaria contratar o brindar asesoría técnica especializada en el tema del control microbiológico, con el fin de que a futuro se previnieran situaciones similares (Carp. 2, folios 819 y 820).
20. Que se observó nuevo informe de Interventoría del 28 de julio de 2010, radicado E-2010-044388-NAC, en el que el Director del Proyecto, OSCAR MANUEL TRIVIÑO CUÉLLAR, notificó al ICBF **sobre el incumplimiento de las entregas de la Concesión en el periodo comprendido entre el 28 de enero y el 3 junio de 2010** (Carpeta 3 del Contrato 894 de 2007, folios 826 a 828).
  21. Que el Subdirector de Logística del ICBF el 28 de julio de 2010 dio respuesta a la Secretaría General de ese Instituto sobre aspectos de la atención de quejas y reclamos e informó que se está levantando un instructivo a través del cual se documentarán todas las desviaciones de calidad detectadas en la distribución y entrega de Bienestarina, incluyendo los aspectos de trazabilidad y empaque. También se refirió a que la Concesionaria implementó acciones para corregir y disminuir la incidencia de problemas de trazabilidad (Carp. 3, folios 826 a 828 y folios 830 y 831).
  22. Que se observó el concepto del Interventor INTER-ICBF-2007 sobre el argumento de fuerza mayor aducido por la CONCESIONARIA, por razones del desabastecimiento de materia prima, el cual no fue acogido por el Interventor, quien consideró necesario conminar inmediatamente al Contratista para el cumplimiento de las obligaciones contractuales (Carp. 3, folios 832 al 836).
  23. Que se evidenciaron nuevamente informes de incumplimiento, como el Memorando del 23 de agosto de 2010 de la Secretaria General del ICBF, por el cual se notificó al doctor HERBERT ARNULFO BUITRAGO, Director de Abastecimiento y Logística del ICBF, la Resolución 23791 del



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

9 de septiembre del 2009 del Instituto, mediante la cual se delega la Supervisión del Contrato 894 de 2007 (Carp. 3, folios 862 a 863 y 857).

24. Que se observó el documento de INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA dirigido al Director de Logística y Abastecimiento del ICBF, en el que expresó inconformidad sobre la interpretación de la entrega de certificados de calidad del producto terminado. Asimismo, el 26 de septiembre de 2010, la Concesionaria INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, se dirigió al doctor JAVIER CÁRDENAS, Coordinador del Grupo de Planeación, Compras y Distribución del ICBF, con el fin de manifestarle que por los medios de comunicación se enteró de que la firma PONCE DE LEON ASOCIADOS S.A., se encontraba en liquidación (firma Consorciada de INTER-ICBF 2007) y sugirió que el Interventor del Contrato de Concesión entregara los documentos, tales como facturas y actas por valor de \$6.563.525.625.00, con el fin de que quedaran bajo custodia del ICBF (Carp. 3, folios 867 a 869).
25. Que se observó documento del 17 de septiembre 2010 dirigido al Interventor, en el que INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA realizó observaciones y comentarios al segundo borrador del otrosí del contrato de Concesión. **Igualmente se evidenció retraso en la entrega de la facturación** (Carp. 3, folios 903 y 925).
26. Que se encontró documento remitido por INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, el 24 de septiembre de 2010 a la Secretaria General del ICBF, mediante el cual se solicitó la revisión y el pago de fletes por todo concepto de devolución de Bienestarina en los puntos finales de entrega, teniendo en cuenta, que **la no entrega obedeció a situaciones imputables al ICBF**, así: (i) por error en las direcciones; (ii) porque la persona no estaba para recoger la mercancía; (iii) por no recibir la mercancía al no tener contrato con el ICBF y (iv) porque no hay lugar al almacenamiento (Carp. 3, folios 927 y 928).



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

27. Que el 9 de noviembre de 2010, el Director de Agencia Logística del ICBF aclaró el informe que había presentado mediante Oficio 2010-010783 del 22 de septiembre de 2010, respecto del cumplimiento de las obligaciones de verificación de calidad de las materias primas-pruebas de laboratorio por parte del Consorcio INTER-ICBF-2007 (Carp. 3, folios 967).
28. Que se revisó la Carpeta 4 y en folios 975 a 978 apareció documento enviado por la Secretaría General del ICBF al señor JULIO CÉSAR RUBIANO, Representante Legal de INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, en el que expresó que la complementación alimentaria de alto valor nutricional dirigida al Programa de Recuperación Nutricional Ambulatoria debe estar con cargo al Contrato 894 del 14 de diciembre del 2007. En los folios 979 a 981 se encontró el acuerdo para realizar la compra de alimentos de alto valor nutricional en el marco de este Contrato de Concesión. Igualmente, se observaron documentos sobre actas de compromiso de los paquetes de Recuperación Nutricional (Carpeta 4 del Contrato 894 de 2007, folios 982 a 1006).
29. Que se revisó el documento del 16 de diciembre de 2010 de la Contraloría General de la República sobre el control de advertencia al ICBF, con ocasión del resultado de las muestras de prueba a la Bienestarina (Carp. 4, folios 1069 a 1072).
30. Que se observó el Oficio del 26 de diciembre de 2010, suscrito por la Secretaría General y el Director de Logística y Abastecimiento del ICBF, dirigido al Representante Legal de la INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, en el que se informó sobre la presencia de ácido sórbico en las muestras de Bienestarina, con sustento en el informe de la Contraloría General de la República, con el fin de que rindiera las explicaciones pertinentes. En los folios 1082 a 1085 ibídem se encontró el escrito del Interventor del Contrato de Concesión INTER-ICBF-2007 dirigido a la INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, solicitando también las explicaciones sobre el mismo hecho (Carp. 4, folios 1069 a 1072 ibídem).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

31. Que el Interventor de la Concesionaria informó a los Doctores OSCAR TRIVIÑO y HERBERT ARNULFO BUITRAGO, funcionarios del ICBF, acerca de las acciones referentes al control de calidad tomadas desde el inicio del Contrato 894 de 2007. Se encontró también Oficio del 21 de diciembre del 2010, suscrito por CLAUDIA ISABEL QUINTERO, Gerente de Aseguramiento de Calidad de INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, dirigido al señor ALEXANDER SÁNCHEZ, Jefe de Compras y Planeación Negocio de Nutrición del ICBF, en el que manifestó que durante el proceso de elaboración de los almidones de maíz (semi elaborado Fécula de Maíz ICBF x 25 kg. Código ningún tipo 000000000000200213) no se utilizó ningún tipo de sustancia preservante, ni conservante (como ácido sórbico) que pudieron generar algún tipo de efecto nocivo o perjudicial para la salud humana. Del mismo modo, en ese documento se afirmó que los almidones de maíz son obtenidos por molienda húmeda de maíz y posterior refinación por medio de tratamientos físicos que no involucran el uso de ningún tipo de sustancia preservante o conservante (Carp. 4, folios 1092 a 1094).
32. Que se advirtieron las certificaciones de los proveedores de productos para el procesamiento de los almidones y ausencia de sustancias tóxicas (Carp. 4, folios 1102 a 1104).
33. Que se observaron certificaciones aportadas por la Concesionaria, conceptos solicitados y recibidos por la Directora General del ICBF respecto del ácido sórbico encontrado en la Bienestarina. Igualmente, se encontraron las certificaciones del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, a partir de ahora INVIMA, sobre el proceso que adelantó la Concesionaria para certificar el producto de Bienestarina, demostrando que se agotó la etapa del proceso de certificación del producto de alimentos (Carp. 4, folios 1104 a 1235).



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

34. Que se encontró requerimiento S-2010–051088–NAC del control de advertencia de la Contraloría General de la República sobre la trazabilidad de la Bienestarina (Carp. 4, folios 1239 a 1242).
35. Que se apreció solicitud de adición del Contrato 894 de 2007 por valor de \$175.624.305.00 con disponibilidad presupuestal del 30 de noviembre de 2010 y fue presentada por el Director de Logística y Abastecimiento y el Subdirector de Agencia Logística del ICBF (Carp. 4, folios 1247 a 1251).

La Comisión de esta Procuraduría Delegada advirtió que la solicitud de la adición no tiene fecha.

36. Que la adición se suscribió el 24 de diciembre de 2010 cuando ya se habían presentados los incumplimientos informados al ICBF por el Interventor, así como la advertencia de la Contraloría General de la República (Carp. 4, folios 1270 a 1271).
37. Que se encontraron respuestas y aclaraciones al concepto del INVIMA por parte de la Concesionaria y de la Interventoría (Carp. 4, folios 1312 a 1323).
38. Que se encontró el oficio dirigido al señor GUILLERMO OSORIO VACA, del INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, suscrito por la Secretaría General del ICBF, en el que se le informó sobre el incumplimiento y le se citó a una reunión de audiencia de garantía del debido proceso. En Acta de reunión se planteó la necesidad de definir la metodología para identificar el origen de la presencia de ácido sórbico en la Bienestarina (Carp. 4, folios 1356 a 1357).
39. Que se encontró comunicación del 17 de enero de 2011 del Representante de INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA dirigida a la Secretaría General del ICBF sobre el concepto de la Contraloría General de la República (Carp. 4, folios 1388 a 1396).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

40. Que se observó el Acta de Audiencia de descargos celebrada el 17 de enero de 2011 (Carp. 4, folios 1413 a 1417).
41. Que en los folios 1467 a 1591, obra la Resolución 0314 del 27 de enero de 2011 de la Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por medio de la cual se impuso multa a INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, Empresa que interpuso recurso de reposición el 23 de febrero de 2011 (folios 1640 a 1650 ibídem) al igual que lo hizo la Compañía de Seguros “Colseguros” (Carp. 4, folios 1717 a 1921).
42. Que se encontró Oficio de 3 de febrero de 2011 dirigido a INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA (Concesionaria), firmado por el Director de Logística y Abastecimiento Estratégico del ICBF, en el que solicitó a la Concesionaria mejoramiento a través de un Plan de Acción (Carp. 4, folios 1513 a 1527).
43. Que se encontraron informes de la toma de muestra de la Bienestarina suscritos por el INVIMA, los soportes y los documentos técnicos (Carp. 4, folios 1658 a 1673 y 1716 a 1717).
44. Que el último folio 1921 encontrado en la carpeta 4 del Contrato 894 de 2007 corresponde al Memorando de 11 de marzo de 2011, suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica y dirigido al Director de Logística y Abastecimiento, mediante el cual solicitó un estudio técnico para establecer la validez técnica de la sanción impuesta.

## **2. Informes de Interventoría de los meses de agosto a diciembre de 2010 y enero y febrero de 2011**

Al efectuar la revisión selectiva de los informes presentados por el Interventor Consorcio INTER-ICBF-2007, en cumplimiento del Contrato 894 de 2007 correspondientes a los meses de agosto de 2010 a febrero de 2011, la



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia apreció:

### 2.1. Informe de agosto de 2010

La Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en relación con el Informe de Interventoría de agosto de 2010 apreció:

1. Que el Interventor INTER-ICBF-2007 desde el mes de junio de 2010 **efectuó observaciones a la Concesionaria por perturbación y suspensión de las actividades productivas en las plantas de Sabanagrande y Cartago, ante la deficiente calidad microbiológica de la harina de soya suministrada por el proveedor Grasas S.A.**
2. Que, a pesar de que la Concesionaria diseñó un **Plan de Contingencia por desabastecimiento en los meses de junio y julio de 2010**, éste no fue cumplido **debido a la parálisis de la producción de la Bienestarina en las plantas, por lo que se afectó el cumplimiento del plan de distribución para el periodo junio-noviembre de 2010**. El ICBF redefinió la entrega de Bienestarina a los programas que se desarrollan con base en la distribución de ese producto (Informe Interventoría, agosto de 2010, Tomo I, folios 3 a 5).

### 2.2. Informe de septiembre de 2010

La Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en relación con el Informe de Interventoría de septiembre de 2010 apreció:

1. Que en el acápite Análisis y Recomendaciones, subtítulo Control de la Calidad, se encontró cuadro que estableció que en la planta de Cartago **no se cumplieron con los requisitos de la ficha técnica del ICBF para**



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**el parámetro de los coliformes componente de la Bienestarina, de acuerdo a la prueba microbiológica practicada en dos lotes.**

2. Que con base en los resultados del INVIMA que confirmaron los de la Interventoría, debía procederse de acuerdo con lo establecido en el Anexo Técnico del Contrato de Concesión.
3. Que en el acápite denominado **Bienestarina con sucedáneo lácteo**, la realización de ensayos para verificar el comportamiento en el sistema de adición de leche en la planta de Cartago con una muestra de sucedáneo lácteo enviado por el proveedor los días 28 de julio y 12 de agosto de 2010, se evidenció una mejora significativa en su textura y en la fluidez del sucedáneo lácteo; sin embargo, se anotó que continuaban las dificultades en la fluidez del producto hacia la tolva de alimentación y que debía implementarse un sistema que facilitara la caída del producto en la tolva (Informe Interventoría, septiembre 2010, Tomo I, folios 8 y 9).
4. Que a partir de junio de 2009 se modificó la presentación de la Bienestarina de 1.000 a 900 gramos (Informe Interventoría, septiembre 2010, folio 15).

### **2.3. Informe de octubre de 2010**

La Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en relación con el Informe de Interventoría de octubre de 2010 apreció:

1. Que en el acápite de Análisis y Recomendaciones, de acuerdo con la prueba microbiológica de un lote (25 gramos) **en un Hogar Infantil, se apreció que éste no cumplió los requisitos, según ficha técnica del ICBF, del parámetro de la salmonella sp** (Informe Interventoría, octubre de 2010, Tomo 1, folio 3).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2. Que obra el Oficio de 25 de octubre de 2010, dirigido por INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA al doctor SAUL SOTOMONTE, Gerente Liquidador, el Acta de Conciliación de precios número 28 para la revisión, la aprobación y el trámite de firmas ante el ICBF, verificándose que el Acta no tiene todas las firmas de los que presuntamente asistieron a la reunión. Así mismo, se observó que el Director de INTER-ICBF-2007 sigue siendo el doctor OSCAR TRIVIÑO (Informe de Interventoría, octubre de 2010, Tomo 1, folios 190 a 192).

#### **2.4. Informe de noviembre de 2010**

La Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en relación con el Informe de Interventoría de noviembre de 2010 apreció:

1. Que en el Acápito de Control de Calidad se observó que, de acuerdo a los resultados de las muestras en el parámetro coliformes totales, éste nuevamente no cumplía con las especificaciones microbiológicas de acuerdo con los requisitos, según la ficha técnica del ICBF y se solicita verificar las recomendaciones de almacenamiento y manipulación del punto referido (Informe Interventoría, noviembre de 2010, Tomo I, folio 6).
2. Que se encontró copia simple del Informe Técnico de Muestras de Bienestarina Precocida, en el que en su parte superior se advirtieron los nombres de las empresas Contratistas del servicio como IVONNE BERNIER LABORATORIO LTDA y PONCE DE LEÓN ASOCIADOS S.A., Contratante, quienes realizaron el análisis mensual de Bienestarina tradicional precocida para verificar la calidad de acuerdo con los parámetros establecidos por el ICBF (Informe Interventoría, noviembre 2010, Tomo 1 folios 446 y 447).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## 2.5. Informe de diciembre de 2010

La Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en relación con el Informe de Interventoría de diciembre de 2010 apreció:

1. Que en el Acápite Análisis y Recomendaciones se encontró contradicción entre la parte inicial que dice: “[D]urante la ejecución del contrato para la vigencia de 2010 se evidencia el cumplimiento de metas en aspectos y **estándares de calidad dentro del proceso productivo**” (negritas fuera de texto) y a punto seguido se registró: “[N]o **conformidades referentes a aspectos de calidad que se relacionan a continuación**” (Informe Interventoría, diciembre de 2010, Tomo I, folio 3, negritas fuera del texto).
2. Que el Informe se centró en la advertencia de la Contraloría General de la República y recordó a la Concesionaria las normas técnicas establecidas por el ICBF para el procesamiento de la Bienestarina, dispuestas en la Resolución 11488 del 27 de agosto de 1984, proferida por el Ministerio de Salud, hoy de la Protección Social, y solicitando respuesta a los requerimientos (Informe Interventoría, diciembre de 2010, Tomo 1, folios 9 a 12).
3. Que en el enunciado “T3- *Ejecución-Trazabilidad lote, acta, factura, código*” se apreció que el Interventor expresó que ha efectuado seguimiento a la obligación contractual en torno a la actualización de la información cada 24 horas (Informe Interventoría, diciembre de 2010, Tomo 1, folios 9 a 22).
4. Que la Interventoría INTER-ICBF-2007 dejó constancia de que para la compra de subasta del 3 de noviembre de 2010 desconocía el acuerdo firmado el 13 de octubre del mismo año por el ICBF e INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA para la compra de alimentos de alto valor nutricional en el marco del contrato de Concesión 894 de 2007 (Informe Interventoría, diciembre de 2010, Tomo 1, folio 29).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## 2.6. Informe de enero de 2011

La Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en relación con el Informe de Interventoría de enero de 2011 apreció:

1. Que el argumento central del Interventor fue el hallazgo de la Contraloría General de la República y los descargos de la Concesionaria. En efecto, esta Procuraduría Delegada encontró en el numeral 3º del Informe:

*“Incumplimiento en el rotulado del producto. El argumento del Concesionario con respecto al no reporte del ácido sórbico dentro del rótulo del producto, obedece a la no adición intencional de éste, lo que implica según el Concesionario, que lo excluye de la definición de aditivo alimentario incluida en la Resolución 5109 de 2005, TITULO II, CAPITULO I. DEFINICIONES. Artículo 3. Adicionalmente aducen que las cantidades encontradas no tienen función tecnológica, esto último confirmado no oficialmente por el INVIMA” (Informe de Interventoría, Tomo I, folio 10).*

Y sugirió confirmar el argumento de la intencionalidad y solicitó a este Instituto los rangos que definen la función tecnológica de un aditivo (Informe Interventoría, enero de 2010, Tomo I, folio 10).

2. Que precisó que el ICBF sólo consideraría válidos los resultados de los análisis realizados a productos terminados y/o materias primas, siempre y cuando los análisis y sus técnicas sean avaladas por el INVIMA y recomendó que se le debía imponer multa a la Concesionaria por valor de \$984.164.625.00 (Informe Interventoría, enero de 2011, Tomo I, folio 12).
3. Que en el ejercicio de la Inspección y Verificación de los análisis fisicoquímicos y microbiológicos realizados en 20 lotes de producción no encontró productos por fuera de las especificaciones de la ficha Técnica del ICBF. Además, expuso que el 28 de enero de 2001, el INVIMA efectuó visita a la Planta Sabanagrande y realizó 34 observaciones (Informe Interventoría, enero de 2011, folios 22 a 24).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

4. Que en cumplimiento del Decreto 3075 de 1997, “[p]or el cual se reglamenta parcialmente la Ley 09 de 1979 y se dictan otras disposiciones”, con relación a las instalaciones de las plantas de procesamiento, se hicieron dos observaciones referentes a los requisitos de cumplimiento de las normas de rótulo en el Procedimiento y Ensayo P-GPN-044 y se recomendó a la Concesionaria se ajustara la leyenda del rótulo (Informe Interventoría, enero de 2011, folios 25 a 27).
5. Que el INVIMA, el 26 de enero de 2011, efectuó visita a la planta de Cartago y encontró 26 observaciones, entre las cuales se resaltaron las recomendaciones para el mejoramiento del rótulo en sus condiciones y calidades (Informe Interventoría, enero de 2011, Tomo I, folios 29 a 30).
6. Que el Interventor recordó a la Concesionaria las cláusulas del Contrato 894 de 2007 y le exigió la utilización de medios técnicos e infraestructura concesionada, de forma que se tuvieran como resultado final un producto determinado por una ficha técnica que limite su composición a unos elementos específicos en unas proporciones determinadas (Informe Interventoría, enero de 2011, Tomo I, folio 33).
7. Que el Interventor reseñó que durante el mes de junio de 2010 el retraso del proceso productivo de la Bienestarina se debió a la **contaminación microbiológica (salmonella sp y coliformes totales) y desabastecimiento de la materia prima harina de soya**, y que esos retrasos no se debían reflejar en costos mayores para el ICBF, concluyendo que la Concesionaria incumplió en la entrega programada por el ICBF (Informe Interventoría, enero de 2011, Tomo 1, folio 36).

## 2.7. Informe de febrero de 2011

La Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en relación con el Informe de Interventoría de febrero de 2011 apreció:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

1. Que el Informe tuvo sustento en la advertencia elevada por la Contraloría General de la República sobre la presencia de ácido sórbico en las muestras tomadas por el INVIMA, en consecuencia, el Interventor requirió la práctica de un total de 30 muestras para su detección, así: dieciséis (16) muestras en producto terminado y catorce (14) muestras de materia prima, en las que no se detectó presencia de ácido sórbico en las muestras analizadas (Informe Interventoría, febrero de 2011, Tomo I, folio 3).
2. Que el Interventor retomó la observación del Organismo de Control Fiscal y precisó que la ficha técnica de Bienestarina Tradicional (FB-01 y FB02) se remitió a la norma técnica 5148 “[p]roductos elaborados con base en cereales para la alimentación a partir de los 6 meses de edad”, la cual no permite la inclusión de aditivos diferentes a los listados de la misma norma, porque el ácido sórbico no se encuentra en aquélla. Que, según la Resolución 11488 de 1984 proferida por el Ministerio de Salud, hoy de la Protección Social, “[p]or la cual se dictan normas referentes al procesamiento, la composición, los requisitos y la comercialización de los alimentos infantiles y otros”, el rótulo de la Bienestarina establece que es un producto libre de aditivos y preservativos (Informe Interventoría, febrero de 2011, Tomo I, folio 3).
3. Que INTER-ICBF-2007 relacionó las actividades desarrolladas en cumplimiento de la responsabilidad de su Interventoría referente al control de calidad de la Bienestarina y al cumplimiento de normas técnicas para cada proceso en sí mismo, como la NTC- 2859 y aseguró que estableció como prioridad fundamental garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones adquiridas contractualmente (Informe Interventoría, febrero de 2011, Tomo I, folios 5, 6, 7 y 88).
4. Que se apreció la comunicación sin fecha del Subdirector de Agencia Logística del ICBF dirigida al Director de la Interventoría CONSORCIO INTER ICBF-2007 sobre la realización de pruebas de pre-mezcla



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

GRANOTEC. No se encontró respuesta en el Informe de febrero (Informe Interventoría, febrero de 2011, folios 210 y 211).

5. Que el Consorcio INTER- ICBF-2007 comunicó al Coordinador de Logística y Abastecimiento Logístico del ICBF **la razón de la devolución de la muestra de Bienestarina por problemas de trazabilidad e inconsistencias con el número del lote** (Informe Interventoría, febrero de 2011, Tomo I, folios 217 y 218).
6. Que se consideró pertinente conminar inmediatamente a la Concesionaria para que diera cumplimiento al requerimiento, esto sin perjuicio de iniciar el proceso sancionatorio respectivo, derivado de ese incumplimiento (Informe Interventoría, febrero de 2011, folios 217 y 218).

**3. Observaciones relacionadas con los Informes de Interventoría relativos a los aspectos contractuales de la cadena productiva de la Bienestarina**

De los informes encontrados, de los requerimientos elevados por el Interventor INTER-ICBF-2007, así como de las aclaraciones recíprocas entre los Contratistas de los Contratos 894 y 980 del 2007, que se relacionaron en el acápite anterior, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia priorizó resaltar los aspectos contractuales relacionados con toda la cadena productiva de la Bienestarina, los cuales se presentan a través de las siguientes consideraciones:

1. Que de la revisión de la etapa contractual seleccionada se evidenció que desde el año 2008 se presentaron incumplimientos que fueron conocidos por el ICBF, los cuales fueron notificados por el Interventor INTER-ICBF-2007 a la Concesionaria.
2. Que del contenido de la respuesta dada por el Interventor INTER-ICBF-2007 a la solicitud de la Secretaría General del ICBF para que emitiera



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

concepto jurídico y técnico del escrito de argumentación de la Concesionaria INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA sobre el archivo de la sanción de multas solicitada, se destaca que el concepto trató puntos esenciales de la ejecución del Contrato en los años 2008 y 2009 y además notificó la necesidad de imposición de la multa, haciendo énfasis en: (i) los tiempos de entrega; (ii) los saldos de inventario de la materia prima y del producto terminado en las plantas de Cartago y Sabanagrande; (iii) la información al Sistema de Reporte Logístico; (iv) la entrega directa en los puntos y (v) la trazabilidad del producto. El presente *Informe de Vigilancia Superior* se detendrá en cada uno de estos cinco puntos.

### 3.1. Los tiempos de entrega de la Bienestarina

De los informes del Interventor y en relación con **el tiempo de entrega de la Bienestarina** esta Procuraduría apreció:

#### 1. En el año 2008

- Que en los meses de febrero a noviembre de 2008 **los retrasos de la entrega sumaron aproximadamente 508 puntos, lo cual significa que no se realizó la entrega en ese número de municipios o de unidades de servicio** (Oficio Consorcio INTER-ICBF-2007,260-CA-2594-OB del 23 de febrero del 2010, Carpeta 2 del Contrato 894 de 2007, folios 316 a 393).
- Que con los retrasos en la entrega de la Bienestarina **se determinó que en 25 puntos de recepción y en cada uno de ellos se presentó un retraso de 29 días; en 68 puntos hubo retrasos en 13 días y en 36 puntos retraso de 4 días en cada uno** (Carpeta del Contrato N.º 2, folios 316 a 393).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2. **En el año 2009**

- Que sólo se reportó incumplimiento con los tiempos establecidos en el cronograma de entrega en cuanto a períodos y lugares en el tiempo comprendido de enero a junio del año 2009. **Los retrasos sumaron aproximadamente 128 puntos (municipios o unidades de servicios). En 98 puntos y en cada uno de ellos se presentó un retraso en la entrega de un día, es decir, para este año el incumplimiento fue menor (Carp. 2, folios 393 a 399).**

3.2. **Los saldos de inventario de la materia prima y del producto terminado en las plantas de Cartago y Sabanagrande**

De los informes del Interventor y en relación con **los saldos de inventario de la materia prima y del producto de la Bienestarina** esta Procuraduría Delegada apreció:

1. **En el año 2008**

1. Que el tiempo **de reposición o abastecimiento de la materia prima en el año 2008 fue entre 2.3 a 14.5 días en la planta de Cartago y de 2.0 a 15.4 días en la planta de Sabanagrande**, según los siguientes cuadros:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

### Planta de Cartago

MATERIAS PRIMAS	TIEMPO PROMEDIO DE REPOSICIÓN DE MATERIAS PRIMAS (Días)
Harina de Trigo	2,3
Harina de Soya	2,5
Fécula de Maíz	2,3
Leche de Polvo	6,7
Fosfato Tricálcio	26,3
Premezcla Vitamínica	14,5

### Planta de Sabanagrande

MATERIAS PRIMAS	TIEMPO PROMEDIO DE REPOSICIÓN DE MATERIAS PRIMAS (Días)
Harina de Trigo	2
Harina de Soya	2,4
Fécula de Maíz	2,9
Leche de Polvo	5,8
Fosfato Tricálcio	28,9
Premezcla Vitamínica	15,4

2. Que el tiempo de reposición o abastecimiento de las materias primas de los meses de enero y febrero de 2009 presentó un retraso de 11 días, lo que originó la reprogramación de la distribución, hecho que no se previó como se anota en el punto siguiente (Carp. 2, folios 400 a 410).

Al Ministerio Público le preocupa que entre los componentes que conforman la fórmula se encuentren el **Fosfato Tricálcio** y la **Premezcla**



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**Vitamínica**, productos que al parecer no estuvieron a disposición en las plantas procesadoras, lo que pudo poner en alto riesgo la fórmula, debido a que el contenido de los dos componentes es el porcentual del alimento nutritivo (ver cuadros anteriores).

Otro punto de reflexión para el Ministerio Público es que la falta o ausencia, al menos en una sola ocasión, del control de calidad de los productos que componen la Bienestarina es de alto riesgo. Teniendo en cuenta que la leche en polvo y las harinas utilizadas son importadas, como se demuestra en los informes y requerimientos, no se les aplica el control de calidad mediante pruebas sino que se verifica su contenido en los manifiestos de importación, razón por la que es necesario que los controles que se ejerzan sean eficientes y efectivos.

### **3.3. La información al Sistema de Reporte Logístico**

De los informes del Interventor y en relación con **la información del Sistema de Reporte Logístico** esta Procuraduría Delegada apreció:

1. Que, de acuerdo con la cláusula segunda del Contrato “OBLIGACIONES ESPECIALES DEL CONCESIONARIO” y específicamente los numerales 27 y 28 y las establecidas en el capítulo 9 del Anexo Técnico, se exigió un Sistema de Reporte Logístico que debía estar en línea con el Sistema de ICBF para que permitiera conocer la disponibilidad de inventarios de materias primas, los productos terminados y almacenados por la Concesionaria, la información de las entregas realizadas con su respectiva fecha, la cantidad de producto entregado y recibido, el lote de producción, el nombre de la persona que recibió las observaciones del caso, así como los productos terminados en tránsito. Este Sistema debía estar actualizado en un lapso no mayor de 24 horas a partir de que se modifique la información anterior.
2. Que el Interventor reseñó que había requerido la Concesionaria desde el 31 de enero hasta el 28 de agosto del 2008, para que cumpliera la



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

disposición del Reporte Logístico pactado en el Contrato, esencial para la eficiente prestación del servicio.

3. Que se efectuaron requerimientos a la Concesionaria por el mismo hecho en los meses de enero, febrero, abril, mayo, julio y octubre de 2009 (Carp. 2, folios 436 y 437).
4. Que se reconoció que INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA contaba con dos Sistemas de Información que operaban simultáneamente, pero que ninguno de los dos cumplían de manera integral con lo exigido en el Contrato de Concesión y en el Anexo Técnico. La afirmación tiene soporte en el incumplimiento de: (i) la no actualización de la información cada 24 horas; (ii) la ausencia de auditoria mínima por lo que impide constatar la variación y actualización de la misma; (iii) la no entrega de claves de acceso y estructura de las bases de datos de acuerdo a lo exigido en el Contrato y lo ofrecido por la Concesionaria como lo ha indicado en diferentes comunicaciones y (iv) la información de indicadores no aparece completa o es inconsistente o no se presenta como lo definió el ICBF.

### **3.4. Entrega directa del producto en los puntos pactados**

De los informes del Interventor y en relación con **la entrega de la Bienestarina** esta Procuraduría Delegada apreció:

1. Que el Interventor presentó relación de incumplimiento en las entregas directas respecto al punto de entrega, el código, los kilogramos programados y el valor por kilogramo, con el propósito de resaltar el menor valor del Contrato, de conformidad con lo establecido en las obligaciones 29 a 37 de la cláusula segunda del Contrato 894 de 2007, en complementariedad con el Anexo Técnico enunciado en el citado Contrato, sobre la entrega de la Bienestarina que debe realizarse exclusivamente en los sitios indicados por el ICBF.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2. Que el incumplimiento de las entregas entre los meses de febrero a noviembre de 2008 representó la suma de \$119.514.250.00, a favor del ICBF.
3. Que el incumplimiento de las entregas entre los meses de enero a junio de 2009 representó la suma de \$174.124.050.00, a favor del ICBF, para un gran total de **\$293.638.300.00**.

### **3.5. Trazabilidad del producto**

De los informes del Interventor y en relación con **la trazabilidad del producto** (conjunto de acciones, medidas y procedimientos que permite monitorear de manera permanente un producto desde su origen hasta el estado final como bien de consumo) esta Procuraduría Delegada apreció:

1. Que durante el año 2008 detectó la entrega de lotes intercambiados en promedio de cinco (5) puntos por mes.
2. Que en el periodo de enero a junio del año 2009 el promedio se incrementó en 11 puntos por mes (folios 470 a 478 de la carpeta 2 del Contrato 894 de 2007).
3. Que, a pesar de que la Concesionaria contaba con la norma ISO 9001 de 2000, no cumplió totalmente el ciclo PHVA (planificar, hacer, verificar y actuar) que permitiera asegurar el proceso de mejoramiento del programa de trazabilidad y relacionar la totalidad de los puntos.
4. Que de la revisión aleatoria se encontraron discrepancias entre los lotes y los puntos respectivos en los meses de abril a noviembre de 2008 y de enero a junio de 2009.
5. Que, con base en lo anterior, el Interventor Consorcio INTER-ICBF-2007 indicó que la Concesionaria no dio estricto cumplimiento al programa de trazabilidad establecido en el Anexo Técnico del Contrato de Concesión



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

894 de 2007 y que, además, no era concordante con lo establecido en la norma técnica ISO 9001/2000. También conceptuó que no se debía archivar el proceso de imposición de multa.

6. Que el ICBF firmó el 23 de noviembre de 2009 la **adición del valor del contrato**, es decir, cuando al Contratista se le adelantaba un proceso promovido por el Interventor INTER-ICBF-2007, debido a los reiterados incumplimientos con ocasión del Contrato 894 de 2007 durante los años 2008 y 2009 y que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no había resuelto a la fecha de la adición. Vale resaltar que por el incumplimiento en las entregas del producto, el ICBF debía deducir a su favor la suma de \$293.638.300.00.
7. Que sólo hasta el 23 de febrero de 2010 la Secretaría General del ICBF convocó al Representante Legal de INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN, PRODUCTS ANDINA en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 87 del Decreto 2474 de 7 julio de 2008 (normas que regulan los procedimiento de imposición de multas), para que compareciera a la audiencia y explicara los hechos e irregularidades que imputó el Interventor y aportara las pruebas que considerara necesarias (Carp. 2, folio 372).

### 3.6. Otras observaciones en relación con el Contrato 894 de 2007

Esta Procuraduría Delegada en relación con el Contrato 894 de 2007 también apreció:

1. Que la Secretaría General del ICBF solicitó, entre otras ocasiones, el 7 de mayo de 2010, al Supervisor, doctor JAVIER EDUARDO CÁRDENAS, Coordinador Grupo de Compra, Producción y Distribución de Alimentos realizar seguimiento riguroso a los Contratos 894 y 980 de 2007.
2. Que los señores JOSÉ MARÍA NAVAS CADENA y TATIANA GÓMEZ GARCÍA firmaron el "*Informe Técnico Cumplimiento de Obligaciones*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*Contractuales Sistema de Información Logístico, Contrato 894 de 2007* como Contratistas de ALMA MATER. Del análisis de las carpetas contractuales no se evidenció la relación contractual o laboral de estas personas con la Concesionaria o el ICBF para emitir informes técnicos respecto de un Contratista del ICBF, lo cual pone de presente la aparente falta de rigurosidad con que se llevan las carpetas contractuales que impiden una revisión coherente y clara por parte de las autoridades que vigilan las actuaciones de los servidores públicos (Carpeta 2 del Contrato 894 de 2007, folios 484 y 485).

3. Que el Director de Información y Tecnología del ICBF dejó constancia sobre el hecho de que la CONCESIONARIA INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA le impidió practicar la visita que tenía como propósito verificar los problemas técnicos presentados en el software o identificar si los procedimientos adelantados por el Contratista eran los adecuados.
4. Que el mencionado funcionario informó a la administración del ICBF sobre la necesidad de identificar las verdaderas causas de las fallas del Sistema en cumplimiento de numeral 9.1. del Anexo Técnico del Contrato, hecho que, sin lugar a dudas, pudo poner en riesgo la eficiente ejecución del mismo y en especial el registro de datos de la existencia y calidad de las materias primas componentes, distribución de la Bienestarina y la identificación de los lotes que permitiera conocer el destino final de los mismos, actividad realizada a solicitud de la Secretaría General del ICBF, en su calidad de Ordenadora del Gasto, toda vez, que los Contratistas debían dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1602 del Código Civil y 26 de la Ley 80 de 1993.
5. Que se constató que el Interventor INTER-ICBF-2007, el 8 de mayo de 2010, presentó observaciones a la Concesionaria INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, relacionadas con las diferencias encontradas en las cantidades certificadas de la distribución de



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Bienestarina de la vigencia 2009, situación que fue notificada al Supervisor del Contrato.

6. Que el 18 de junio de 2010 el Interventor INTER ICFB-2007 dio respuesta a INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA y fijó su posición en cuanto al manejo del Sistema de Reporte Logístico por la importancia que tiene para garantizar el debido control de calidad del producto, situación que ya había sido sustentada anteriormente en el concepto –Informe del 23 de febrero de 2010 comunicado al ICBF– y puso de manifiesto que el ICBF acordó cambiar los términos contractuales en relación con el Sistema de Reporte Logístico con la Concesionaria, decisión que no fue puesta en conocimiento del Interventor del Contrato.
7. Que en varias reuniones, en especial las llevadas a cabo el 14 de julio de 2008, 15 de marzo, 10 de mayo, 11 de junio del 2010, la Interventoría resaltó que los cálculos y los resultados presentados de manera mensual, tanto física como por medios magnéticos, no concordaban con la información de la Interventoría o con la reportada por el Sistema dispuesto para tal fin por la Concesionaria. Adicionalmente, expuso que la Concesionaria no volvería a entregar la información por escrito y que la reportaría y consultaría en el Sistema de Reporte Logístico, situación preocupante en la revisión, la validación y el pago de la facturación de la Bienestarina (Carpeta 2 del Contrato 894 de 2007, folio 569).
8. Que lo relacionado en este punto pone de presente el posible incumplimiento de la Concesionaria del Contrato 894 de 2007 de las obligaciones contractuales, de acuerdo a la cláusula segunda, relativa a las obligaciones 27 y 28, así como a lo establecido en los Capítulos 8 y 9 del Anexo Técnico, presentándose un impacto negativo por la exposición de riesgo en que se puso a la población beneficiaria de los programas del ICBF sobre la Bienestarina.
9. Que el Interventor INTER-ICBF-2007 notificó el 29 de julio de 2010 a la Concesionaria INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

que debía establecer un cronograma definitivo para la entrega de la Bienestarina, **dada la permanente variación de las fechas de entrega de ésta, las que impedían las labores de supervisión, vigilancia y control y permitían a la Concesionaria tener libertad de entrega, lo cual iría en perjuicio de la eficiente ejecución del Contrato y que el ICBF no cumpliera con el deber constitucional y legal de garantizar el derecho a la alimentación equilibrada a los niños, las niñas, los adolescentes, las madres gestantes y los adultos mayores.**

10. Que, de igual forma, **por la presencia de salmonella sp encontrada en la planta de Cartago, se procedió a dar cumplimiento a lo estipulado en el Anexo Técnico del Contrato de Concesión para la práctica de las muestras en el Laboratorio del INVIMA y se solicitó a la Concesionaria contratar o brindar asesoría técnica especializada en el tema del control microbiológico, con el fin de que a futuro se previnieran situaciones similares a las presentadas.**
11. Que, a pesar de que el Interventor promedió la cantidad de Bienestarina para ser procesada en el año 2010, en aproximadamente 4.500 toneladas por la parálisis de las plantas, sólo visibilizó el perjuicio económico, pero en la carpeta contractual no se evidenció qué decisión tomó la firma Interventora y el ICBF frente al retraso de la entrega del producto para sustituir el complemento alimenticio en favor de los niños, las niñas, los adolescentes y los adultos mayores beneficiarios de los programas en los que se suministraba Bienestarina, acorde con los deberes del Estado Colombiano por intermedio del ICBF, en cumplimiento de los CONPES 91 y 113 del 2005 y 2007, respectivamente, artículos 44 de la Constitución Política de Colombia y 7º, 8º y 9º de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia).
12. Que el 27 de julio de 2010 el Interventor INTER-ICBF-2007 **comunicó nuevamente al ICBF el retraso de la entrega del producto por parte de la Concesionaria, a partir del 28 de enero a mayo de 2010, sin justificación alguna.** Se resaltó en el análisis del cuadro soporte de lo



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

informado al ICBF, que **los retrasos han sido entre 10 y 15 días por unidad o lugar de origen, presentándose un total incumplimiento en la oportuna y eficiente ejecución del objeto contratado y ocasionando por lo menos una amenaza de los derechos fundamentales en los sujetos beneficiarios de los programas del ICBF.**

13. Que el 29 de julio de 2010, el Subdirector de Logística comunicó a la Secretaría General del ICBF que se estaba desarrollando el Instructivo de Reclamos por medio del cual se documentarían las desviaciones de calidad detectadas en: (i) la distribución y entrega de la Bienestarina; (ii) los aspectos de trazabilidad; (iii) el empaque. Teniendo en cuenta la baja de incidencia presentada y comparada con los 4.500 puntos de entrega de la Bienestarina en relación con las inconsistencias que son del 0.16%, el funcionario **sugiere que la Administración no dedique más esfuerzos a este tema y mejor seleccione otras prioridades.**
14. Que con lo anterior se puede pensar que la Dirección General del ICBF al parecer no ha considerado como prioridad el seguimiento, la verificación y la evaluación del proceso del ciclo de procesamiento de la Bienestarina, a pesar de que, con apenas dos años de iniciado el Contrato 894 de 2007 y a corte del 28 de julio de 2010 la Entidad planteó la necesidad de construir o intentó levantar instructivo de reclamos, para identificar los problemas presentados en el proceso de producción de la Bienestarina.

Al Ministerio Público le preocupa la postura institucional respecto a la calidad del producto alimenticio, que al parecer no le ha dado la importancia al proceso de verificación de la calidad de la Bienestarina cuyos destinatarios finales son las poblaciones más vulnerables del país, lo que además podría ir en contravía de lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política y de las normas relacionadas con la preparación de alimentos del consumo humano, como son las expedidas por el INVIMA.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

15. Que se observó que el Interventor INTER–ICBF-2007 notificó nuevamente al ICBF el 11 de agosto de 2010 de los incumplimientos de la Concesionaria presentados desde el mes de junio a noviembre de 2010 en aspectos como:
- **La reiteración en el desabastecimiento de la materia prima para el procesamiento de la Bienestarina, a pesar de que la Concesionaria había diseñado un Plan de Contingencia que no cumplió, evidenciándose la falta de materia prima (harina de soya), lo que no permitió estabilizar los inventarios y dar cumplimiento con el procesamiento de las 4.000 toneladas acordadas, toda vez, que sólo se procesaron 3.552.**
  - La falta de diversificación del portafolio de proveedores, lo que conllevó que nuevamente GRASAS S.A. suministre la harina de soya, proveedor que al parecer no garantiza la inocuidad de la harina.
  - El no haber la Concesionaria al parecer avanzado en el desarrollo de las fórmulas alternativas establecidas en el Contrato 894 de 2007, a pesar de haber presentado cuatro fórmulas alternativas con proteína aislada de soya y harina de soya entera, sin embargo manifestó que las fórmulas se encontraban en exploración.
  - El no haber tenido la voluntad de presentar otras fórmulas alternativas u ofrecer productos sustitutivos o autorizar compra de productos requeridos por el ICBF, lo cual podría ir en detrimento de la satisfacción de las necesidades de nutrición de la población colombiana más vulnerable.
  - El no haber presentado la Concesionaria, ante las dificultades en la distribución de la Bienestarina, cronograma definitivo para subsanar y atender las necesidades de la entrega del producto en el período de julio a noviembre de 2010.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

16. Que en la citada comunicación del 11 de agosto de 2010, el Interventor afirmó que la fuerza mayor invocada por la Concesionaria no podía ser acogida y estimó que el ICBF debía conminar inmediatamente al Contratista para que diera cumplimiento con las obligaciones contractuales.
17. Que mediante Memorando del 23 de agosto de 2010, la Secretaria General del ICBF delegó la supervisión del Contrato 894 de 2007 en cabeza de la Dirección de Abastecimiento y Logística.
18. Que INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, el 26 de septiembre de 2010, comunicó al doctor JAVIER CÁRDENAS, en su calidad de Coordinador de Grupo de Planeación, Compras y Distribución, que se enteró por los medios de comunicación de que la firma PONCE DE LEÓN ASOCIADOS S. A. se encontraba en liquidación y solicitó que el ICBF prestara custodia a los documentos que reposaban en poder del Consorcio INTER-ICBF-2007 (Consortiado de la firma en liquidación).
19. Que INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, el 24 de septiembre de 2010, notificó a la Secretaria General del ICBF sobre la revisión y el pago de fletes por concepto de devolución de la Bienestarina en los puntos finales de entrega, ya que no se pudo realizar: (i) por error en las direcciones entregadas por el ICBF, (ii) porque la persona encargada de recibirla no se encontraba, tal como se había pactado, (iii) porque la persona no tenía contrato con el ICBF y (iv) porque el lugar donde se pactó entregar el producto no tenía espacio para su almacenamiento.
20. Que el ICBF a través de la Secretaría General solicitó al Representante de INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA entregar la complementación alimentaria de alto valor nutricional con destino al Programa de Recuperación Nutricional Ambulatoria a cargo del Contrato 894 de 2007. Se encontraron en las carpetas revisadas las actas de compromiso de los paquetes de Recuperación Nutricional.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

21. Que la Secretaría General del ICBF y el Director de Logística y Abastecimiento en su calidad de Supervisor del Contrato 894 de 2007 comunicaron a la Concesionaria INDUSTRIA DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA el contenido del Control de Advertencia de la Contraloría General de la República, cuyo resultado de las pruebas solicitadas al INVIMA arrojó presencia de ácido sórbico en las muestras de la Bienestarina.
22. Que el Interventor del Contrato de Concesión informó al ICBF acerca de las acciones referentes al control de calidad tomadas desde el inicio del Contrato.
23. Que la Gerente de Aseguramiento de la Calidad de INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, doctora Claudia Isabel Quintero, solicitó al señor ALEXANDER SÁNCHEZ, Jefe de Compras y Planeación Negocio de Nutrición de la misma firma, certificación sobre cómo se llevó a cabo la compra de los insumos para el procesamiento de la Bienestarina. La Concesionaria CERTIFICÓ que en el proceso de elaboración de los almidones de maíz (semi elaborado Fécula de Maíz ICBF x 25 kg. Código ningún tipo 00000000000200213), no se utilizó ningún tipo de sustancia preservante, ni conservante como ácido sórbico que pueda generar algún efecto nocivo o perjudicial para la salud humana. Los almidones de maíz son obtenidos por molienda húmeda de maíz y posterior refinación por medio de tratamientos físicos que no involucran el uso de ningún tipo de sustancias preservantes o conservantes. Lo anterior con sustento en las certificaciones de los proveedores de los productos de almidones, donde igualmente se certificó que hay ausencia de sustancias tóxicas (Acta de Visita, folio 210).
24. Que en la solicitud de adición del Contrato, suscrita el 24 de diciembre del 2010 por un valor de \$175.624.305.00 con disponibilidad presupuestal de 30 de noviembre de 2010, se dejó constancia de que la sustentación de la adición no tiene fecha y que fue solicitada por el Director de Logística y



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Abastecimiento y Subdirector de Agencia Logística del ICBF (Carpeta 3 del Contrato 894 de 2007, folios 1270 a 1271).

#### **4. Algunas consideraciones en relación con los Informes del Interventor**

De la revisión selectiva de los informes presentados por el Interventor Consorcio INTER-ICBF-2007, correspondientes a los meses de agosto de 2010 a enero de 2011, esta Procuraduría Delegada también apreció:

1. Que en el Informe del mes de **agosto de 2010 se presentaron perturbaciones y suspensiones de las actividades productivas en las plantas de Sabanagrande y Cartago por la deficiente calidad microbiológica de la harina de soya suministrada por el proveedor Grasas S.A.**
2. Que en el Informe del mes de **septiembre de 2010 se reiteró por parte del Interventor los incumplimientos, ejemplo de ello, es el resultado que arrojó la prueba microbiológica practicada en dos (2) lotes de la planta de Cartago, que no se cumplía con los requisitos para el parámetro de los coliformes componente de la Bienestarina, según ficha técnica del ICBF.**
3. Que en el Informe del mes **septiembre de 2010 se afirmó:**
  - Que en la Bienestarina con sucedáneo lácteo se evidenció una mejora significativa en la textura de su fluidez, pero continuaron presentando dificultades en la fluidez del producto hacia la tolva de alimentación y precisó que debía implementarse un sistema que facilitara la caída del producto en la tolva.
  - Que no se allegaron certificados de calidad correspondiente a la entrega de la Bienestarina por parte de la Concesionaria.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Que se encontró diferencia en la información verificada por la Interventoría de los análisis de calidad frente a los resultados de análisis de calidad anexos a la facturación, por parte de la Concesionaria.
- Que los representantes de algunos puntos de entrega certificaron que recibieron bolsas de Bienestarina sin número de lotes, ni fecha de vencimiento; la información de algunas actas al parecer fue inconsistente, toda vez, que los números de lote consignados en las mismas no corresponden.

Para el Ministerio Público no hubo claridad en los informes, lo que impide identificar los inconvenientes presentados con el producto de la Bienestarina complemento alimenticio de las poblaciones de mayor vulnerabilidad a cargo del Estado.

4. Que en el Informe de **octubre de 2010 se afirmó que de acuerdo con la prueba microbiológica de un lote (25 gramos de Bienestarina) en el Hogar Infantil, no cumplió con los requisitos según fichas técnicas del ICBF del parámetro de la salmonella sp.**
5. Que sólo hasta el mes de octubre de 2010 aparecieron documentos en los cuales se hizo referencia al liquidador de la Firma PONCE DE LEÓN ASOCIADOS S. A., doctor SAÚL SOTOMONTE, de acuerdo a la revisión efectuada por la Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.
6. Que en **el Informe de noviembre de 2010 se afirmó:**
  - Que de acuerdo a los resultados, fuera de especificación microbiológica, **las muestras no cumplieron con los requisitos, según la ficha técnica del ICBF, para el parámetro de coliformes totales y se sugirió por el Interventor verificar las**



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**recomendaciones de almacenamiento y manipulación del punto referido.**

- Que de la copia del Informe Técnico de noviembre 13 de 2010 sobre muestras de Bienestarina precocida se evidenció que el laboratorio contratado por la firma PONCE DE LEÓN ASOCIADOS S.A., Consorciado de INTER-ICBF-2007 para la práctica de las muestras de la Bienestarina es Ivonne Bernier Laboratorio Ltda., situación que no apareció justificada en la documentación revisada por la Comisión de esta Procuraduría Delegada, por cuanto la relación contractual del ICBF es con el Consorcio INTER-ICBF-2007, quien tiene la competencia para efectuar el control de la Bienestarina.
- Que PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S. A. es parte integral del Consorcio INTER-ICBF-2007, pero esta condición al parecer no le daba legitimidad de Contratista respecto del Contrato de Concesión 894 de 2007, situación que había podido no quedar justificada, toda vez, que presuntamente puso en riesgo al ICBF, ya que quedó sin respaldo legal la práctica de las pruebas y, en consecuencia, la vulneración del derecho a una alimentación sana.
- Que en el Informe de **diciembre de 2010** se encontró en el Informe y especialmente, en el acápite “*Análisis y Recomendaciones*” una aparente contradicción entre la parte inicial que dice que: “*Durante la ejecución del contrato para la vigencia de 2010 se evidencia el cumplimiento de metas en aspectos y **estándares de calidad dentro del proceso productivo***” (negritas fuera de texto). A punto seguido se registró: “[**N**]o **conformidades referentes a aspectos de calidad que se relacionan a continuación**” (Informe de Interventoría, diciembre de 2010, Tomo 1, folio 3, negritas fuera de texto).

El Ministerio Público advierte una presunta contradicción, ya mencionada, al señalarse que la evidencia del cumplimiento se refirió a estándares de calidad dentro del proceso productivo y a renglón



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

seguido se indicó que se presentaron inconformidades referentes a aspectos de calidad; hasta aquí podría presentarse duda, pero al continuar con el análisis del informe, el Interventor detalló en el inciso primero del folio 5 ibídem, relativo a la destrucción de Bienestarina, que ésta había ascendido aproximadamente a 50.000 kilogramos en un mes, pero no indicó ni los lotes ni a qué planta procesadora correspondía, y sustentó la destrucción en la información del INVIMA que declaró que los lotes no eran aptos microbiológicamente y que se presentó avería en el transporte y problemas por humedad.

Para el Ministerio Público los estándares de calidad del proceso productivo y los aspectos de calidad están relacionados sustancialmente con el producto final, con la calidad de la Bienestarina y con las obligaciones contenidas en los numerales 17, 36 y 77 de la cláusula tercera del Contrato 980 de 2007 y de la obligación 8 y Parágrafo de la obligación 13 de la cláusula segunda del Contrato 894 de 2007.

7. Que, a partir del mes de **Diciembre de 2010**, el Interventor sustentó su Informe en la advertencia de la Contraloría General de la República sobre la existencia de ácido sórbico en algunos lotes de Bienestarina, teniendo en cuenta que el 16 de noviembre de 2010 se practicaron las tomas de muestras por parte del INVIMA ordenadas por el ente de Control Fiscal (Informe de Interventoría, diciembre de 2010, Tomo 1, folios 9 a 13).
8. Que el Interventor indicó que había realizado seguimiento a la obligación contractual referente a la actualización de la información cada 24 horas después de que algún evento la hubiera modificado, esto para los años 2009 y 2010. El Interventor dejó constancia de que no reportó el seguimiento en el año 2008 y que también se presentó inconsistencia con lo señalado respecto del año 2009 sobre este punto.

Para el Ministerio Público esta situación merece ser resaltada, teniendo en cuenta que el mismo Interventor había elevado requerimiento y



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

sugerido la aplicación de imposición de multas por el incumplimiento en la entrega a tiempo de la Bienestarina, la falta de los Sistemas de Reporte Logístico de acuerdo a lo pactado en el Contrato y la falta de prevención en el abastecimiento de materias primas (Carpeta 2 del Contrato 894 de 2007, folios 433 a 436).

9. Que en el **Informe de enero de 2011**, el Interventor se centró en el hallazgo de la Contraloría General de la República y en los descargos de la Concesionaria. Se afirmó:

- Que el ICBF sólo consideraría válidos los resultados de los análisis realizados a productos terminados y/o materias primas, siempre y cuando sus técnicas fueran avaladas por el INVIMA. Sugirió que se le debía imponer multa a la Concesionaria por valor de \$984.164.625.00 (Informe de Interventoría, enero de 2010).
- Que en el ejercicio de Inspección y Verificación de los análisis fisicoquímicos y microbiológicos realizados en 20 lotes de producción no encontró productos por fuera de las especificaciones de la ficha Técnica del ICBF en el mes de enero de 2011 y manifestó que el 28 del mismo mes y año el INVIMA efectuó visita a la Planta Sabanagrande y realizó 34 observaciones, pero las cuales no fueron detalladas. Asimismo, recomendó a la Concesionaria ajustar la leyenda del rótulo.
- Que el 26 de enero de 2011 el INVIMA efectuó visita a la planta de Cartago encontrando 26 observaciones, entre las cuales, se resaltaron las recomendaciones para el mejoramiento del rótulo en sus condiciones y calidades.
- Que el Interventor le recordó a la Concesionaria las cláusulas del Contrato 894 de 2007, las cuales son de resultado y exigen la utilización de medios técnicos e infraestructura concesionada para obtener como resultado final un producto determinado con una ficha



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

técnica, que limite su composición a unos elementos específicos y en unas proporciones establecidas.

- Que el Interventor advirtió en junio de 2010 **que el retraso del proceso productivo de la Bienestarina se debió a la contaminación (salmonella sp y coliformes totales) y al desabastecimiento de la materia prima harina de soya, lo que no debía reflejar costos mayores para el ICBF y concluyó que la Concesionaria incumplió en la entrega programada por el ICBF.**

10. Que en el **Informe de febrero de 2011** se afirmó:

- Que con base en la advertencia elevada por la Contraloría General República sobre la presencia de ácido sórbico en las muestras tomadas por el INVIMA, el Interventor requirió la práctica de un total de 30 muestras para la detección de ácido sórbico, así: 16 muestras en producto terminado y 14 muestras de materia prima. No se detectó su presencia en las muestras analizadas.
- Que el Interventor retomó nuevamente la observación de la Contraloría General de la República y resumió que la ficha técnica de Bienestarina Tradicional (FB-01, FB02 respectivamente) se remitió a la Norma Técnica 5148 *“Productos elaborados con base en cereales para la alimentación a partir de los 6 meses de edad”*, la cual no permite la inclusión de aditivos diferentes a los listados en la misma norma y el ácido sórbico no se encontraba en la lista.
- Que, según la Resolución 11488 de 1984 del Ministerio de Salud, hoy de la Protección Social, referente al procesamiento, la composición, los requisitos y la comercialización de los alimentos infantiles y otros, establece que en el rótulo de la Bienestarina se debe evidenciar que es un producto libre de aditivos y preservativos.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Que el Consorcio INTER-ICBF-2007 informó al Coordinador de Logística y Abastecimiento Logístico del ICBF la razón de la devolución de la muestra de Bienestarina por problemas de trazabilidad e inconsistencias con el número del lote, ya que éste no estaba programado, hecho que se probó con la imagen de la bolsa de Bienestarina donde se verificó el rotulado, en cumplimiento a la obligación 77 de la CLÁUSULA TERCERA del Contrato 980 de 2007.
- Que consideró pertinente conminar inmediatamente al Contratista para que diera cumplimiento al requerimiento, esto sin perjuicio de proceder a iniciar el proceso correspondiente.

**5. De la imposición de la multa por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la Concesionaria del Contrato 894 de 2007**

Que, previa solicitud elevada el 12 de julio de 2011 a la Secretaría General del ICBF por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, se remitió copia de la Resolución 00314 del 27 de enero de 2011 "*Por la cual se impone una multa*" a INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, en su calidad de Concesionaria del Contrato número 894 de 2007, equivalente al 0.15305% del valor total del Contrato, es decir la suma de \$984.164.625.00 y de la Resolución 2240 del 8 de junio de 2011 de la Dirección General del Instituto, "[p]or la cual se resuelven recursos de reposición interpuestos contra la Resolución 00314 del 27 de enero de 2011", la cual se confirmó.

Vale la pena destacar que el acto administrativo de sanción tuvo origen en el control de advertencia elevado por la Contraloría General de la República de 16 de diciembre de 2010, con fundamento en el resultado de las muestras practicadas por el INVIMA por solicitud del Órgano de Control que arrojaron la aparición de ácido sórbico en la totalidad de las muestras y la no aparición de la sustancia en el rótulo de los empaques de la Bienestarina.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## 6. De la Bienestarina en el marco del Estado Social de Derecho

De la revisión efectuada por la Comisión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia no se encontró sustento técnico que permitiera conocer las razones que dieron lugar a la modificación de la presentación de la Bienestarina de 1.000 a 900 gramos, información consultada en la página del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ([www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)).

Sin embargo, el ICBF entregó análisis técnicos a los funcionarios de esta Procuraduría Delegada que practicaron visita a la Sede Nacional del Instituto en los que encontró que la Reducción del gramaje se debió a que la porción recomendada es de 30 gramos por día lo que da como resultado 900 gramos mensuales, tal como se indica en el empaque de la Bienestarina.

Para el Ministerio Público, los informes del Interventor, por lo menos los que fueron examinados de manera aleatoria por la Comisión de este Órgano de Control, no indagaron sobre si el gramaje por persona en forma homogénea impactaba la disminución de la desnutrición en el país, en aras de propender por la garantía y el restablecimiento de los derechos de las personas beneficiadas, pues Colombia es un país garantista de la diversidad de su población, tal como lo establece la Constitución Política, la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) y los compromisos adquiridos por Colombia ante los Organismos Internacionales, entre otros, los Objetivos del Milenio, presentándose vacío, sobre si el producto se considera un simple complemento nutricional o si su objetivo es atacar la desnutrición de la niñez colombiana.

De las situaciones y las observaciones presentadas, para esta Procuraduría Delegada es razonable concluir que presuntamente ni el ICBF, ni INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA, ni el Interventor INTER-ICBF-2007 en la ejecución del Convenio 894 de 2007 han dado estricta aplicación a las normas que en la Constitución Política, la ley y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia reconocen el derecho a tener una



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

alimentación equilibrada para los niños, las niñas, las madres gestantes y lactantes, los adolescentes y los adultos mayores.

En efecto, la Constitución Política reconoce el principio de la dignidad humana (artículo 1° constitucional), presupuesto del Estado Social de Derecho (artículo 1° ibídem), que debe garantizar la efectividad de principios, derechos y deberes reconocidos en la Constitución (artículo 2° ibídem). Entre esos derechos deben resaltarse: (i) el derecho a la vida (artículo 11 constitucional); (ii) los derechos fundamentales de los niños a la vida, a la integridad física, a la salud y la seguridad social y a la alimentación equilibrada (artículo 44 ibídem); (iii) el derecho a la protección y la asistencia a las personas de la tercera edad (artículo 46 ibídem); (iv) el derecho de rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos (artículo 47 ibídem); (v) el derecho a la salud (artículo 49 ibídem); (vi) la especial protección a la producción de alimentos (artículos 65 ibídem); (vii) el control por parte del Estado de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad e información que debe suministrarse al público en su comercialización y responsabilidad de quienes atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios (artículo 78 ibídem) y (viii) el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como fines esenciales del Estado y el objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (artículo 366 ibídem).

Del mismo modo, la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) reconoce el derecho a la alimentación de los niños y las niñas (artículos 27, 29 y 34) fundamentado en el Principio de la Protección Integral que el Estado debe garantizar y que se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecutan en consonancia con el Principio del Interés Superior como imperativo que obliga a todas las personas, entiéndase públicas y privadas, a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos que son universales, prevalentes e interdependientes.

Por otra parte, para el Ministerio Público adquiere especial relevancia respecto a la temática analizada, el Decreto 2388 de 1979, marco legal de los programas



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

nutricionales, que establece en el Título IX DE LOS PROGRAMAS DE NUTRICIÓN los requisitos y las exigencias vigentes de obligatorio cumplimiento:

**“ARTÍCULO 73. El ICBF ejecutará los programas de nutrición y alimentación, ajustándolos a las necesidades, condiciones y recursos de cada región y en armonía con el Plan General de Desarrollo Económico y Social. Asimismo, le corresponde supervisar, controlar y evaluar dichos programas.**

**ARTÍCULO 74. Le corresponde al ICBF definir el problema nutricional y alimentario de la población, en términos de morbilidad y mortalidad por enfermedades nutricionales propiamente dichos y por otras enfermedades asociadas a ellos, y en términos de importación, producción y consumo de alimentos a nivel familiar, local, regional y nacional.**

**ARTÍCULO 75. La atención nutricional del menor y de la madre en período de embarazo y lactancia, se cumple por el instituto mediante la ejecución de sus programas y los específicos que le señale el Gobierno.**

**ARTÍCULO 76. Es función específica del Instituto determinar el tipo y calidad de alimentos que debe distribuir el Gobierno con destino a comunidades en riesgo o con problema de desnutrición.**

**ARTÍCULO 77. El Instituto debe asesorar al Ministerio de Educación Nacional en la planeación de la enseñanza nutricional y alimentaria que brinden los establecimientos educativos primarios, secundarios y universitarios.**

**ARTÍCULO 78. El ICBF, además, realizará programas de educación nutricional y alimentaria, con el objeto de lograr el cambio favorable de los hábitos, costumbres, tradiciones, creencias y prácticas de la comunidad sobre aspectos de nutrición y alimentación.**

**ARTÍCULO 79. El Instituto organizará, controlará y evaluará la asistencia alimentaria en las instituciones de protección al menor de edad, y velará por el buen estado nutricional de éste y la proyección de esa asistencia en la familia.**

**ARTÍCULO 80. El Instituto debe asegurar la producción de mezclas vegetales y demás alimentos de consumo humano, de alto valor**



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

***nutricional y bajo costo, y establecer los mecanismos necesarios para su distribución y aprovechamiento*** (negritas fuera del texto).

Por lo anterior, el ICBF en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar tiene a su cargo la articulación de todas las entidades encargadas de la garantía, la prevención, la protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en el ámbito nacional, departamental, municipal, resguardos y territorios indígenas (artículo 205 Código de la Infancia y la Adolescencia).

El ICBF, en cumplimiento y desarrollo de la normativa vigente, tiene a su cargo la ejecución de la Política Pública del derecho de la alimentación equilibrada, en concordancia con lo anotado por esa Entidad en su página web ([www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)), de donde se extrajeron los siguientes párrafos:

*“Dentro de la política de protección a la niñez y la familia el ICBF tiene la misión institucional de fortalecer **el consumo oportuno y la disponibilidad de alimentos de alto valor nutricional, contribuyendo al mejoramiento en la calidad de vida y de la dieta de la población Colombiana**, especialmente la infantil, las mujeres gestantes y madres lactantes con problemas de consumo de alimentos en cantidad y calidad, determinados para la baja capacidad adquisitiva, restricciones en su disponibilidad e malos hábitos alimentarios que restringen un adecuado crecimiento y desarrollo intelectual durante el período escolar de la población vulnerable.*

*En este sentido, el ICBF desde hace aproximadamente 30 años ha venido colaborando en representación del Estado en la solución a este problema, produciendo y entregando a la población más vulnerable contemplada en sus programas, un complemento alimenticio basado en una mezcla de origen vegetal enriquecida denominada actualmente como BIENESTARINA.*

*Este producto es una mezcla vegetal en forma de harina, adicionada con leche en polvo descremada, enriquecida con vitaminas y minerales, de fácil preparación. Aporte micronutrientes y proteínas con un balance adecuado de aminoácidos de origen animal y vegetal esenciales, lo que la convierte en un producto de alto valor nutricional. Se utiliza como complemento de la alimentación para los bebés a partir de los 6 meses*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*de edad, de igual manera la pueden consumir las mujeres embarazadas, las mamás que están lactando, los adultos mayores y las personas desnutridas*<sup>3</sup> (negritas fuera del texto).

El derecho de alimentación fue objeto de tratamiento especial en el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el 31 de marzo de 2008 aprobó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), mediante CONPES Social 113. La Política se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado por la Ley 1151 de 2003, se refuerza en los compromisos adquiridos en la “Cumbre Mundial” sobre la Alimentación, que tan sólo Colombia cinco años después, o sea en Junio de 2002, ratificó los compromisos de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Esta Política Nacional está dirigida a toda la población colombiana y requiere de la realización de acciones que permitan contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y económicas asociadas a la inseguridad alimentaria y nutricional en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad.

Por este motivo, se priorizaron acciones positivas en beneficio de los grupos de población más afectados, como son los desplazados por la violencia, los afectados por los desastres naturales, los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales, rom); los niños, las niñas, las mujeres gestantes, las madres en lactancia y los grupos de personas y campesinos de más bajos recursos.

Es importante resaltar que el objetivo de esa Política Nacional es garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.

El Derecho a la Alimentación es el reconocimiento de la “alimentación”, como un derecho humano, económico, social y cultural, siendo responsabilidad de los

---

<sup>3</sup> CONPES 3443 "Contratación del operador para la producción y distribución del componente nutricional (Bienestarina) en el ICBF -ICBF-."



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Estados que son parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales propender por el respeto, la protección y la satisfacción de este derecho, principalmente mediante la implementación de políticas públicas.

La FAO y la OMS en Ginebra en el año 1995 en desarrollo del Informe de la Consulta Mixta FAO/OMS de Expertos sobre el Análisis de Riesgos a Cuestiones Alimentarias definieron la evaluación de riesgos como:

*“La evaluación científica de los efectos perjudiciales, conocidos o potenciales, resultantes de la exposición humana a los riesgos derivados de los alimentos. El proceso consta de las siguientes etapas: i) Identificación de los riesgos, ii) caracterización de los riesgos, iii) evaluación de la exposición y iv) caracterización de los riesgos”<sup>4</sup>.*

*“Las enfermedades transmitidas por los alimentos suponen una importante carga para la salud. Millones de personas enferman y muchas mueren por consumir alimentos insalubres. Los Estados Miembros, seriamente preocupados, adoptaron en el año 2000 una resolución en la cual se reconoce el papel fundamental de la inocuidad alimentaria para la salud pública.*

***La inocuidad de los alimentos engloba acciones encaminadas a garantizar la máxima seguridad posible de los alimentos. Las políticas y actividades que persiguen dicho fin deberán de abarcar toda la cadena alimenticia, desde la producción al consumo”<sup>5</sup>***  
(negrillas fuera del texto).

A juicio del Ministerio Público, el derecho a la alimentación equilibrada, el cual es esencial para garantizar otros derechos fundamentales, pudo estar en riesgo por los reiterados incumplimientos, conocidos por el ICBF, de las obligaciones pactadas en el Contrato 894 del 2007. Entre esos riesgos la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia menciona los siguientes:

---

<sup>4</sup> Ibídem, pág. 19.

<sup>5</sup> [http://www.who.int/topics/food\\_safety/es/](http://www.who.int/topics/food_safety/es/)



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

<b>RIESGO 1</b>	Alteración de la fórmula, sin indicaciones concretas del Instituto poniendo en riesgo la calidad del producto.
<b>RIESGO 2</b>	La información suministrada en el empaque sobre la fórmula de la Bienestarina omitió presencia de ácido sórbico (Art. 78 C. P.).
<b>RIESGO 3</b>	Los bajos niveles de ácido sórbico no indican que estos sean inocuos, en especial, frente a los niños y niñas de 6 meses de edad en adelante.
<b>RIESGO 4</b>	Presencia de salmonella sp, coliformes, ácido sórbico, gorgojos en repetidas ocasiones. Con un solo hallazgo se atenta contra la salud del consumidor.
<b>RIESGO 5</b>	Retraso en la entrega de la Bienestarina en detrimento de la alimentación de los niños, las niñas y adolescentes, las mujeres gestantes y los adultos mayores.
<b>RIESGO 6</b>	No contar con materias primas para el procesamiento impide que el alimento se procese de acuerdo a lo pactado (analizar años 2008 y 2009).
<b>RIESGO 7</b>	No contar con Sistemas de Información compatibles con los Sistemas del ICBF, lo cual impide tener certeza de los reportes logísticos como: lotes, puntos de distribución y número de las personas beneficiarias
<b>RIESGO 8</b>	Al no distribuir la Bienestarina de acuerdo a lo pactado se pone en riesgo a la población beneficiaria
<b>RIESGO 9</b>	Al no practicar las pruebas del producto (trazabilidad) se pone en peligro a las personas beneficiadas. Además de que los productos importados no son susceptibles de la práctica de la prueba y su control se determina con los manifiestos de importaciones.
<b>RIESGO 10</b>	La falta de controles de calidad en las distintas fases del proceso incumple las normas ISO y buenas prácticas para garantizar alimentos sanos y sin riesgo.
<b>RIESGO 11</b>	La omisión de información (página web ICBF, empaques) vulnera el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas respecto del consentimiento informado poniendo en riesgo la legitimidad de los procesos (Art. 318 de la CP, concordante con la Ley 850 del 2003 Y Sentencia 510 de 2003. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).
<b>RIESGO 12</b>	Al no lograr la optimización del empaque del producto de Bienestarina líquida, se presenta el desperdicio de grasa por adherirse a la bolsa (tolva).
<b>RIESGO 13</b>	Al no dar cumplimiento a los componentes nutricionales ofrecidos en el empaque de la Bienestarina, se incumple con el Contrato 894 de 2007 y se pone en riesgo la vida y la salud. (años 2008 y 2009).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Para el Ministerio Público después de una década y no obstante el aumento de los recursos públicos que son sagrados parece razonable afirmar que no se presenta en relación con la Bienestarina una adecuada prestación del servicio en beneficio de la población infantil, de las madres gestantes y lactantes y del adulto mayor y no se evidencia cambio en el mejoramiento de la calidad del producto en cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

**7. Recomendaciones de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con el Contrato de Concesión 894 de 2007**

**7.1. Al Gobierno Nacional**

1. **EVALUAR** el CONPES 113 del 2008, con el fin de definir claramente si el alimento Bienestarina es un complemento nutricional o si tiene efectos para impactar a la niñez desnutrida, toda vez, que en ese documento no es preciso su concepto y se presta para interpretaciones ambigüas en torno a su finalidad.
2. **EJECUTAR** políticas de Seguridad Alimentaria comunitarias y participativas para evitar los monopolios y propender por la sostenibilidad nutricional y alimenticia.
3. **EVITAR** la dependencia de las importaciones de las materias primas requeridas mediante medidas de generación de prácticas productivas internas a menor y mayor escala, para privilegiar insumos de origen nacional y de calidad que posean altas fuentes de proteína.

**7.2. Al Ministerio de la Protección Social**

1. **DEFINIR** y **EXPEDIR** medidas que aclaren si la Bienestarina es un complemento nutricional o tiene como objeto impactar a la población infantil con algún grado de desnutrición.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2. **DEFINIR** si la fórmula nutricional de la Bienestarina es pertinente ofrecerla a toda la población sin distinción alguna, teniendo en cuenta el enfoque diferencial y la diversidad étnica (artículo 7° constitucional).

**7.3. Al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)**

1. **PRACTICAR** diligencia de inspección, vigilancia y control como autoridad sanitaria para verificar la aplicación de las “**buenas prácticas de manufactura**” por parte de los gremios encargados de la fabricación de los alimentos con destino a las niñas y los niños en cumplimiento de la legislación sanitaria, en especial de la Ley 9 de 1979 y sus Decretos Reglamentarios 3075 de 1997 y 60 del 2002.
2. **CREAR** un equipo de Auditoría para vigilar las plantas procesadoras de la Bienestarina y garantizar de manera óptima el control de calidad.
3. **GARANTIZAR** la inocuidad de los alimentos en cumplimiento de la Ley 1122 de 2007, en su calidad de Entidad que ejerce vigilancia en la fabricación de los mismos.

**7.4. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

1. **MANTENER** actualizada su página web, en cumplimiento a los principios que rigen la función pública y la participación ciudadana (artículos 209, 270 y 318 de la Constitución Política), en relación con el tema de la Bienestarina.
2. **EXPEDIR** el “Manual de Riesgo de Alimentos” y proceder a su distribución en todos y cada uno de los puntos de atención de las personas beneficiarias del producto de la Bienestarina; así como también expedir el “Manual de Quejas y Reclamos” respecto del producto, para identificar las



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

fallas de calidad en todas sus fases, teniendo en cuenta el enfoque de derechos, étnico, poblacional, género y territorial.

3. **CUMPLIR** el mandato del artículo 3º del Decreto 2388 de 1979, en cuanto a hacer efectivo el Servicio Público de Bienestar Familiar, entendido como el conjunto de actividades del Estado, encaminadas a satisfacer en forma permanente y obligatoria las necesidades de la Sociedad Colombiana, verificando la aplicación del Principio de Diversidad con enfoque de derechos, establecido en el artículo 7º constitucional, consistente en reconocer y proteger la diversidad de la población colombiana, toda vez que Colombia es un Estado Social de Derechos y un Estado de Derechos.
4. **REVISAR** la relación de los empleados que laboran con los Contratistas y que asisten a las reuniones oficiales del ICBF, sin que medie orden, instructivo o memorando que aclare su calidad, con el fin de tomar los correctivos a que haya lugar.
5. **ORDENAR** que se adhiera el Anexo Técnico soporte y guía de los Contratos relativos a la Bienestarina para el conocimiento integral de los mismos.
6. **REVISAR** el contrato suscrito con la firma IVONNE BERNIER LABORATORIO LIMITADA para la práctica de las pruebas de verificación de la calidad de la Bienestarina por parte del Interventor INTER-ICBF-2007 y tomar decisiones en procura del interés colectivo.
7. **REVISAR, DECIDIR O EVIDENCIAR** la atención en los programas ofrecidos a la población con discapacidad mental o física, beneficiarios del producto de la Bienestarina.
8. **VELAR** porque la documentación de los procesos contractuales se diligencie con las técnicas establecidas en la Ley 594 de 2000 y el Acuerdo 042 del 31 de octubre de 2002 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación, que permita su lectura y comprensión.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

9. **HACER** seguimiento al cumplimiento de la Resolución 2240 de 8 de junio de 2011 de la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por medio de la cual se confirmó la Resolución 00314 de 27 de enero de 2011, mediante la cual se impuso multa a la Concesionaria INDUSTRIAS DEL MAÍZ S. A. CORN. PRODUCTS ANDINA por la suma de \$984.164.625.00.

**8. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato**

1. **REALIZARÁ** seguimiento al Comité Nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria “CONSA”, verificará el cumplimiento del Código Alimentario, “CODEX ALIMENTARIUS”, con la norma nacional e interactuar con la Secretaría Técnica FAO, para verificar sus principios, los avances del control en calidad de los alimentos y la cadena productiva.
2. **CONFORMARÁ** un grupo de investigación sobre Seguridad Alimentaria para evaluar la ejecución de la Política Nacional sobre esta materia.
3. **REALIZARÁ** seguimiento al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de manera selectiva en Programas Nutricionales, tales como: Escolar (PAE), Adulto Mayor, Desayunos Infantiles con Amor, Atención a niños hasta los 3 años de edad en establecimiento de reclusión de mujeres, Hogares Comunitarios de Bienestar, Jardines Sociales, Hogares Comunitarios Fami, Hogares Gestores, Hogares Infantiles, Hogares Sustitutos, Jardines Comunitarios, Lactante y Preescolar, Materno Infantil, Apoyo a familias en situación de emergencia, Programa Mundial de Alimentos, Recuperación Nutricional, Bienestarina por Convenios, apoyo a grupos étnicos, Adolescentes gestantes en Instituciones de Protección, que son atendidos con el producto Bienestarina.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

4. **IMPULSARÁ** la creación de una Comisión Interinstitucional e Interdisciplinaria, en cumplimiento de la Ley 489 de 1998, para realizar análisis y presentar recomendaciones al Gobierno Nacional respecto, de la totalidad de la cadena productiva como la del procesamiento, el almacenamiento, la distribución y la entrega de producto alimenticio para los niños, las niñas, los adolescentes, los adultos mayores que permita verificar si la concepción y medio de producción cumple integralmente los objetivos de la Política Pública de Seguridad Nutricional y Alimentaria, de acuerdo con los estándares normativos, en especial del producto y frente al efectivo y permanente desarrollo de creación y producción de alternativas con nuevos productos y evolución de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.
5. **ESTUDIARÁ** la creación de un grupo asesor, técnico y científico con el objeto de verificar el estado funcional y operacional de las Plantas de Procesamiento de Cartago y Sabanagrande, especialmente en los aspectos de salubridad, estado de la maquinaria y su reposición, antigüedad, depresión y estado actual, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 del artículo 10 del Decreto 262 de 2000.
6. **COMPULSARÁ** copias a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa del Acta de Visita, de sus anexos y de este *Informe de Vigilancia Superior* relativas al Contrato de Concesión 894 de 2007 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar e INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A CORN PRODUCTS ANDINA con el fin de que determine si existe mérito para adelantar diligencias disciplinarias respecto de los funcionarios del citado Instituto que participaron en la suscripción, ejecución, evaluación y supervisión del mencionado Contrato, así como de las personas que en ejercicio de éste cumplen funciones públicas.
7. **COMPULSARÁ** copias a la Contraloría General de la República del Acta de Visita, de sus anexos y de este *Informe de Vigilancia Superior* relativas



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

al Contrato de Concesión 894 de 2007 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar e INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A CORN PRODUCTS ANDINA con el fin de que en el ámbito de sus competencias adelante el control fiscal respectivo.

8. **COMPULSARÁ** copias a la Fiscalía General de la Nación del Acta de Visita, de sus Anexos y de este *Informe de Vigilancia Superior* relativas al Contrato de Concesión 894 de 2007 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar e INDUSTRIAS DEL MAÍZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINA con el fin de que determine si hay mérito para iniciar indagaciones o investigaciones penales respecto de los funcionarios públicos de ese Instituto que han participado en la suscripción, ejecución, supervisión y evaluación del mencionado Contrato, así como de las personas que han intervenido en desarrollo del mismo.

El Ministerio Público ha puesto de presente en este *Informe de Vigilancia Superior* las posibles irregularidades que se han presentado en la ejecución del Contrato de Concesión 894 de 2007. Por ejemplo, de la falta de claridad en la realización de los informes del Interventor, al punto de que se advierte que si bien la relación contractual involucra expresamente al Consorcio INTER-ICBF-2007 y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la firma PONCE DE LEON ASOCIADOS S.A., que hace parte de este Consorcio, aparece con relación contractual directa con los laboratorios BERNIER S.A. para la realización de la práctica de las muestras de Bienestarina, obligación contraída directamente por el Consorcio, situación especialmente preocupante al constatar que la vinculación de la firma en mención, se dio al parecer con una violación de los Principios de Transparencia, Selección Objetiva y Publicidad y, como si fuera poco, sin constatar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para una eventual vinculación contractual, irregularidades que podrían evidenciar la ejecución indebida de acuerdos y/o guardar relación con el incumplimiento del objeto principal del Contrato, es decir, la producción de 4.500 toneladas de Bienestarina, lo cual, pone de manifiesto la presunta irresponsabilidad del interventor INTER-ICBF-2007



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

y del Supervisor del Contrato al omitir sus funciones de vigilancia del y en esta situación surgen serios interrogantes en torno a la destinación real que se dio a los recursos del Estado a favor de los niños, las niñas, las madres lactantes y los adultos mayores.

Por otra parte, actuaciones presuntamente negligentes relacionadas con las diferencias entre la Bienestarina existente y la certificada, el pago de facturas con precios no certificados, la ausencia de inventarios de seguridad de las materias primas, las compras sin autorización del interventor, la fabricación de las bolsas de Bienestarina sin el número de lote ni las fechas de vencimiento, la elaboración de informes contradictorios sobre el cumplimiento precontractual y contractual etc., además podrían ser reflejo de desorden administrativo o negligencia, podrían también constituir una clara omisión de las obligaciones contractuales adquiridas con afectación de la administración de los recursos públicos y de la fe pública.

De acuerdo con las consideraciones precedentes corresponderá a la Fiscalía General de la Nación establecer si las presuntas irregularidades configuran punibles, es decir, comportamientos típicos, antijurídicos y culpables como lo exige el artículo 9º de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) toda vez que, la causalidad por sí sola no basta para la imputación jurídica de resultados.

En este orden de ideas, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia advierte que puede estarse no solamente ante una acción continuada de incumplimiento contractual sino ante una pluralidad de acciones que presuntamente pudieron poner en riesgo o que conculcaron bienes jurídicos protegidos por el Legislador, es decir, podría configurarse un concurso de punibles, según lo establecido en el artículo 28 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Del mismo modo, corresponderá a la Contraloría General de la República establecer si las presuntas irregularidades configuran hechos que ameritan investigación fiscal respecto de los funcionarios públicos del ICBF que han participado en la suscripción, ejecución, supervisión, evaluación del Contrato 984 de 2007, sino de personas naturales que en desarrollo de ese Contrato manejan recursos públicos.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## INDUSTRIAS DEL MAÍZ S. A CORN PRODUCTS ANDINA

### ANEXO 1

Empaque Bienestarina Lote 0000470203 R3, febrero 2011, donde se observa en el adverso que el producto “Bienestarina” no contiene aditivos ni preservativos, a pesar de ello se encontró ácido sórbico, según los informes de INVIMA a la Contraloría General de la República.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**



**Ministerio de la  
Protección Social**  
República de Colombia



**BIENESTAR  
FAMILIAR**

Este producto es complementario de la leche materna después de los primeros (6) meses de edad del niño. Sumínistrese este producto utilizando taza o cuchara.

Si no se siguen estrictamente las indicaciones de preparación e higiene, este o cualquier alimento es perjudicial para la salud del niño.

**COLADA DE BIENESTARINA**

Ingredientes para una porción:

- Tres (3) cucharadas de Bienestarina (30g).
- Dos (2) cucharadas de azúcar o panela.
- Uno y medio (1 1/2) pocillos de agua.

**PREPARACIÓN**  
Añade los ingredientes

- En un recipiente mezcla el azúcar o panela con la Bienestarina en polvo.
- Disuelve la mezcla anterior en toda el agua, agitando constantemente y colócale fuego alto.
- Calienta hasta que hierva y revuelve continuamente para evitar la formación de grumos.
- Baje el fuego a medio y deje hervir por 5 minutos más, sin dejar de revolver.

Retire del fuego y sírvase el niño.

**PESO NETO 900 g**

**INGREDIENTES**  
Harina de trigo, fécula de maíz, harina de soya, leche entera en polvo, Fosfato Tricálcico, Ácido Ascórbico (Vitamina C), Sulfato Ferroso, Sulfato de Zinc, Vitamina A, Niacinamida (Niacina), Maltodextrina, Vitamina B12, Clorhidrato de Piridoxina (Vitamina B6), Riboflavina (Vitamina B2), Mocostrato de Triamino (Vitamina B1) y Ácido Fólico.

**CONTIENE GLUTEN**

**Información Nutricional**  
Tamaño por paquete: 30 g  
Contiene 30 porciones

Cantidad por porción	
Calorías	150
Grasa total	1 g
Grasa saturada	0 g
Coolesterol	0 mg
Sodio	25 mg
Carbhidrato total	39 g
Fibra dietaria	3g
Azúcar	0g
Proteína	6g

	Valor Diario*
Proteína	33
Vitamina A	45
Vitamina C	40
Vitamina B6 (Piridoxina)	70
Tiamina (B1)	40
Niacina (niacinamida)	45
Riboflavina (B2)	40
Ácido Fólico	60
Vitamina B12	60
Calcio	60
Fósforo	45
Hierro	35
Zinc	40

\*El porcentaje de valor diario está basado en una dieta de 274 calorías para los niños menores de 6 meses y menores de 4 años.

LA BIENESTARINA NO CONTIENE AZÚCAR NI PEGAJOS.

CONVIÉRTASE EN EL GRAN NEGOCIO DE LA LECHE PARA EL NIÑO.

Elaborado por:  
**Industrias del Molé S.A.**  
para el ICBF

- PLANTA SAGUNAGRANDE - ATLÁNTICO  
Calle 1 del Centro No. 2  
Mina Sagunagrande - Atlántico
- PLANTA CARTAGO - VALLE  
Calle 53 No. 55-130 Cartago - Cartago - Valle  
INDUSTRIA COLOMBIANA

Registro INVIMA No. 253470000000

**"LA LECHE MATERNA ES EL MEJOR ALIMENTO PARA EL NIÑO"**

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar  
TEL: 477 7130 - www.icbf.gov.co  
Derivado cualquier inquietud a la línea gratuita nacional ICBF 01 800 81 68 80



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**ANEXO 2**

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PRODUCTO DE LA BIENESTARINA**

Entre los años 1967 y 1974 se inició investigación sobre mezclas vegetales y se diseñaron fórmulas sobre bases nutricionales teóricas, dentro de las cuales se incluyeron fórmulas de otros países<sup>6</sup>.

**1. Formulación inicial:**

En el año 1976 se inició la producción de la mezcla vegetal con el nombre genérico de Bienestarina, a partir de harinas crudas de cereal (trigo), harina de leguminosa (Soya desengrasada), leche en polvo descremada y premezcla vitamínica que contenía vitaminas del complejo B, entre ellas la Niacina, Tiamina y Riboflavina (Vitamina B2), Vitamina C o ácido ascórbico, Vitamina A y sulfato ferroso, también contenía fosfato bicálcico.

---

Sede Nacional  
Avenida carrera 68 No. 64c - 75  
Línea gratuita nacional ICBF 01 8000 91 8080  
[www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)



---

<sup>6</sup> Oficio 25 de mayo de 2011 de la Secretaria General del ICBF a la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011



República de Colombia  
Ministerio de la Protección Social  
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar  
Cecilia de la Fuente de Lleras  
Secretaría General

Prosperidad  
para todos

**2. Primer cambio a la formulación inicial:**

Posteriormente, en el año 2006 se adicionaron a la fórmula anterior, los sabores de chocolate y vainilla, con el fin de mejorar la aceptabilidad del producto, como consta en la Resolución No. 2006028250 del 7 de diciembre de 2006 expedida por el Invima.

**3. Segundo cambio a la formulación inicial:**

En el año 2007, se reformuló la anterior composición, tal y como consta en la Resolución expedida por el Invima No. 2007007997 del 23 de abril de 2007, mejorando el grupo de micronutrientes e incorporando leche entera y fécula de maíz con la siguiente descripción:

*Bienestarina Precocida: compuesta por mezcla vegetal cuyas materias primas son Harinas y/o Féculas extrudidas de cereales (Trigo, Maíz), Harina de leguminosa (Soya desengrasada), leche entera en polvo y premezcla vitamínica que contiene vitaminas del complejo B, entre ellas la Niacina, Tiamina y Riboflavina (Vitamina B2), vitamina C o ácido ascórbico, Vitamina A, Vitamina B6, Vitamina B12, ácido fólico, sulfato ferroso, sulfato de Zinc, y Maltodextrina, también contiene fosfato tricálcico; composición que se mantiene a la fecha de hoy para la bienestarina tradicional. Registro Sanitario INVIMA - RSAV10125106.*

**4. Tercer cambio a la formulación inicial:**

En el año 2009, para la formulación de la Bienestarina saborizada se sustituyó la fécula de maíz por más harina de trigo, por cuanto se estableció que el aporte a la mayor palatabilidad de la Bienestarina tradicional que se logra con la fécula de maíz, no era indispensable en la Bienestarina saborizada, de acuerdo con lo establecido en la Resolución No. 2009021260 del 27 de julio de 2009 expedida por el Invima

*Bienestarina Precocida: compuesta por mezcla vegetal cuyas materias primas son Harina extrudida de cereal (Trigo), Harina de leguminosa (Soya desengrasada), leche entera en polvo y premezcla vitamínica que contiene vitaminas del complejo B, entre ellas la Niacina, Tiamina y Riboflavina (Vitamina B2), vitamina C o ácido ascórbico, Vitamina A, Vitamina B6, Vitamina B12, ácido fólico, sulfato de Zinc, sulfato ferroso, y Maltodextrina, también contiene fosfato tricálcico y sabor a vainilla idéntico al natural; composición que se mantiene a la*

Sede Nacional  
Avenida carrera 68 No. 64c - 75  
Línea gratuita nacional ICBF 01 8000 91 8080  
[www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)





**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**



República de Colombia  
Ministerio de la Protección Social  
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar  
Cecilia de la Fuente de Lleras  
Secretaría General

Prosperidad  
para todos

**2. Primer cambio a la formulación inicial:**

Posteriormente, en el año 2006 se adicionaron a la fórmula anterior, los sabores de chocolate y vainilla, con el fin de mejorar la aceptabilidad del producto, como consta en la Resolución No. 2006028250 del 7 de diciembre de 2006 expedida por el Invima.

**3. Segundo cambio a la formulación inicial:**

En el año 2007, se reformuló la anterior composición, tal y como consta en la Resolución expedida por el Invima No. 2007007997 del 23 de abril de 2007, mejorando el grupo de micronutrientes e incorporando leche entera y fécula de maíz con la siguiente descripción:

*Bienestarina Precocida: compuesta por mezcla vegetal cuyas materias primas son Harinas y/o Féculas extrudidas de cereales (Trigo, Maíz), Harina de leguminosa (Soya desengrasada), leche entera en polvo y premezcla vitamínica que contiene vitaminas del complejo B, entre ellas la Niacina, Tiamina y Riboflavina (Vitamina B2), vitamina C o ácido ascórbico, Vitamina A, Vitamina B6, Vitamina B12, ácido fólico, sulfato ferroso, sulfato de Zinc, y Maltodextrina, también contiene fosfato tricálcico; composición que se mantiene a la fecha de hoy para la bienestarina tradicional. Registro Sanitario INVIMA - RSAV10125106.*

**4. Tercer cambio a la formulación inicial:**

En el año 2009, para la formulación de la Bienestarina saborizada se sustituyó la fécula de maíz por más harina de trigo, por cuanto se estableció que el aporte a la mayor palatabilidad de la Bienestarina tradicional que se logra con la fécula de maíz, no era indispensable en la Bienestarina saborizada, de acuerdo con lo establecido en la Resolución No. 2009021260 del 27 de julio de 2009 expedida por el Invima

*Bienestarina Precocida: compuesta por mezcla vegetal cuyas materias primas son Harina extrudida de cereal (Trigo), Harina de leguminosa (Soya desengrasada), leche entera en polvo y premezcla vitamínica que contiene vitaminas del complejo B, entre ellas la Niacina, Tiamina y Riboflavina (Vitamina B2), vitamina C o ácido ascórbico, Vitamina A, Vitamina B6, Vitamina B12, ácido fólico, sulfato de Zinc, sulfato ferroso, y Maltodextrina, también contiene fosfato tricálcico y sabor a vainilla idéntico al natural; composición que se mantiene a la*

Sede Nacional  
Avenida carrera 68 No. 64c - 75  
Línea gratuita nacional ICBF 01 8000 91 8080  
[www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)





**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

**ANEXO 3  
RACIONES DE BIENESTARINA POR PROGRAMA VIGENCIA 2010**

DIRECCIÓN	MODALIDAD	POBLACIÓN OBJETIVO	RACIÓN			PERÍODO
PREVENCIÓN	Materno Infantil	Mujer gestante, Madre Lactante, niños y niñas de 6 meses a 6 años	1800	gr.	Usuario mes	9 meses
PREVENCIÓN	Hogares Comunitarios FAMI	Niños y niñas de 6 a 24 meses	900	gr.	Usuario mes	11 meses
		Mujer gestante, Madre Lactante, niños y niñas de 6 meses a 6 años	1800	gr.	Usuario mes	11 meses
PREVENCIÓN	Hogares Comunitarios Bienestar	Madre comunitaria	900	gr.	Madre mes	11 meses
		Niños y niñas entre 6 meses y 6 años	15	gr.	Niño día hábil	194 días
			5400	gr.	Niño año para llevar a casa	1 paquete de 900 gr. En los meses de febrero, abril junio, agosto, octubre y noviembre
		Madre comunitaria	3600	gr.	Año/cada 3 meses	1 paquete de 900 gr. En los meses de marzo, julio, septiembre y diciembre
PREVENCIÓN	Hogares Infantiles	Niños y niñas entre 6 meses y 6 años	15	gr.	Cupo niño día	210 días
			1800	gr.	Niño año para llevar a casa	1 paquete de 900 gr. En los meses de mayo y septiembre
PREVENCIÓN	Lactante y preescolar	Niños y niñas entre 6 meses y 4 años 11 meses	15	gr.	Niño día hábil	210 días
PREVENCIÓN	Jardines comunitarios	Niños y niñas entre 6 meses y 4 años 11 meses	15	gr.	Cupo día	194 días
			1800	gr.	Niño año para llevar a casa	1 paquete de 900 gr. En los meses de mayo y septiembre
PREVENCIÓN	Jardines Sociales	Niños y niñas entre 6 meses y 4 años 11 meses	15	gr.	Cupo día	194 días
			1800	gr.	Niño año para llevar a casa	1 paquete de 900 gr. En los meses de mayo y septiembre
PREVENCIÓN	Recuperación nutricional	Ambulatoria Tipo 2 Niños y Niñas De 6 a 11 meses	2700	gr.	Cupo mes	12 meses
		Ambulatoria Tipo 1 Niños y Niñas De 12 a 60 meses	1800	gr.		
		Organismos de Salud Niños y Niñas de 6 meses a 5 años, nacientes VIH - TBC	900	gr.	Cupo mes	11 meses
PREVENCIÓN	Atención a niños hasta los tres años, en establecimientos de reclusión de mujeres	Niños y niñas entre 6 meses y tres años	15	gr.	Niño día	365 días
		Mujer Gestante y Madre Lactante	1800	gr.	Madre mes	12 meses



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

DIRECCIÓN	MODALIDAD	POBLACIÓN OBJETIVO	RACIÓN			PERÍODO
PREVENCIÓN	Programa de Alimentación Escolar	Niños y niñas entre 5 y 18 años Almuerzo	10	gr.	Cupo Niño día	157 días
		Niños y niños entre 5 y 18 años Desayuno	10	gr.	Cupo Niño día	157 días
		Niños y niños entre 5 y 18 años Bienestarina por convenios	10	gr.	Cupo Niño día	157 días
PREVENCIÓN	Apoyo a Grupos Étnicos	Familias de grupos étnicos	1800	gr.	Cupo mes	9 meses
PROTECCIÓN	Hogares Gestores	Niños y niñas menores de 18 años en condición de amenaza ó vulneración	900	gr.	Cupo mes	12 meses
		Niños y niñas menores de 18 años en condición de Discapacidad	800	gr.	Cupo mes	12 meses
PROTECCIÓN	Hogares Sustitutos	Niños y niñas menores de 18 años en condición de amenaza ó vulneración	900	gr.	Cupo mes	12 meses
		Niños y niñas menores de 18 años en condición de Discapacidad	800	gr.	Cupo mes	12 meses
PREVENCIÓN	Otras modalidades de atención	Niños y niñas entre 5 y 18 años , Mujeres gestantes, lactantes.	900	gr.	Cupo mes	Meses de ejecución de la modalidad
PROTECCIÓN	Adolescentes gestantes en instituciones de protección	Adolescentes gestantes o en lactancia, en la modalidad	900	gr.	Cupo mes	Meses de ejecución de la modalidad
ESTRATÉGICO	Adulto Mayor	Adulto Mayor de nivel 1 y 2 del SISBEN	900	gr.	Cupo mes	12 meses
ESTRATÉGICO	Desaynos Infantiles	Niños y Niñas de 6 meses a 5 años 11 meses	900	gr.	Cupo mes	12 meses
PROTECCIÓN	Apoyo a familias en situación de emergencias	Niños y niñas de 6 meses a 11 meses	900	gr.	Cupo mes	Las Regionales solicitan el número de raciones a enviar por beneficiario de acuerdo a las necesidades
		Niños y niñas de 1 a 5 años	900	gr.	Cupo mes	
		Mujer Gestante y Madre Lactante	900	gr.	Cupo mes	
		Familias indígenas	2700	gr.	Cupo mes	
Fecha actualización: 14 de enero de 2010						
NOTAS: Para el cálculo de la Bienestarina Total suministrada en los diferentes servicios, se tomará en número de Usarios en cada una de las modalidades.						
1. Para Desayunos infantiles y Complementación Alimentaria para el Adulto Mayor se programan desde el nivel nacional. Recuperación nutricional.						
2. FAMI: Para calcular la Bienestarina por cupo niño día en la aplicación de metas se tomó la conformación Nacional FAMI de 44% mujeres gestantes. Espitia Coordinadora Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Javier Eduardo Cárdenas. Coordinador						



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**XI. CONTRATO DE INTERVENTORÍA 980 DE 2007 SUSCRITO ENTRE EL  
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR Y EL  
CONSORCIO INTER-ICBF-2007**

En el cuadro que se presenta a continuación se detalla el número del contrato, el contratante, el contratista, el objeto, el alcance del objeto, el valor total, la forma de pago, el plazo, la adición, el supervisor, el acta de inicio y las multas impuestas de este Contrato de Interventoría.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

<b>CONTRATO N°</b>	980 suscrito 27 de Diciembre de 2007.
<b>CONTRATANTE</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
<b>CONTRATISTA</b>	CONSORCIO INTER –ICBF- 2007.
<b>CONSORCIO - INTEGRANTES</b>	Ponce de León y Asociados S.A. Ingenieros / Consultores e Hidrotec Limitada Ingenieros Consultores.
<b>OBJETO</b>	“El Interventor adelantará, bajo su responsabilidad, las Actividades de interventoría administrativa, técnica, operativa y de control de calidad al Contrato N°. 894 de 2007 de concesión para la operación de las plantas de producción de alimentos de alto valor nutricional Bienestarina (de propiedad del ICBF, ubicadas en el municipio de Sabanagrande Departamento de Atlántico, y Cartago, Departamento del Valle Del Cauca), al desarrollo de nuevos productos derivados de sus fórmulas y a la distribución de estos alimentos”.
<b>ALCANCE DEL OBJETO</b>	“Incluye el control y la vigilancia de las actividades administrativas, financieras, técnicas, operativas y de control de calidad, verificando que el desarrollo del contrato de Concesión N°. 894 del 2007, se lleve a cabo de acuerdo con las estipulaciones del mismo, las obligaciones legales, condiciones, la propuesta del concesionario y los demás documentos de la publicación pública ICBF SN N°.001 -2007”.
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>\$ 12.960.285.600.00</b>
<b>FORMA DE PAGO</b>	a) En el año 2007 un pago anticipado de \$400.000.000.00 que se pagará con la legalización de contrato de interventoría, y b) el saldo se cancelará en mensualidades iguales vencidas previo informe del interventor.
<b>PLAZO</b>	Cincuenta y cinco (55) meses término derivado del contrato de concesión o sea de la Licitación Pública ICBF–SN-001 DEL 2007 contados a partir de la suscripción del acta de iniciación del contrato de concesión y hasta la liquidación del mismo.
<b>ADICIÓN DE VALOR DEL CONTRATO</b>	A pesar de haber sido solicitada al ICBF esta información no fue remitida, por tanto, no se pudo verificar.
<b>SUPERVISOR</b>	Coordinador del Grupo de Producción, Compra y Distribución de Alimentos del ICBF
<b>ACTA DE INICIO</b>	28 de diciembre de 2007.
<b>MULTAS</b>	Resolución N°. 2764 del 7 de julio del 2008 \$57.786.023.44; Resolución N°. 2712 de 2010 \$152.553.808.36; (Incumplimiento en la Práctica de visitas). Año 2011 está en trámite por la presencia Ácido Sórico.

Inicialmente la Comisión de la Procuraduría Delegada recibió 31 carpetas celuguía, las cuales contenían el Contrato 980 de 2007, objeto de revisión y los



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

soportes del mismo. Se procedió a revisar la carpeta 1, foliada del número 1 al 481 y al verificar la misma se estableció que no contenía los soportes que dieron origen al proceso de selección del Concurso Público ICBF-SN-CP-005-07. Posteriormente, la Comisión recibió 22 carpetas correspondientes a la parte precontractual y contractual.

## 1. Situaciones encontradas en la etapa precontractual

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con la etapa precontractual del Contrato de Interventoría apreció:

### 1.1. En relación con la Carta de Presentación Oferentes

Esta Procuraduría Delegada verificó:

1. Que revisados los términos de referencia, elaborados por el ICBF para la convocatoria del Concurso Público ICBF-SN-CP-005-07, se estableció que los proponentes en la carta de presentación de la oferta debían manifestar no estar incursos en proceso de reestructuración, según lo previsto en la Ley 1116 de 2006.
2. Que el Contratista Consorcio INTER-ICBF-2007 manifestó en la carta de presentación en el numeral 16, ordinal (iii) que no se encontraba en proceso de reestructuración a la luz de lo dispuesto en la citada Ley, pero en el folio 8 de la oferta, el Consorcio indicó que el Consorciado HIDROTEC LIMITADA, INGENIEROS CONSULTORES si se encontraba, tal como lo prevé la Ley 550 de 1999.
3. Que la regla del proceso del Concurso Público fue la contemplada en el ordinal (iii), es decir que, como requisito del pliego de condiciones, el proponente debía manifestar: ***“No me [nos] encuentro [encontramos] en proceso de reestructuración según lo previsto en la Ley 1116 de 2006”*** (negritas y cursiva fuera de texto), tal como se puede verificar en el mismo pliego.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

4. Que verificado tanto el pliego de referencia del Concurso Público ICBF-SN-CP-005-07 ICBF, así como sus cinco (5) adendas aclaratorias, se estableció que la carta de presentación exigida y los términos propuestos por la Entidad Contratante fueron aceptados por los proponentes.
5. Que se encontró cuadro de evaluación jurídica y en la misma se advirtió que uno de los proponentes, la firma HIDROTEC LIMITADA, INGENIEROS CONSULTORES *“deberá aclarar el contenido de la carta de presentación de la propuesta según el cual no se encuentra en proceso de reorganización a fin de que sea concordante lo anterior con lo registrado en el Certificado de Existencia y Representación aportado”* (Propuesta presentada por el Consorcio INTER-ICBF-2007, Tomo 14 del proceso contractual, folio 134).
6. Esta Procuraduría deja constancia de que el cuadro evaluador no se encontró firmado por el abogado evaluador ni por el Jefe de la Oficina Jurídica. Tampoco se evidenció respuesta o aclaración a la observación realizada.
7. Que en el tomo IV del proceso contractual se encontró el informe de evaluación jurídica y técnica del proceso contractual CP-ICBF-SN-005-2007, de fecha 4 de diciembre de 2007, el cual concluyó que en la primera fase clasificatoria de la evaluación de las propuestas y de conformidad con los numerales 3.1.1 y 3.1.2 de los citados términos de referencia relativos a la evaluación de las propuestas, los proponentes Consorcio Interplantas, Consorcio Concol SGS, Consorcio INTER-ICBF 2007, Promesa de Sociedad Futura Interventoría de la Concesión Plantas Valle- Atlántico S.A., y Consorcio C&M-BIL se encuentran habilitados jurídica y técnicamente para continuar con la segunda fase de evaluación.
8. Que se dio traslado por cinco (5) días a los proponentes, de conformidad al numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y según documento firmado por el Director Administrativo del ICBF para la época de los hechos y el Jefe de la Oficina Jurídica.

Esta Procuraduría resalta y verifica que el original del documento no se encontró suscrito por la Directora General del ICBF, a pesar de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

encontrarse digitado el cargo y nombre de la funcionaria. Este documento aparece en la página web de la Entidad ([www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)).

9. Que no se evidenció que el ICBF haya solicitado al oferente INTER-ICBF-2007 aclaración del contenido de la carta de presentación en cuanto a la adición del ordinal (vi), ni tampoco se encontró observación alguna respecto a las presuntas implicaciones legales del Consorcio HIDROTEC LIMITADA, INGENIEROS CONSULTORES, por encontrarse en proceso de reestructuración contemplado en la Ley 550 de 1999, como sí lo hizo la abogada evaluadora doctora Lina María Toro Tamayo, con Vo. Bo. del doctor José Oberdán Martínez Robles, en informe de Evaluación Jurídica, en el cual se verificó que ninguno de los dos funcionarios suscribió el documento. Este documento fue puesto a la vista de la Comisión de esta Procuraduría Delegada y se solicitó copia del mismo.
10. Que al parecer ICBF tampoco le llamó la atención el hecho de que la firma HIDROTEC LIMITADA, INGENIEROS CONSULTORES tenía registrado dos (2) embargos, uno, de carácter civil proveniente del Juzgado 36 Civil Municipal de Bogotá (radicación 2005-0114) y el otro, de la Subdirección de Impuestos Distritales. Esta situación se constató en el Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá 02C04111627607RAUO619 de 16 de noviembre de 2007, el que se indicó que el Consorcio HIDROTEC LIMITADA, INGENIEROS CONSULTORES se encontraba en “RESTRUCTURACIÓN”, según aviso de la Superintendencia de Sociedades del 23 de mayo de 2006 bajo el número 1220 del Libro XVIII (Tomo 14 del proceso contractual, folios 32, 33 y 34).

## 1.2. En relación con otros requisitos

Esta Procuraduría Delegada apreció:

1. Que **en relación con los términos de referencia** del Concurso Público ICBF-SN-005-2007 no se contempló como criterio de evaluación ni como



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

requisito mínimo los Estados Financieros y se optó por la figura de CUPO DE CRÉDITO.

2. Que en relación con **los términos de referencia** no se solicitó el Certificado de Registro Único de Proponentes de Inscripción, Clasificación y Calificación (RUP) para verificar la inscripción de los oferentes en la actividad, especialidad o grupo inherente al objeto del Concurso Público que tiene como fin constatar la experiencia específica.
2. Que **los demás documentos de adjudicación, perfeccionamiento y legalización del Contrato** se encontraron incluidos en las carpetas de acuerdo a la ley y de conformidad a los términos de referencia establecidos para el precitado concurso.

## 2. Situaciones presentadas en la etapa contractual

La revisión de la Comisión de la Procuraduría Delegada se centró en el análisis de los requerimientos que el Supervisor del Contrato 980 de 2007 realizó y en el contenido de algunos de los informes de interventoría seleccionados de manera aleatoria.

### 2.1. En relación con los Informes presentados en 2008

De la revisión de los informes de este año, esta Procuraduría Delegada apreció que el Contratista INTER-ICBF-2007, desde **el 1º de febrero de 2008**, es decir, cuando sólo habían transcurrido treinta y cuatro (34) días del inicio del Contrato, al parecer incumplió con algunas obligaciones, según lo demuestran los diferentes oficios y requerimientos, los cuales se resumen en el siguiente cuadro:



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

REQUERIMIENTOS AÑO 2008				
Folios	FECHA REQUERIMIENTO	N° REQUERIMIENTO	DEPENDENCIA ICBF	ASPECTOS A TENER EN CUENTA
Carpeta N° 1 75 a 77	1º- II- 2008	4213	Supervisor Coordinador Grupo Producción, Compra y Distribución	Incumplimiento toma de muestras de laboratorio (obligaciones 77 y 78)
	30-I- 2008	3930	Supervisor Coordinador Grupo Producción, Compra y Distribución	No reposa documento físico del requerimiento señalado en la carpeta. El requerimiento fue referenciado en la parte final del documento correspondiente carpeta N° 1, folio 77)
	31- I- 2008	4203	Supervisor Coordinador Grupo Producción, Compra y Distribución	No reposa documento físico del requerimiento señalado en la carpeta. El requerimiento fue referenciado en la parte final del documento correspondiente carpeta N° 1 folio 77)
79 a 80	18 -II- 2008	7383	Supervisor Coordinador Grupo Producción, Compra y Distribución	Incumplimiento visitas (obligación 89)

En relación con estos requerimientos ante los incumplimientos presentados por el Interventor al ICBF, esta Procuraduría Delegada apreció:

1. Que el Supervisor del Contrato 980 de 2007, Coordinador del Grupo de Producción, Compra y Distribución de Alimentos, comunicó a la Oficina Jurídica del ICBF el incumplimiento de la obligación de realizar las visitas en el sitio donde se entregaba la Bienestarina, por cuanto de un total de 4.228 visitas que debía realizar sólo efectuó 1.338, por esta razón solicitó se tomaran las sanciones a que hubiere lugar (Carpeta 1 del proceso contractual, folio 84).
2. Que en folios 85 y 86 ibídem se verificó la existencia de un informe complementario al que fue reportado el 30 de abril de 2008, en el que se indicó el número de las visitas no efectuadas por la firma Interventora de la Concesión dentro del período comprendido entre el 1º de enero al 15 de febrero del 2008; para un total de 2.449 visitas y en el segundo período comprendido del 16 de febrero al 31 de marzo del mismo año, se dejaron de practicar 1.338 visitas, para un total de 3.787 visitas no efectuadas, por



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

lo que se evidenció nuevamente incumplimiento del Contrato desde los tres días siguientes a su legalización.

3. Que las partes contratantes firmaron el Acta de Acuerdo 001 el 19 de febrero de 2008, por medio de la cual el Interventor INTER-ICBF-2007 presentó una propuesta económica para tasar las actividades no realizadas, la cual no fue aprobada por el ICBF. En la misma Acta se estableció como valor de las visitas no practicadas la suma de \$90.114.600.00 (Carpeta 1 del proceso contractual, folios 105 a 108).
4. Que hasta el mes de julio de 2008, el ICBF, es decir, después de transcurridos ocho (8) meses de efectuados los requerimientos por parte del Supervisor del Contrato, profirió Acto Administrativo mediante el cual se le impuso al Consorcio INTER-ICBF-2007 una multa por valor de \$57.786.023.44, correspondiente al 0.4% del valor total del Contrato mediante la Resolución 002764 del 7 de julio del 2008 de la Dirección General del ICBF, la cual fue notificada a las partes (Carpeta 1 del proceso contractual, folios 106 a 116). El Contratista impugnó el acto administrativo y el ICBF mediante la Resolución 5116 de 26 de diciembre de 2008 confirmó la decisión.
5. Que los incumplimientos señalados en el cuadro anterior, se hallaron en la Carpeta 1, folios 153 a 154 y fueron expuestos en la reunión realizada el 17 de marzo de 2008 con la asistencia de funcionarios del ICBF y empleados de la firma Interventora, en la que se debatieron temas como: (i) la certificación de los parafiscales; (ii) las hojas de vida propuestas por la firma Interventora; (iii) el seguimiento a las obligaciones de la interventoría frente al Contrato; (iv) las visitas y (v) los controles a las entregas de la Bienestarina por parte de la Concesionaria, quedando claro la importancia del cumplimiento de las obligaciones, entre ellas, la práctica de visitas, su reporte, así como la necesidad de realizar los controles de entrega de la Bienestarina.
6. Que con el Memorando 062159 del 30 de octubre de 2008, el Coordinador del Grupo de Contratos de la Oficina Jurídica del ICBF dio respuesta al Memorando 056140 del 3 de octubre de 2008 (no se encontró en la carpeta) suscrito por el Coordinador del Grupo de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- Producción, Compra y Distribución de Alimentos en el que manifestó que el incumplimiento del Contratista INTER-ICBF-2007, en el tercero y cuarto períodos de ejecución del Contrato, ***“no es subsanable, en razón a que son obligaciones esenciales por que [sic] se deben cumplir dentro de los períodos establecidos, por lo que el contratista no puede subsanar y por tanto se debe requerir para que rinda en audiencia y por escrito las explicaciones de su incumplimiento”*** (Carpeta 1, folios 257 a 258, negrillas fuera de texto).
7. Que en la Carpeta 1 en folio 253 reposa el Oficio del 16 octubre de 2008 del Grupo de Contratos de la Oficina Jurídica, dirigido al Representante Legal del Consorcio INTER-ICBF-2007, en el que se mencionó que se presentaron dos delegados de la Dirección de Impuestos Nacionales en las instalaciones de la Sede Nacional del ICBF con el objeto de notificar aviso de cobro por el no pago del impuesto de valor agregado por parte del Consorcio INTER-ICBF-2007, en virtud de que en el formulario N° 20081010062217 del 30 de septiembre de 2008 de la DIAN, el citado Consorcio registró como su dirección la carrera 68 N°. 64 C-75 de Bogotá. Frente a esta situación se resaltó, por parte del Coordinador del Grupo de Contratos del ICBF, que registrar información incompleta o equivocada en el RUT generaba multa, según lo dispuesto en el artículo 658-3 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 49 de la Ley 1111 de 2006.
  8. Que el Coordinador del Grupo de Contratos, doctor JORGE HERNÁN BELTRÁN PARDO solicitó el 30 de octubre de 2008 al Coordinador del Grupo de Producción, Compra y Distribución de Alimentos, doctor JAVIER EDUARDO CÁRDENAS MENDOZA del ICBF que hiciera efectiva la multa impuesta al Consorcio INTER-ICBF-2007, ya que los actos administrativos sancionatorios se encontraban debidamente ejecutoriados y se debía hacer uso de la Circular 065 del 2008 de la Dirección del ICBF, por lo que se procedió a enviarle comunicación por correo certificado al Representante Legal del mencionado Consorcio para indicarle el deber que le asistía de cumplir con lo ordenado por el artículo 31 de la Ley 80 de 1993 en relación con la publicación de la parte resolutive de la Resolución de imposición de multa y se constató que sólo hasta el 14 de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

febrero 2009 se hizo efectiva la publicación de la sanción de la multa (Carpeta 1, folio 273).

9. Que el doctor JAVIER EDUARDO CÁRDENAS MENDOZA, en su condición de Supervisor del Contrato 980 de 2007, solicitó mediante comunicación 074991 del 26 de diciembre de 2008 al Director del Consorcio INTER – ICBF 2007 explicar las razones de la mora en los pagos de los trabajadores de campo contratados, quien respondió que fueron vinculados mediante Contrato de Prestación de Servicios y se encontraba al día en sus pagos (Carpeta 1 del Contrato, folios 265 a 267). Sin embargo, se comprobó que los trabajadores habían presentado reclamaciones ante el ICBF por la no cancelación del pago de salarios y prestaciones sociales.
10. Que, a pesar de los múltiples incumplimientos por parte del Contratista, calificados por la Oficina Jurídica del ICBF como no subsanables, la Entidad adicionó el Contrato de Interventoría (Carpeta 1, folios 257 y 258). No pudo verificarse el valor y el número de adiciones por la Comisión de este Órgano de Control.

## 2.2. En relación con los Informes presentados en 2009

Esta Procuraduría Delegada apreció que los requerimientos elevados por el Supervisor del Contrato 980 de 2007 **durante el año 2009** fueron varios y se relacionan en el siguiente cuadro que detalla folios, fecha de requerimiento, dependencia y aspecto a tener en cuenta:



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

REQUERIMIENTOS AÑO 2009				
Folios	FECHA REQUERIMIENTO	Nº. REQUERIMIENTO	DEPENDENCIA	TENER EN CUENTA
Carpeta Nº1 265 a 267		74991	Interventor Coordinador Grupo Producción, Compra y Distribución	Respuesta del contratista INTER-ICBF- 2007 al ICBF (Naturaleza jurídica de los contratos laborales)
275 a 277	12- III- 2009	16781	INTER-ICBF-2007 INDUSTRIAS DEL MAIZ S.A. CORN PRODUCTS ANDINO	Respuesta oficio del Concesionario por el no pago de parafiscales al ICBF, de los trabajadores de INTER-ICBF- 2007
Carpeta 528 a 535	21-XII-2009	Informe Comisión nombrada por el ICBF	TATIANA GOMÉZ GARCÍA Y JOSÉ MARÍA NAVAS CADENA (Contratista Alma Mater)	Verificación cumplimiento de obligaciones laborales y contractuales del Contrato 980 de 2007 (Estudio aprox. de 25 empleados)
Carpeta Supervisor del contrato INTER 1 a 2	13-IV-2009	18155	JAVIER EDUARDO CÁRDENAS MENDOZA SUPERVISOR CONTRATO	Requerimiento verificar pago de aportes Seguridad Social y parafiscales
Carpeta Supervisor del contrato INTER	24-XI-2009	Sin Número	JAVIER EDUARDO CÁRDENAS MENDOZA SUPERVISOR CONTRATO	Requerimiento de las visitas no practicadas o inconsistentes

En relación con estos requerimientos e incumplimientos, dados a conocer por el Interventor al ICBF, esta Procuraduría Delegada apreció:

1. Que las irregularidades que originaron los múltiples requerimientos con ocasión del Contrato 980 de 2007 corroboran las misivas existentes entre la Interventoría INTER-ICBF-2007 y la Concesionaria Industrias del Maíz S. A. CORN PRODUCTS ANDINA (firma procesadora de la Bienestarina), cuya interventoría estuvo a cargo del mencionado Consorcio.
2. Que la firma Concesionaria INDUSTRIAS DEL MAÍZ S. A. CORN PRODUCTS ANDINA requirió a su Interventor INTER-ICBF-2007 para que cumpliera con la obligación del pago de aportes de parafiscales y el cumplimiento de las obligaciones laborales de sus empleados, pero el Consorcio INTER-ICBF-2007 le recordó a la Concesionaria que no tenía facultades para realizar exigencias y consideró que era una extralimitación de la Concesionaria impedirle el acceso a los trabajadores del mencionado Consorcio a las plantas procesadoras y que la interventoría



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

se abstendría de certificar la producción de la Bienestarina (Carpeta 1 del Contrato 980 de 2007, folios 275 a 276).

3. Que los requerimientos elevados por el Interventor del Contrato 980 de 2007, durante los años 2008 y 2009 dieron lugar a sendas resoluciones de imposición de multas, ya señaladas en este *Informe de Vigilancia Superior*.

### **2.3 En relación con los informes presentados en 2010**

Esta Procuraduría Delegada apreció que los requerimientos elevados por el Supervisor del Contrato 980 de 2007 durante el año 2010 fueron varios, los cuales se relacionan en el siguiente cuadro que detalla folios, fecha de requerimiento, dependencia y aspecto a tener en cuenta:



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

REQUERIMIENTOS AÑO 2010				
Folios	FECHA REQUERIMIENTO	N° REQUERIMIENTO	DEPENDENCIA	TENER EN CUENTA
Tomo II 548 a 558	23 – II – 2010	Acta audiencia de aclaraciones incumplimiento contractuales referente a las obligaciones de pagos laborales.	Supervisor del Contrato n°. 980 de 2007, Abogado Oficina Jurídica, Profesional Apoyo Grupo de Producción, Apoderado de INTER ICBF 2007. (sin firmas)	Se evidenció el atraso de pago de parafiscales desde el año 2009. Análisis de casos particulares de empleados de la firma interventora. Caso de una licencia de maternidad sin pagar. Desorganización administrativa
597 a 598	24-II-2010	Reunión (Acta a mano alzada)	Secretaría General ICBF. Jefe Jurídica ICBF Supervisor Contrato INTER-ICBF-2007. Representante PONCE DE LEÓN	El Representante de INTER-ICBF-2007, propuso cancelar la nómina de los trabajadores de enero, febrero 2010, prima de diciembre de 2009 y cesantías del 2008. Propuso el pago prestaciones sociales por las dificultades que tuvo con otras obras del Estado. Consideró estudiar la cesión propuesta por la Administración.
653 a 655	6-III-2010	2010-003801-NAC	Secretaría General	Requirió que el Supervisor del Contrato de INTER-ICBF-2007 diera cumplimiento a sus funciones de acuerdo al Manual de Contratación y proyectará respuesta al Ministerio de la Protección Social respecto de las investigaciones administrativas laborales e impusiera las sanciones respectivas
686 a 688	20-IV-2010	Reunión	Secretaría General	Se trató la necesidad de solucionar el tema del contrato por los once (11) incumplimientos y propuso la cesión del Contrato

En relación con estos requerimientos e incumplimientos, dados a conocer por el Interventor al ICBF, esta Procuraduría Delegada apreció:

1. Que en la reunión efectuada el 20 de abril de 2010, convocada por la Secretaría General del ICBF, se abordó el tema del incumplimiento de la ejecución contractual y se reiteró, que en más de once (11) oportunidades se había requerido al Contratista acerca de sus frecuentes incumplimientos, sin que el Representante Legal del Consorcio se presentara a las reuniones (Carpeta del Contrato 980 de 2007, Tomo II, folios 686, 687, 688). La Secretaría General del ICBF consideró en razón a los reiterados incumplimientos en la ejecución del Contrato 980 de 2007 consideró que éste debería cederse.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2. Que adicionalmente reposan en el Tomo II de la Carpeta de la Oficina Jurídica en los folios 574, 575 y 594 los Memorandos proferidos por esta Oficina en los que se hizo referencia al incumplimiento contractual ocurrido en el tercer y cuarto períodos de ejecución del Contrato 980 de 2007.

Esta Procuraduría Delegada deja constancia de que este argumento fue el mismo que se adujo en el año 2008 (Carpeta del Contrato, Tomo I, folios 257 a 258).

3. Que en el mismo Tomo II se encontraron los documentos relacionados con los incumplimientos de la Interventoría INTER-ICBF-2007, ocurridos desde enero de 2008 hasta el 3 de mayo de 2010, así mismo, los once (11) requerimientos realizados (Carpeta del Contrato, Tomo II, folios 637 a 640).
4. Que el Supervisor del Contrato, doctor Javier Eduardo Cárdenas, comunicó a la Jefe de la Oficina Jurídica, doctora Ángela María Mora Soto, que como quiera que:

***“[E]l incumplimiento ha causado daño a la entidad puesto que fue imposible para el ICBF contar de manera oportuna y certera con la información necesaria para una eficiente programación de los despachos subsiguientes a la visita y no permitió realizar las acciones de aseguramiento de la calidad del producto distribuido a los beneficiarios de los programas del ICBF, relacionadas con las condiciones de almacenamiento y entrega de la Bienestarina. Esto se une a las inconsistencias graves encontradas en la justificación de las 124 visitas del período 5º. de 2009 cuya existencia se informó al consorcio Inter –ICBF en el oficio número S-2010-010333- NAC del 17 de Marzo de 2010, sin recibir respuesta alguna que las justifique o explique”*** (Carpeta del Contrato, Tomo II, folios 676 y 677).

5. Que en folios 1098 a 1104 y 1137 a 1141 del Tomo III de la carpeta del Contrato reposan los Memorandos del interventor dirigidos a la Secretaría General informando incumplimientos del Contratista INTER – ICBF-2007.
6. Que en Memorando del 30 de agosto de 2010, suscrito por el doctor ALIRIO VALENCIA GONZÁLEZ, dirigido a la Secretaria General del ICBF, doctora Rosa María Navarro Ordóñez, se dio respuesta al Memorando I–



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

2010–008083–NAC en el que se manifestó la necesidad de observar el cumplimiento de las obligaciones de verificación de calidad de las materias primas y pruebas de laboratorio por parte del Consorcio INTER-ICBF-2007, por haberse evidenciado que durante los meses de junio y julio de 2010 se presentaron problemas por presencia de **salmonella en las muestras de la Bienestarina**, las que se sintetizan en el siguiente cuadro:

FECHA	ANÁLISIS FÍSICOQUÍMICOS	PLANTA
II- 2010	52.380 kg gorgojos	Candelaria (Valle)
6-II-2010	18.635.4 kg no cumplir NTC	Sabanagrande
28-II-2010	45 kg no cumplir NTC	Sabanagrande
VI y VII no indica año	Salmonella no indica cantidad	No indica
2008	11-Microbiológico (Coliformes Totales y Salmonella sp) 9 –Granulometría 7-Cromatografía (Vitaminas)	No indica planta ni puntos distribución
I a VIII 2009	3 Microbiológico (Coliformes) Totales Y Coliformes Fecales 9 Granulometría 13 Bramatografía (Fibra) 1 Cromatografía (Vitaminas)	No indica
II a VIII 2009	17 -Microbiológico (Coliformes Totales y Salmonella)	No indica

7. Que en el mencionado Memorando de 30 de agosto de 2010 no se indicó cuál es la Norma Técnica Colombiana –NTC- que se aplicó a las pruebas practicadas.
8. Que respecto del número de pruebas practicadas en el 2008, se analizaron un promedio de 29.8 muestras de Bienestarina; en el 2009 se analizaron un promedio de 29.1 y hasta el mes de agosto de 2010, fecha del Memorando, se analizaron 28.6 muestras de Bienestarina.
9. Que reposa certificación del Supervisor del Contrato, doctor JAVIER EDUARDO CÁRDENAS MENDOZA, en su condición de Coordinador del Grupo Producción, Compra y Distribución de Alimentos, radicada el 11 de octubre de 2010 en la División de Tesorería del ICBF en la que se autorizó el pago al Contratista por estar a paz y salvo con el pago de los aportes de salud, pensión, riesgos profesionales y aportes parafiscales



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

del mes de septiembre de 2010 (Carpeta del Contrato 980 de 2007, folio 1152).

10. Sin embargo, el Contratista a través del Representante Legal de INTER-ICBF-2007 manifestó el 3 de septiembre de 2010 que se encontraba al día en los pagos de los salarios, los aportes de seguridad social (pensión, salud y riesgos profesionales) y los aportes parafiscales (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y Caja de Compensación Familiar) hasta el mes de julio de 2010, lo cual demuestra una clara contradicción sobre el pago efectuado (Carpeta del Contrato 980 de 2007, folio 1154).

#### **2.4. En relación con los Informes presentados en 2011**

Esta Procuraduría Delegada apreció que los requerimientos elevados por el Supervisor del Contrato 980 de 2007 durante el año 2011 fueron varios, los cuales se relacionan en el siguiente cuadro que detalla folios, fecha de requerimiento, dependencia y aspecto a tener en cuenta:

REQUERIMIENTOS AÑO 2011				
Folios	FECHA REQUERIMIENTO	Nº. REQUERIMIENTO	DEPENDENCIA	TENER EN CUENTA
Tomo III 1194 a 1195	1 - II - 2011		Supervisor del Contrato nº. 980 de 2007	Solicitud Plan Acción de las características del rotulado que debe tener el producto Bienestarina. Plan de Acción para garantizar la ausencia en el producto de elementos diferentes a lo establecido en la ficha técnica. Plan de Acción para que el concesionario se ajuste a las especificaciones técnicas contractuales



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

De los requerimientos realizados durante el 2011, esta Procuraduría Delegada apreció:

1. Que se encontró Oficio suscrito por el doctor JAVIER EDUARDO CÁRDENAS MENDOZA, Coordinador Grupo Producción Compra y Distribución Alimentos del ICBF en el que la Contraloría General de la República ordenó que la prueba técnica fuera practicada en el INVIMA, para lo cual recolectaron muestras físicas a nivel nacional de la Bienestarina y se dio cuenta de que:  
*“Los resultados emitidos por el INVIMA, en cuanto a los parámetros fisicoquímicos analizados, evidenciaron la presencia de ácido sórbico en la totalidad de las muestras, siendo el ácido sórbico un aditivo. Dentro de los aditivos contemplados por la NTC 5148 no se admite éste. Por lo cual el INVIMA emitió el concepto de ‘Fisicoquímicamente rechazado’, para todas las muestras objeto de análisis”* (Carpeta del Contrato 980 de 2007, Tomo III, folio 1190, negrillas fuera de texto).
2. Que en el cuadro anterior se registró el Oficio de fecha 1º de febrero de 2011 del Supervisor del Contrato dirigido al Director del Consorcio INTER-ICBF-2007 mediante el cual informó el resultado de la prueba solicitada por la Contraloría General de la República donde, a su vez, le solicitó el plan de acción de la interventoría del producto (Carpeta del Contrato 980 de 2007, Tomo III, folios 1194 al 1195).
3. Que en respuesta al Oficio de 1º de febrero de 2011 del Supervisor del Contrato el Representante Legal del Consorcio INTER-ICBF-2007 le explicó la forma y metodología para ejercer la interventoría a la Concesionaria y argumentó que el Contrato de Interventoría **“no especifica qué tipo de pruebas fisicoquímicas debe realizar la interventoría”** (Carpeta del Contrato 980 de 2007, Tomo III, folios 1196 a 1202).
4. Que en Concepto emitido por el Director de Logística y Abastecimiento Estratégico del ICBF el 9 de febrero 2011, dirigido a la Secretaria General y al Coordinador del Grupo de Contratos Oficina Jurídica del ICBF, se pronunció sobre los argumentos del Consorcio INTER-ICBF-2007, así:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- “1. Los análisis realizados por la interventoría se limitan a validar únicamente los análisis realizados por el concesionario, metodología con la que no es posible garantizar completamente la calidad del producto. 2. La interventoría no ha recomendado al ICBF otro tipo de análisis o pruebas que permitan identificar compuestos diferentes a los estipulados en las fichas técnicas del producto. 3. La interventoría se ha limitado a revisar el cumplimiento de las fichas técnicas de las materias primas nacionales únicamente a nivel documental” (Carpeta del Contrato 980 de 2007, Tomo III, folios 1203 a 1204).*
5. Que en el mencionado Concepto se precisó a la Secretaria General y al Coordinador del Grupo de Contratos de la Oficina Jurídica del ICBF sobre el incumplimiento de la firma Interventora de las obligaciones 13, 14, 17, 26, 27, 28, 30, 31, 36, 48, 49, 72 a 79, 83, 132, 141, 144, 145, 148, 149 y 151 establecidas en la cláusula tercera del Contrato 980 de 2007.
  6. Que el 16 de febrero de 2010 el Jefe de la Oficina Jurídica del ICBF se pronunció sobre el citado Concepto en el que manifestó que se hacía necesaria la conceptualización técnica de todos y cada uno de los presuntos incumplimientos señalados (Carpeta del Contrato 980 de 2007, Tomo III, folios 1225 y 1226).
  7. Que en Informe Ejecutivo de la Interventoría de 14 de marzo de 2011, suscrito por el Supervisor del Contrato 980 de 2007, doctor Cárdenas Mendoza, dirigido a la Secretaría General del ICBF, se hizo referencia a las obligaciones que ejecutó la Interventoría. También se refirió a la realización de seis (6) Comités de Interventoría en las plantas procesadoras, los cuales se llevaron a cabo entre el 19 de noviembre de 2010 hasta el 18 de marzo de 2011. Cabe anotar que el Informe se centró en detallar las visitas realizadas en la vigencia de 2010 y 2011, pero no se reportaron las actividades de los años 2008 y 2009 (Carpeta del Contrato 980 de 2007, Tomo III, folios 1227 a 1236).
  8. Que el Supervisor del Contrato 980 de 2007 dirigió comunicación a la Secretaria General del ICBF en la que manifestó que desde el inicio del contrato **el Consorcio INTER-ICBF-2007 no pudo cumplir con la obligación de las visitas** en los puntos de entrega de la Bienestarina en el primer periodo de 2008, es decir, desde el 1° de enero al 25 de febrero



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

de 2008 ni para el segundo período del 2008 comprendido desde el 16 de febrero hasta el 31 de marzo de 2008, ni para el tercer y cuarto período del 2008, esto es, el que comprende desde el 1º de abril hasta junio de 2008 (Carpeta Única de la Supervisión, folios 77 a 83).

9. Que el constante incumplimiento llevó al Consorcio INTER-ICBF-2007 a presentar al ICBF un Plan de Mejoramiento continuo hasta el día 21 de julio de 2008. El informe del Supervisor se centró en los riesgos causados y sustentó que:

*“[E]l incumplimiento no afectó de manera trascendental y directa la ejecución del contrato, aunque sí condujo a riesgos por parálisis, dado que la comprobación y certificación de las entregas realizadas por el concesionario del contrato 894, objeto de interventoría, depende entre otros aspectos de la realización oportuna de las visitas a los puntos de entrega”* (Carpeta del Contrato, Tomo III, folios 1227 a 1236, negrillas fuera de texto).

10. Que en Memorando suscrito por el Subdirector de Agencia y Logística y dirigido a la Secretaría General del ICBF de 7 de septiembre de 2010, se hizo referencia al cumplimiento de la calidad de las materias primas y pruebas de laboratorio realizadas por parte de INTER- ICBF- 2007, así como al certificado de calidad de producto terminado verificados por la Interventoría en los años 2008 y 2009 en cumplimiento de la obligación 75 de la cláusula tercera del Contrato 980 de 2007 (Carpeta Única de la Supervisión, folios 198 a 201).

Para esta Procuraduría Delegada es preciso anotar que la anterior información no es acorde con lo expresado por el Subdirector de Agencia y Logística el 30 de agosto de 2010, porque en esta fecha presentó un resumen de las pruebas de laboratorio realizadas mensualmente, cuyo resultado arrojó observaciones de no cumplimiento a las Normas Técnicas Colombianas de los productos en los años 2008 y 2009 (Carpeta del Contrato 980 de 2007, Tomo III, folios 1137 a 1141).

11. Que, de acuerdo a la revisión de la información remitida por el ICBF el 6 de abril de 2011 ante un requerimiento realizado por la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

y la Familia en relación a las acreencias del Grupo Empresarial PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S.A. INGENIEROS CONSULTORES (quien es parte integral del Consorcio INTER-ICBF-2007), se advirtió que la Oficina Jurídica del ICBF no encontró información sobre si el Contratista es acreedor del ICBF. El Oficio de la Secretaría General no hizo claridad a qué firma se refería, si es al Consorcio o si es al Grupo Empresarial PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S.A. INGENIEROS CONSULTORES.

12. Igualmente, se informó que la Administración del ICBF mantiene contacto permanente con los Representantes de HIDROTEC LIMITADA INGENIEROS CONSULTORES, Consorciado de INTER-ICBF-2007, el liquidador designado por la Superintendencia de Sociedades y funcionarios de la Compañía Mundial de Seguros, con quienes realizan seguimientos a la ejecución contractual.

### **3. Observaciones al proceso precontractual**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia presenta las siguientes observaciones en relación con la etapa precontractual del Contrato 980 de 2007, relativo a la Interventoría de la Bienestarina.

1. Que se estableció que la presentación del Certificado de Inscripción, Calificación y Clasificación en el Registro Único de Proponente RUP se solicitó para establecer el K de contratación y sólo indicó que los proponentes debían estar inscritos como Consultores.
2. Que el Decreto 92 de 1998, reglamentario de la Ley 80 de 1993, es la norma que señala la inscripción de las personas y sus actividades comerciales en el Registro Único de Proponentes –RUP–, cuya esencia es la de ser público y obligatorio y se retroalimenta con la información que suministran los interesados, basados en la buena fe de los proponentes en sus actuaciones frente a la Administración Pública.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Al examinar el Registro Único de Proponentes de las dos (2) firmas socias del Consorcio seleccionado INTER- ICBF- 2007, se verificó que en el registro aportado por el Consorciado HIDROTEC LIMITADA. INGENIEROS CONSULTORES, no apareció consignada la experiencia específica. No obstante, se encontró la certificación proferida por la empresa Arroceras Montería Ltda., la que indicó que HIDROTEC LIMITADA. INGENIEROS CONSULTORES ejecutó la Supervisión y el Control de Calidad del Proceso de la Producción de Arroz en la Arrocería Montería, desde el 15 de noviembre de 2002 hasta la terminación del Contrato el 13 de octubre de 2006.

Esta Procuraduría Delegada deja constancia de que esta información no aparece registrada en el Registro Único de Proponentes RUP (Propuesta presentada por el Consorcio INTER-ICBF-2007, Tomo 14 del proceso contractual, folio 120).

En el Registro Único de Proponentes de PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S. A. Ingenieros Consultores, quien es el otro Consorciado de INTER-ICBF- 2007, tampoco aparece registrada la experiencia específica. Sin embargo, en este Registro se observó la certificación donde acredita que la firma ejecutó Contrato de Asesoría en el Desarrollo de los Procesos Logísticos de Transporte e Insumos Productos y Materiales con la Firma Translogistic, que hizo parte del mismo Grupo Empresarial, conformado por los señores MANUEL NULE VELILLA, MIGUEL EDUARDO NULE VELILLA Y GUIDO ALBERTO NULE MARIÑO, según información tomada del Auto 405-016309 del 9 de septiembre de 2009, proferido por la Superintendencia de Sociedades (Propuesta presentada por el Consorcio INTER-ICBF-2007, Tomo 14 del proceso contractual, folio 122).

3. Que la no evaluación del Registro de Inscripción, Calificación y Clasificación RUP, más allá de la capacidad residual de contratación, pudo poner en riesgo la eficiencia y eficacia del Estado, por cuanto el



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Registro tiene como función establecer las condiciones del oferente y la información allí consignada se considera veraz.

El sentido de la Ley 80 de 1993 es el de evaluar la calificación de los proponentes obtenida y reflejada en el RUP con los criterios de experiencia fijados en los términos de referencia o pliego de condiciones, ya que estos últimos son los que califican el todo de la oferta. Al analizar el Registro Único de Proponentes con la integridad de la oferta, le brinda a las Entidades Públicas mayor garantía para los logros de los fines de la contratación.

Al parecer los evaluadores no efectuaron una revisión estricta de los reportes de los contratos que se encuentran registrados en el RUP con respecto a la experiencia específica solicitada en los términos de referencia, ya que el hoy Contratista INTER-ICBF-2007 aportó una certificación expedida por la firma Translogistic que hace parte del grupo empresarial PONCE DE LEÓN, el que a su vez es consorciado INTER-ICBF-2007, la cual no estaba inscrita en el Registro Único de Proponentes.

4. Que se pudo establecer en los Términos de Referencia que no se exigió como requisito mínimo ni como criterio de evaluación el estudio de los estados financieros de los oferentes en el Concurso Público ICBF-SN-CP-005-07 y se optó por la solicitud de Cupo de Crédito. Si bien es cierto que no existe prohibición legal para esta exigencia se debió prever que los estados financieros sirven para analizar el grado o la medida de liquidez de las inversiones a corto plazo, las obligaciones corrientes, la rotación de inventarios, el estado de solvencia, la liquidez, la capacidad de endeudamiento, entre otros.

Los principios de la contratación estatal establecen la necesidad de observar por parte de las entidades públicas, la idoneidad de los proponentes, en los aspectos técnicos y económicos, mediante el estudio de la documentación que refleja la información del oferente para lograr



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

establecer la solidez financiera de la empresa, con el objeto, entre otros, de mitigar posteriores riesgos de la Administración Pública en desarrollo de los contratos y el uso racional de los recursos públicos.

Esta Procuraduría Delegada no pone en duda el alcance de los estados financieros, pero estima que en tratándose de contratos que afectan de manera directa derechos fundamentales es oportuno prever otro tipo de documentación que permita evaluar en mejor forma los riesgos en la ejecución y en el desarrollo de los contratos, como efectivamente no parece haber sucedido en el caso sub examine, situación que se evidenció con la revisión de las carpetas contractuales de la Interventoría INTER-ICBF-2007, como el incumplimiento de la práctica de visitas a la Concesionaria INDUSTRIAS DEL MAÍZ S. A. CORN PRODUCTS ANDINA por falta de infraestructura, el no pago de salarios, vacaciones y cesantías del personal que contrató el Consorcio para la ejecución desde el inicio del Contrato 980 de 2007, es decir, desde el 27 de diciembre de 2007 como lo disponen las obligaciones 77 y 172 de la cláusula tercera en concordancia con el parágrafo quinto del artículo sexto del mencionado Contrato.

Se confirma lo anterior, además por las diferentes informaciones que ha venido conociendo el país del Grupo Empresarial PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S.A. INGENIEROS CONSULTORES, en liquidación, y en las que se le ha señalado como deudor del Fisco Nacional desde el año 2006, firma que hace parte del Consorcio INTER-ICBF-2007.

Por las consideraciones precedentes para esta Procuraduría Delegada es razonable afirmar que el ICBF aparentemente no fue diligente en la evaluación y permitió que se adjudicara el Contrato 980 de 2007 con las inconsistencias señaladas.

5. Que se evidenció que los evaluadores del concurso público SN-005-2007 y demás funcionarios del ICBF no analizaron al momento de la evaluación que el oferente, hoy Contratista INTER-ICBF-2007, adicionó la Carta de



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

Presentación de la Propuesta al agregar el ordinal (vi) en el que informó que el consorciado HIDROTEC LIMITADA INGENIEROS CONSULTORES estaba en proceso de reorganización bajo los parámetros de la Ley 550 de 1999, a pesar de que había manifestado bajo la gravedad del juramento que no se encontraba incurso en la Ley 1116 de 2006.

La Entidad Contratante no tuvo en cuenta ni se verificó en el Registro Único de Proponentes de la firma Hidrotec Ltda. Ingenieros Consultores, que registraba dos (2) embargos de bienes, uno de los cuales corresponde a Impuestos Distritales.

Los embargos de bienes o de establecimientos de comercio no limitan la actividad comercial, no sacan del comercio a las empresas o personas, pero respecto de una Entidad Pública que tiene como funciones misionales dar respuesta a problemáticas que afectan la deficiencia nutricional en la niñez, en las madres gestantes y lactantes y en los adultos mayores, entre otras, en toda la población colombiana, es deber del servidor público actuar con responsabilidad en cumplimiento del inciso 4º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que invoca los postulados de la ética y de la justicia, que deben estar presentes en las actuaciones institucionales.

En ejercicio de los principios que regulan la Función Pública, como de las normas que orientan la conducta del servidor público y las establecidas en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo, lo que razonablemente pudo haber hecho el ICBF era reseñar la observación, resaltando la situación de la firma consorciada en el cuadro de evaluación en concordancia con el Principio de Transparencia para conocimiento de todos y cada uno de los oferentes.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Al parecer, el ICBF cometió presuntas irregularidades en la etapa precontractual del Concurso Público quizás no dando aplicación del Principio de Selección Objetiva previsto en el Estatuto Contractual.

#### **4. Observaciones al proceso contractual**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia presenta las siguientes observaciones en relación con la etapa contractual del Contrato 980 de 2007, relativo a la Interventoría de la Bienestarina:

1. Que se observó que el Contratista Consorcio INTER-ICBF-2007 suministró ante la DIAN como información domiciliaria la dirección (nomenclatura) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, irregularidad que presuntamente dio origen a una investigación administrativa, evidenciándose el manejo erróneo de la información que dio lugar a equívocos, ya que no es entendible que un particular pueda tener como domicilio el de una Entidad Pública por el hecho de tener una relación contractual con la misma.
2. Que se evidenció que desde el año 2009 el Consorcio INTER-ICBF-2007 se encontraba en mora con el pago de parafiscales, como quedó plasmado en el Acta de Audiencia de aclaraciones de incumplimiento del 23 de febrero de 2010, en requerimientos del Supervisor y en las diferentes misivas recíprocas entre el Consorcio y la Concesionaria; con lo que pudo haberse desconocido lo establecido en la Ley 89 de 1988, artículo 3º y 12 de la Ley 1066 de 2006 y artículo 50 de la Ley 789 de 2002.

En este sentido, debe precisarse que la Secretaria General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el 6 de abril de 2011 dio respuesta a un requerimiento de la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en el cual se



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

informó que la empresa PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S.A INGENIEROS CONSULTORES no tiene ninguna deuda con el Instituto.

Esta información debe matizarse, toda vez, que si bien es cierto no existe contrato suscrito entre el ICBF y la firma PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S.A INGENIEROS CONSULTORES, esta última hace parte Consorcio INTER-ICBF-2007.

En el mismo Oficio del 6 de abril de 2011, la Secretaria General del ICBF afirmó que esta Entidad ha mantenido contacto con el Liquidador del Grupo Empresarial PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S.A. INGENIEROS CONSULTORES, doctor Saúl Sotomonte. Sin embargo, y de acuerdo a la visita efectuada por este Organismo de Control a la Sede Nacional del ICBF donde fueron revisadas un número aproximado de 45 carpetas del Contrato 980 de 2007 y en la que se leyeron más de 4.000 folios, documentación que fue puesta a disposición por el ICBF a esta Comisión, no se evidenció actuación alguna del Liquidador.

Lo que si se evidenció por este Órgano de Control fue que para unos efectos el ICBF citó y acordó compromisos con el Representante Legal de INTER-ICBF-2007 y para otros con la firma PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S. A. INGENIEROS CONSULTORES.

3. Que, de acuerdo con las situaciones encontradas y relacionadas en los cuadros año por año desde el 2008 al 2011, se estableció un promedio de veinticuatro (24) requerimientos, aclaraciones o precisiones elevadas al Supervisor del Contrato 980 de 2007 al ICBF y de manera concreta a la Secretaría General, a la Oficina Jurídica, al Subdirector de Agencia Logística, así como a profesionales de diferentes áreas del Instituto, en su mayoría sobre aspectos técnicos presentados en la ejecución del Contrato de Interventoría INTER-ICBF-2007.
4. Que desde el mes de enero de 2008, el Supervisor del Contrato requirió a la Interventoría INTER-ICBF-2007 para que cumpliera con las obligaciones 77, 78, 89 y 90 de la cláusula tercera del Contrato 980 de



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

2007, las cuales son esenciales para la eficiente ejecución de éste y que se transcriben en el siguiente cuadro:

OBLIGACIONES
<b>77.</b> La Interventoría efectuará control de calidad del producto terminado mediante muestreos aleatorios, tomando muestras en planta y en los puntos finales de entrega, los cuales serán analizados en laboratorios certificados, diferentes de los del concesionario, bajo responsabilidad y costo, a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones y normas técnicas de los productos de alto valor nutricional que en ejecución del contrato de concesión se produzcan en plantas. En tal sentido dichos laboratorios deberán cumplir con las normas técnicas ICONTEC-NTC-ISO-17025. Para tal efecto la interventoría realizará 30 pruebas de laboratorios mensuales, utilizando como mínimo 30 kilos de Bienestarina (producto terminado), a las que deberá realizar diez pruebas de fisicoquímicas, cinco pruebas organolépticas y, quince microbiológicas que deberán comprender lo siguiente: 1. Recuento de microorganismos Mesófilos. 2. Número más probable de Coliformes Totales. 3. Número más probable de Coliformes Fecales. 4. Recuento de Staphylococcus áureas. 5. Recuento de Bacillus Céreus. 6. Recuento de Esporas Clostridium Sulfito Reductor NTC. 7. Detección de Salmonella. Una de las quince de las pruebas microbiológicas deberá analizar hierro y vitaminas.
<b>78.</b> Recibir del concesionario los resultados de las pruebas de laboratorio desarrolladas, revisarlas y cruzarlas contra sus propios resultados con el objeto de aprobar o improbar la confiabilidad y certeza de las pruebas efectuadas por el concesionario y sobre los resultados correspondientes
<b>79.</b> Efectuar el seguimiento al proceso de control de calidad del producto terminado realizado por el Concesionario y analizarlo a fin de dar o no su aprobación. En caso de rechazo, generar alternativas o sugerencias que garanticen los estándares de calidad establecidos por el ICBF
<b>89.</b> Visitar directamente como mínimo cada cuarenta y cinco (45) días, cada uno de los puntos definidos por el ICBF como destinos de entrega de la Bienestarina y constatar la llegada oportuna del producto en las condiciones, características y cantidades establecidas en la programación mensual de manera que haya coincidencia perfecta entre lo producido y lo despachado, desde cada una de las plantas, de manera que se cumpla con la programación construida conjuntamente y con la establecida por el ICBF
<b>90.</b> Adelantar durante la visita la toma de inventario de Bienestarina en cada uno de los puntos de recibo de la misma, establecidos en el Contrato de Concesión, e igualmente de todos los puntos que se hayan modificado por decisión del ICBF

5. Que en relación con la obligación 77 esta Procuraduría Delegada hace las siguientes consideraciones:

- Que la obligación por parte de la Interventoría de efectuar control de calidad del producto terminado mediante muestreos aleatorios es esencial para la eficiente ejecución del Contrato, ya que regula el correcto control de la calidad de la Bienestarina y al ser ésta un producto alimenticio cobra una dimensión única y exclusiva, debido a que el consumo tiene como beneficiarios directos a los niños, las niñas, las madres gestantes y lactantes, los adultos mayores pertenecientes a la población más vulnerable del país.
- Que la Comisión de la Procuraduría Delegada verificó que mediante informe suscrito por el Subdirector de Agencia Logística del ICBF, doctor Alirio Valencia González, del 30 de agosto de 2010, se le comunicó a la Ordenadora del Gasto del ICBF que en **los meses de**



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**junio y julio del mismo año se presentaron inconvenientes en las pruebas practicadas a las muestras de la Bienestarina y que su resultado arrojó Salmonella sp, Coliformes Totales y Coliformes Fecales y otros.** El informe no indicó en cuáles plantas se encontraron estos resultados.

- Que del mencionado informe no se puede determinar si en los años 2008 y 2009 se realizaron las 30 pruebas en los 30 kilos del producto, de conformidad con la obligación 77 del Contrato 980 de 2007, las cuales eran de imperativo cumplimiento en razón a la argumentación legal *“el contrato es ley para las partes”*, artículo 1602 del Código Civil.
- Que el citado Director de Agencia Logística suscribió Memorando de 7 de septiembre de 2010, en el que precisó que el Consorcio INTER-ICBF-2007 había dado cumplimiento a la verificación de la calidad de las materias primas, la realización de las pruebas de laboratorio y certificó la calidad del producto terminado en los años 2008 y 2009, en atención a la obligación 75 de la cláusula tercera del Contrato 980 de 2007, cayendo en aparente contradicción con lo expresado en el Memorando del 30 de agosto de 2010, es decir, que el mismo funcionario tan sólo con ocho (8) días de diferencia presentó dos afirmaciones contradictorias.
- Que el ya citado Subdirector de Agencia Logística mediante comunicación de 9 de febrero 2011, le comunicó a la Secretaría General del ICBF que el Consorcio INTER-CBF 2007 había incumplido las obligaciones 13, 14, 17, 26, 27, 28, 30, 31, 36, 48, 49, de la 72 a la 79, 83, 132, 141, 144, 145, 148, 149 y 151 de la cláusula tercera, relacionadas con el cumplimiento del control inicial, durante el proceso y del producto final de la Bienestarina.
- Que como quiera que las inconsistencias presentadas en los dos (2) Memorandos –informes– están directamente relacionados con la obligación 77 de la cláusula tercera del Contrato de Interventoría 980 de 2007 y, a su vez, está estrechamente unida a las obligaciones 78, 89 y 90 convirtiéndose así en indisolubles, no se podían cumplir una



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

independiente de la otra, por esto, el ICBF las categorizó como esenciales. Por lo tanto, resulta por lo menos preocupante el cambio del concepto técnico en un lapso de tiempo tan corto.

6. En relación con las otras obligaciones del Contrato 980 de 2007, esta Procuraduría Delegada presenta las siguientes consideraciones:
  - Que los incumplimientos en que incurrió el Contratista durante los años 2008, 2009 y 2010 se consideran obligaciones vitales, esenciales para el cumplimiento de los fines del Contrato, así como para la efectividad de los fines del Estado Social de Derecho. Al no practicarse las muestras de la Bienestarina de acuerdo a lo pactado se pudo poner en riesgo la salud, la vida, la seguridad alimentaria de los y las beneficiarias, porque no se garantizó el control de calidad del producto alimenticio incumpléndose de esta forma los estándares de calidad, así como las obligaciones contractuales.
  - Que las obligaciones 77, 78, 79, 89 y 90 del Contrato 980 de 2007 se incumplieron, tal como se verificó en el informe complementario de 30 de abril de 2008, suscrito por el Supervisor del mencionado Contrato, en el que se dio a conocer a la Dirección General del ICBF, que desde el 1º de enero hasta el 31 de marzo de 2008, el Consorcio INTER-ICBF-2007 no practicó 3.787 visitas, que con apenas tres (3) días de inicio de ejecución del Contrato fue necesario hacer un primer requerimiento por incumplimiento de la obligación 89 de la cláusula tercera del citado Contrato. El informe también indicó que el Contratista incumplió el tercer y cuarto período del año 2008 comprendido del 1º abril a junio de 2008 en relación con las visitas esenciales pactadas para la eficiente ejecución del Contrato.
  - Que el Coordinador del Grupo de Contratos de la Oficina Jurídica del ICBF también conceptuó sobre el incumplimiento de las visitas durante el tercer y cuarto período de ejecución y afirmó que “**no es subsanable**, en razón a que son **obligaciones esenciales** por que se



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*deben cumplir dentro de los períodos establecidos” (Carpeta del Contrato, folios 257 a 258).*

- Que al no cumplirse con la obligación 90 del Contrato 980 de 2007, considerada como esencial para la eficiente interventoría del Contrato de procesamiento de la Bienestarina en toda la cadena productiva, las demás obligaciones pactadas no se podían ejecutar en su totalidad.
- Que en razón de que no se practicaron las visitas, tal como se había pactado en la obligación 89 del Contrato 980 de 2007, presuntamente se rompió la cadena de continuidad de las subsiguientes obligaciones desde la 72 a la 97, que igualmente tenían la categoría de esenciales para el desarrollo del Contrato.
- Que la Interventoría en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública está regulada en los artículos 4°, 5°, y 14 de la Ley 80 de 1993, cuyo fin es ejercer la supervisión y el control del objeto y las obligaciones de los contratos: vigilar y corregir errores en el caso de que se presenten. En el Contrato de Interventoría 980 de 2007 se pactó que la misma debería ejercerse en todo el ciclo del proceso productivo como: (i) efectuar control de calidad a los insumos y las materias primas que debe adquirir la Concesionaria; (ii) realizar análisis y pruebas de laboratorio propias y aleatorias; (iii) vigilar y controlar los insumos y las materias primas, con lo cual el Interventor podrá improbar materias primas y/o insumos (incluido empaque y demás); (iv) exigir análisis y resultados de laboratorio de las muestras de las materias primas e insumos antes de vincularse en el proceso productivo; (v) efectuar control de calidad del producto terminado; (vi) recibir a la Concesionaria las pruebas de laboratorio; (vii) hacer seguimiento al proceso de control de calidad hasta el análisis de todas las obligaciones que están ligadas y que dependen en un todo de la práctica de las VISITAS. Al incumplirse con éstas, por ende, se pudo haber afectado el cumplimiento del Contrato de Interventoría, lo que parece estar evidenciado con las sanciones impuestas al Contratista



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

mediante las Resoluciones 2764 de 2009 por \$57.786.023.44 y Resolución 2712 de 2010 por \$152.553.808.36, ambas de la Dirección General del ICBF.

- Que los incumplimientos del Contratista, además de afectar la estructura misma del Contrato 980 de 2007, pudieron afectar de manera grave la función misional del ICBF, ya que al convocarse el concurso público para la contratación de la Interventoría del Contrato de Concesión de la producción de Bienestarina, el ICBF estableció criterios técnicos y económicos, cláusulas y obligaciones con el propósito de que el producto alimenticio se entregara en condiciones óptimas y en los términos previstos, lo que no se logró por la aparente falta de rigurosidad del ICBF.
- Que el mismo ICBF por intermedio de sus funcionarios calificó los incumplimientos como esenciales de acuerdo a las obligaciones pactadas, debido a que si no se cumplía con las VISITAS pactadas no podía ejecutarse el Contrato a cabalidad, ya que éstas constituían el punto de partida para generar el control de los aspectos técnicos, el control de calidad del producto desde el inicio hasta la entrega final.
- Que los incumplimientos en la práctica de las visitas a las plantas procesadoras de Bienestarina y a los puntos de entrega de la misma, así como el control de calidad de este producto, verificados por el propio ICBF, generó una presunta afectación a los beneficiarios del programa, quienes no recibieron a tiempo, ni en óptima calidad la Bienestarina.
- Que el mismo Supervisor del Contrato 980 de 2007 informó a la Oficina Jurídica del ICBF que el incumplimiento de la Interventoría INTER-ICBF-2007:

*“[H]a causado daño a la entidad puesto que fue imposible para el ICBF contar de manera oportuna y certera con la información necesaria para una eficiente programación de los despachos subsiguientes a la visita y*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*no permitió realizar las acciones de aseguramiento de la calidad del producto distribuido a los beneficiarios de los programas del ICBF, relacionadas con las condiciones de almacenamiento y entrega de la Bienestarina. Esto se une a las inconsistencias graves encontradas en la justificación de las 124 visitas del período 5º. de 2009” (Carpeta del Contrato, folios 676 a 677, negrillas fuera del texto).*

- Que el ICBF pudo haber fallado al no ejercer seguimiento riguroso a la práctica de las pruebas de las muestras de la Bienestarina y al control de calidad de este producto, mucho más, si se tiene en cuenta el resultado de las muestras realizadas por el INVIMA, las cuales fueron solicitadas por la Contraloría General de la República, cuyo dictamen arrojó que de los parámetros fisicoquímicos analizados en el producto alimenticio de la Bienestarina se evidenció la presencia de ácido sórbico en la totalidad de las muestras. Este ácido es un aditivo no permitido dentro de los contemplados por la NTC 5148 del INVIMA.
- Que es cierto que el ICBF impuso multas al Consorcio INTER-ICBF-2007, pero al analizar detenidamente la Circular 0065 del 18 de septiembre de 2008 de la Dirección del ICBF mediante la cual se establece el procedimiento que se debe seguir para la imposición de multas a los contratistas y que en su numeral **3.1.**, denominado **“En cuanto a la imposición de multas”** establece que deben concurrir unos presupuestos, entre los que señala el ordinal (iii): **“Que el incumplimiento no afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización”**. Al parecer la decisión de la imposición de las multas pudo no haber aplicado lo establecido en el mencionado ordinal de la citada Circular.
- Que toda la documentación examinada permite razonablemente afirmar que los incumplimientos en que incurrió el Interventor INTER-ICBF-2007 (Contrato 980 de 2007) afectó en forma grave y directa la ejecución del Contrato 894 de 2007 de Concesión para la operación de las plantas de producción de alimentos de alto valor nutricional



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Bienestarina (de propiedad del ICBF) y los directamente afectados fueron sus beneficiarios.

7. Que las situaciones encontradas y las observaciones señaladas ponen de presente que la ejecución del Contrato de Interventoría, presuntamente, adoleció de una ejecución rigurosa y eficaz de acuerdo a lo pactado en el mismo Contrato 980 de 2007, a lo establecido en el Manual de Interventoría/Seguimiento del ICBF, a lo reglado en las normas en materia de Contratación Estatal.

La INTERVENTORÍA/SUPERVISIÓN es garante de los fines del Estado Social de Derecho, tanto es así, que el Legislador reguló en el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 que los consultores, interventores y asesores deberán responder civil y penalmente por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las Entidades.

La Procuraduría General de la Nación ha señalado que el ejercicio de Interventoría es sustancial en el eficiente desarrollo de los contratos “[r]esultando de tal importancia dicha misión, que para efectos de responsabilidad penal se asimilan a los servidores públicos, a tal punto que le son atribuibles delitos que sólo podrían ser imputables a sujetos activos calificados, cual es el caso de los delitos contra la administración pública” (Concepto Delegada Primera de Contratación de 12 de febrero de 2010).

8. Que, a juicio de esta Procuraduría Delegada, con las presuntas irregularidades en la ejecución de ese Contrato, se pudieron quebrantar, entre otros, el derecho al trabajo por el pago inoportuno de los empleados de INTER-ICBF-2007, a pesar de que la entidad le pagaba mensualmente la suma pactada al Contratista.

También pudo quebrantarse la economía de la Administración Pública al no haberse pagado de manera oportuna los parafiscales, al ser éstos esenciales para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar porque son el motor y sustento financiero de esa Entidad.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

9. Que para esta Procuraduría Delegada también es preocupante la falta de juicio y claridad del Contratista Interventor al usar la dirección de la entidad ICBF en la información ante la DIAN, el cambio de conceptos técnicos sin sustento que dan origen a la confusión y al caos en la comprensión y el entendimiento del desarrollo del Contrato 980 de 2007.
10. Que también preocupa la falta de la adopción de decisiones de manera pronta, oportuna, eficaz y legal por parte del ICBF, lo que pudo haber puesto, y puede seguir haciéndolo, en riesgo a los niños, a las niñas, a las madres gestantes, a los adultos y a las adultas mayores con la distribución del producto nutricional alimenticio de Bienestarina sin el control de calidad debido.

También le preocupa a esta Procuraduría Delegada la presunta mora del ICBF en la imposición de sanciones –multas– con retrasos de hasta ocho (8) meses desde la fecha de los incumplimientos, así como la interpretación presunta ajena a lo reglamentado por la propia Entidad de la Circular 0065 del 18 de septiembre de 2008 de la Dirección General del ICBF.

11. Que con la falta de observancia al cuidado requerido, que ha de ser por de más riguroso en tratándose de un Contrato de Interventoría, el ICBF pudo haber sido negligente al no exigir el estricto cumplimiento del objeto y de las obligaciones pactadas en el Contrato 980 de 2007. Esa negligencia puede estar en cabeza de la Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de la Secretaria General en calidad de delegada para contratar –de conformidad con la Resolución 03939 del 13 de septiembre de 2010 de la Dirección General del Instituto–, del Supervisor del Contrato designado por la entidad, de la Jefe de la Oficina Jurídica, del Subdirector de Agencia Logística, porque presuntamente no desplegaron su actuar en el cumplimiento de los deberes funcionales que, sin duda, los pudo haber conducido a incumplir con la Constitución Política de Colombia, la ley y las normas internas de la Entidad, así como a poner en riesgo derechos fundamentales de las personas beneficiarias de la Bienestarina.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

12. Que al presuntamente no tenerse en cuenta la aplicación de los principios que ilustran toda la función administrativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución Política, los cuales están prioritariamente al servicio de los intereses generales y basándose en la aplicación de los Principios de la Igualdad, Moralidad, Eficacia, Economía, Celeridad, Imparcialidad y Publicidad, las actuaciones de los citados funcionarios del ICBF y de quienes participaron en el desarrollo del Contrato 980 de 2007 pueden tener consecuencias disciplinarias, razón por la cual esta Procuraduría Delegada remitirá copias a las Procuradurías Delegadas competentes para que determinen si existe mérito para abrir la respectiva investigación disciplinaria o para adelantar indagaciones preliminares.
13. Que el presunto incumplimiento de las funciones misionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con la ejecución del Contrato 980 de 2007 pudo amenazar de manera grave los derechos fundamentales de los aproximadamente nueve millones (9.000.000) de beneficiarios (fuente ICBF) del programa Recuperación Nutricional de la Bienestarina como son los niños, las niñas, las adultas y los adultos mayores y de esta forma se pudo haber vulnerado la Constitución Política de Colombia, entre otras normas, en el artículo 2º, según el cual:

*“Son fines esenciales del estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes”.*

Del mismo, modo pudieron lesionarse o amenazarse los derechos a la vida (artículo 11 constitucional), a la atención y asistencia a las personas de la tercera edad (artículo 46 ibídem), a la salud (artículo 49 ibídem). Esa presunta afectación o amenaza pudo poner en riesgo los derechos fundamentales de los niños, en especial, el derecho a la vida, a la integridad física, a la salud y la seguridad social, a la alimentación equilibrada (artículo 44 ibídem), así como los derechos de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos (artículo 47 constitucional). Igualmente,



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

pudo haberse desconocido el artículo 43 constitucional, relativo a la especial asistencia y protección del Estado a las mujeres embarazadas y lactantes; el artículo 65 constitucional, según el cual “[l]a producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”; el artículo 78 de la Carta Política establece que:

*“La Ley regulará el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la Ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”.*

En igual forma, con esas conductas también pudo haberse puesto en riesgo el cumplimiento de los derechos regulados por la Ley 1098 de 2006, en especial los establecidos en los artículos 7°, 8° y 9° que tratan de la Protección Integral, del Principio del Interés Superior del Niño, de la Prevalencia de los Derechos de los Niños, así como del artículo 24, relativo al derecho a los alimentos, al artículo 27, sobre el derecho a los alimentos, el artículo 27, relativo al derecho a la salud y el artículo 29, referente al derecho a la nutrición.

Por otra parte, debe tenerse presente que al no adoptarse las decisiones efectivas para la verificación, el seguimiento y la corrección en la ejecución del Contrato 980 de 2007 pudieron incumplirse las obligaciones establecidas en: (i) el CONPES 91 de marzo 14 de 2005, que definió la Política y las Metas de Colombia para el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio 2015; (ii) el CONPES 3443 de septiembre 25 de 2006, por medio del cual se autorizó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar adelantar el proceso licitatorio para la Concesión del procesamiento de la Bienestarina como producto de alto valor nutricional, para el consumo de los niños y las niñas a partir de los seis (6) meses de edad, de las mujeres en estado de embarazo, de las mujeres lactantes, de los adultos mayores y de las personas desnutridas y (iii) el CONPES 113 de 27 de marzo de 2007 que estableció el deber de garantizar la calidad e



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

inocuidad en los alimentos para el ser humano debido que el consumo tiene como eje transversal la inocuidad y la seguridad alimentaria y se enmarca en la garantía y efectividad de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política y en los Convenios internacionales relativos al derecho a la alimentación.

Del mismo modo, pudo haberse infringido el Estatuto de Contratación, Ley 80 de 1993, que en su artículo 3° establece “*que los servidores públicos tendrán en consideración 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 que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines*”, en concordancia con los artículos 4°, 5°, 14, 26 y 29, entre otros, del mismo Estatuto de Contratación.

Estas conductas ampliamente descritas pudieron, en igual forma, desconocer la normativa expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tanto en lo que dice relación con el proceso contractual como con las funciones misionales del Instituto.

En este contexto, de acuerdo con la revisión que esta Procuraduría Delegada ha realizado en relación con Contrato 980 suscrito el 27 de diciembre de 2007, ha advertido que en su ejecución el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar pudo haber incurrido en presuntas irregularidades que podrían ser constitutivas no sólo de faltas disciplinarias, administrativas o de otro orden por acción o por omisión, sino también de delitos al poner en riesgo o conculcar de modo efectivo bienes jurídicamente tutelados por el legislador penal que se habrían de traducir en un perjuicio grave para la garantía y el restablecimiento de la población beneficiada con la Bienestarina, razón por la cual esta Procuraduría Delegada remitirá a la Fiscalía General de la Nación copias del presente *Informe de Vigilancia Superior* y del Acta de Visita y de sus respectivos Anexos en los apartes pertinentes con el fin que determine si las presuntas irregularidades advertidas son constitutivas de delitos.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**5. Recomendaciones de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con el Contrato de Interventoría 980 de 2007**

**5.1. Al Gobierno Nacional**

1. **REVISAR, ESTUDIAR Y PONDERAR** el riesgo que corre el sector público al evaluar la capacidad financiera de los oferentes y potenciales contratistas con cartas de crédito ya que delegar la competencia de la evaluación en el Sector Financiero no daría certeza al Estado, por cuanto no se ofrece un respaldo real del desembolso y sería incierto para la Entidad Contratante debido a que el estudio del otorgamiento del crédito posiblemente no es real y el Estado sería el único que asumiría los riesgos.

La recomendación surge en razón de que en Colombia no se aprovechan de forma eficiente las bases de datos que permitan a los evaluadores confirmar la situación financiera de los oferentes, como la información de la DIAN, Confecámaras, Superintendencias, entre otros. Sistemas que reportan o tienen capacidad de reportar datos financieros.

**5.2. A la Superintendencia de Sociedades**

1. **SUGERIR** que cuando se intervenga una empresa y se verifique que ésta es contratista del Estado, la actuación de la Superintendencia debe ser inmediata, rigurosa, oportuna en garantía de la continuidad de la prestación de los servicios, independiente de que se opte por la cesión de los contratos o por la continuidad de los mismos a cargo del liquidador, de tal manera, que sus actuaciones se reflejen en el proceso de liquidación que adelanta la Superintendencia de Sociedades y ante la Entidad Estatal contratante, en cumplimiento del artículo 209 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1998.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

### 5.3. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

1. **REVISAR** la Circular 0065 de 18 de septiembre de 2008 de la Dirección General del ICBF, por medio de la cual fija pautas para declarar el incumplimiento de las relaciones contractuales contraídas y en especial lo atinente al procedimiento señalado en el numeral 3 punto 3.1., denominado “**En cuanto a la Imposición de multas**”, según el cual para la imposición de las multas requiere que concurren unos presupuestos entre los que se indica en el ordinal “*iii) Que el incumplimiento no afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización*”; la misma Circular establece en el numeral 3.2., que para declarar el incumplimiento y la consecuente imposición de la Cláusula Penal Pecuniaria se da el mismo presupuesto del ordinal (iii) correspondiente al de las multas y para decretar la caducidad de los contratos reglamenta en el numeral 3.3., en su ordinal ii) “*Que el incumplimiento afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización*”.

La precitada Circular 0065 en ninguna parte indica cuál es el criterio para decidir cuándo se aplica el incumplimiento, cuándo éste afecta de manera grave y directa la ejecución del contrato y se evidencie que puede conducir a su paralización.

De la revisión del Contrato 980 de 2007 se pudo observar que los funcionarios del ICBF rindieron informes y conceptos sustentando que los incumplimientos del Contratista Consorcio INTER-ICBF-2007 eran insubsanables o sea graves debido al incumplimiento de la práctica de visitas a las plantas procesadoras de Sabanagrande y Cartago para efectuar la verificación del seguimiento a la calidad, las características, la cantidad de la Bienestarina, desde que se inicia el proceso productivo hasta su ciclo final, con lo cual es razonable concluir que al parecer no se dio aplicación al numeral 3.1., en consideración a lo establecido en el ordinal iii) del mismo numeral, por ser inaplicable y contrario a la norma interna proferida por el mismo Instituto.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2. **CUMPLIR** con los procesos contractuales que adelanta el ICBF por lo que deberá acatarse estrictamente en todas las fases del proceso: la precontractual, la contractual y la poscontractual, los principios de Transparencia, Responsabilidad y Selección Objetiva, dadas las presuntas irregularidades encontradas en la elaboración de los términos de referencia del Concurso SN-CP-005-07, la evaluación de la capacidad e idoneidad técnica y financiera de los oferentes en especial la del hoy Contratista INTER-ICBF-2007, con el fin de prevenir y evitar que por omisión o ligereza en las observaciones realizadas por la Administración se contrate con firmas que impidan el cumplimiento de los fines del Estado a través de la contratación estatal.
3. **UTILIZAR** todos los mecanismos legales que le permitan acceder a datos de información institucional y bancaria para asegurar la evaluación financiera y técnica de los proponentes en procesos contractuales y evitar contratar con firmas o personas que no han cancelado las contribuciones parafiscales, en cumplimiento del artículo 113 de la Constitución Política de Colombia.
4. **REVISAR** el *Manual de Supervisión del ICBF* y exigir que los Supervisores asignados por la Administración adelanten sus funciones en forma rigurosa y ordenada para que revisen sus actuaciones y evalúen su gestión, con el propósito de retroalimentar y vigilar constantemente los procesos y procedimientos para el mejoramiento de la función pública. Asimismo, que se establezca como principio que las observaciones, sugerencias y recomendaciones de los Supervisores se evalúen y sean tenidas en cuenta para adoptar las decisiones que competen a las autoridades de la Entidad.
5. **DISEÑAR, IMPLEMENTAR, EJECUTAR E IMPRIMIR ENFOQUE DE DERECHOS** al Mapa de Riesgo de la cadena productiva de la Bienestarina.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**6. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con el Contrato de Interventoría 980 de 2007**

1. **REMITIRÁ** copias del Acta de Visita y del *Informe de Vigilancia Superior* en la parte pertinente a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa con el fin de que se evalúe si existen méritos para iniciar investigación disciplinaria, en virtud de la importancia y trascendencia pública de los hechos y de las actuaciones de los funcionarios públicos señalados en este Informe y de las personas que cumplen funciones públicas y que han participado en la suscripción, ejecución, evaluación y supervisión del mencionado Contrato.
2. **REMITIRÁ** copias del Acta de Visita y del Informe de Vigilancia Superior en la parte pertinente a la Contraloría General de la República, con el fin de que se evalúe se existe mérito para iniciar control fiscal, en virtud de la importancia y trascendencia pública de los hechos y de las actuaciones de los funcionarios públicos señalados en este Informe, así como de las personas que manejan recursos públicos.
3. **REMITIRÁ** copias del Acta de Visita y del Informe de Vigilancia Superior en la parte pertinente a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se evalúe se existen méritos para iniciar indagaciones o investigaciones penales, en virtud de la importancia y trascendencia pública de los hechos y de las actuaciones de los funcionarios públicos señalados en este *Informe de Vigilancia Superior*.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

**XII. CONTRATO DE CONSULTORÍA 991 DE 2007 SUSCRITO ENTRE EL  
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR Y EL  
CONSORCIO SUPERVISORES INTER-ICBF-2007**

En el cuadro que se presenta a continuación se detalla el objeto, el término de duración, el valor, la adición, las modificaciones, la interventoría, la fecha de cesión del Contrato 991 de 2007 y las Resoluciones que impusieron multas durante su ejecución.

<b>CONTRATO</b>	Consultoría 991 suscrito el 28 de diciembre de 2007
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
<b>CONTRATISTA</b>	CONSORCIO SUPERVISORES INTER-ICBF-2007
<b>OBJETO</b>	Realizar el control y la supervisión técnica y administrativa de los programas: Desayunos Infantiles, raciones de emergencia, recuperación nutricional; así mismo a las entidades contratistas y unidades aplicativas de los proyectos 131 140 denominados: Asistencia Nutricional al Escolar, Hogares Comunitarios de Bienestar 0-7, Hogares Infantiles, Centros de Emergencia, internados, seminternados, externados, hogares gestores, intervención de apoyo, preparación para la vida social y orientación vocacional, proyecto de vida independiente, preparación para la vida social y orientación vocacional, encuentro para la construcción de proyecto de vida, centro de recepción, centros de observación, centro cerrado y semicerrado, hogar transitorio, centro de atención especializada, CAE, casa juvenil, hogar tutor, hogares sustitutos, centro transitorio, centro de internamiento preventivo especializado, centro de atención especializado, internado abierto, en todos los municipios de la macroregión 3, conformada por los Departamentos del Atlántico, Bolívar, Sucre, La Guajira, Magdalena y San Andrés.
<b>TÉRMINO DE DURACIÓN</b>	Desde el 28 de diciembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2009. Los plazos de ejecución de cada programa se detallaron así: (i) Programa para el Adulto Mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta", hasta el 31 de diciembre de 2008; (ii) Programa Desayunos Infantiles, hasta el 31 de diciembre de 2008; (iii) Programas Raciones de Emergencia y Recuperación Nutricional hasta el 31 de diciembre de 2008 y (iv) proyecto 131 y 140 –entidades contratistas y unidades aplicativas-, hasta el 31 de diciembre del año 2009.
<b>VALOR</b>	\$5.830.103.679.00 incluido IVA.
<b>ADICIÓN</b>	\$621.341.308.00 incluido el valor del IVA.
<b>MODIFICACIONES</b>	5
<b>INTERVENTORÍA</b>	A cargo del ICBF
<b>FECHA DE CESIÓN</b>	Suscrita el 6 de noviembre del 2008.
<b>MULTAS</b>	Impuestas mediante Resoluciones 001968 de 19 de Mayo de 2008 y 004323 de 10 de Octubre de 2008



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## 1. Marco jurídico del Contrato de Consultoría

El artículo 32 en los numerales 2 de la Ley 80 de 1993 reguló los Contratos de Consultoría y Prestación de Servicios en los siguientes términos:

### **“2o. Contrato de Consultoría.**

*Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.*

*Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos”.*

Cabe anotar que la Procuraduría Delegada para Moralidad Pública, expresó sobre el Contrato de Consultoría y su diferencia con el Contrato de Prestación de Servicios, lo siguiente que vale la pena transcribir:

*“La Corte Constitucional partiendo del análisis de la norma en comento, indicó las diferencias existentes entre los contratos de prestación y de Consultoría en la sentencia C-326 de 1997:*

*El objeto de los contratos de consultoría no está relacionado directamente con las actividades de la entidad que los requiere, o con su funcionamiento, a través de ellos la administración contrata servicios especializados de asesoría, interventoría, gerencia de obra o de proyectos, o **la elaboración de estudios y diagnósticos**, que no siempre coinciden en su contenido con la órbita de las actividades propias de la entidad contratante (por ejemplo contratos de estudios de suelos para la construcción de la sede de una entidad pública que presta servicios de salud); para ello recurre a personas naturales o jurídicas especializadas en una determinada materia, las cuales ofrecen conocimientos y experiencia en una específica área o actividad; mientras en los contratos de prestación de servicios sucede lo contrario, en ellos el contratista, persona natural, pone a disposición de la entidad*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*contratante su capacidad de trabajo para asumir funciones o tareas relacionadas con aquella, que por alguna razón no puede realizar el personal de planta, luego los supuestos de hecho que sirven de sustento a uno y otro tipo de contrato son diferentes, con lo que se desvirtúa la afirmación de los actores, en el sentido de que en tratándose de contratos cuyas características son similares, casi idénticas dicen, ellos exigen un tratamiento igual por parte del legislador so pena de incurrir en la violación del artículo 13 de la C.P” (Sentencia C-326 de julio 10 de 1997. MP: Fabio Morón Díaz).*

Visto el tratamiento legal y jurisprudencial otorgado a esta clase de contratos, se examina el Contrato 991 del 2007 sobre el que es pertinente señalar que mediante Resolución N° 03033 de la Dirección General del ICBF de 9 de noviembre de 2007, este Instituto ordenó la apertura del concurso público ICBF-SN-014-07 y que por la Resolución N° 3788 del 27 de diciembre de 2007 el ICBF adjudicó el Concurso Público ICBF aludido al Consorcio Supervisores Inter ICBF 2007 en lo que correspondía a los Municipios de la Macroregión n.º 3, compuesta por los departamentos del Atlántico, Bolívar, Sucre, La Guajira, Magdalena y San Andrés.

En atención a un requerimiento que esta Procuraduría Delegada elevó el 22 de marzo de 2010, respondido por el ICBF mediante oficio E-2011-018196-NAC, se conoció que el Consorcio Supervisores INTER-ICBF 2007 se encuentra integrado por las firmas PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S. A. INGENIEROS CONSULTORES (70%) e HIDROTEC LIMITADA INGENIEROS CONSULTORES (30 %) y que la firma PONCE DE LEÓN S.A. ha hecho parte de dos consorcios con los cuales el ICBF ha suscrito estos dos Contratos:

1. El 980 de 27 de diciembre de 2007, cuyo objeto fue la *“interventoría administrativa, técnica, operativa y de control de calidad al contrato de concesión para la operación de las plantas de producción de alimentos de alto valor nutricional bienestarina (de propiedad del ICBF, ubicadas en los municipios de Sabanagrande, departamento del Atlántico y Cartago, departamento del Valle del Cauca), al desarrollo de nuevos productos derivados de sus fórmulas y a la distribución de estos alimentos”*.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2. El 991 de 2007, cuyo objeto fue realizar el control y la supervisión técnica y administrativa de algunos programas del ICBF.

**2. Contrato de Consultoría 991 de 2007 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el CONSORCIO SUPERVISORES INTER-ICBF-2007**

**2.1. Situaciones encontradas en relación con este Contrato**

La documentación suministrada por el ICBF para revisión de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, puso de presente las siguientes situaciones:

1. Que fue celebrado el 28 de diciembre de 2007 entre el ICBF y el CONSORCIO SUPERVISORES INTER-ICBF 2007, FIRMA INTEGRADA POR (I) PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S.A. INGENIEROS CONSULTORES e (II) HIDROTEC LIMITADA INGENIEROS CONSULTORES EN REESTRUCTURACIÓN.
2. Que el objeto de contrato fue “[r]ealizar el control y la supervisión técnica y administrativa de los programas: *Desayunos Infantiles, raciones de emergencia, recuperación nutricional*” (Acta de Visita, folio 169); asimismo a las entidades contratistas y unidades aplicativas de los Proyectos 131, 140 denominados: Asistencia Nutricional al Escolar, Hogares Comunitarios de Bienestar 0-7, Hogares Infantiles, Centros de Emergencia, internados, seminternados, externados, hogares gestores, intervención de apoyo, preparación para la vida social y orientación vocacional, proyecto de vida independiente, preparación para la vida social y orientación vocacional, encuentro para la construcción de proyecto de vida, centro de recepción, centros de observación, centro cerrado y semicerrado, hogar transitorio, centro de atención especializada, CAE, casa juvenil, hogar tutor, hogares sustitutos, centro transitorio, centro de internamiento preventivo especializado, centro de atención especializado, internado abierto, en todos los municipios de la



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

macroregión 3, conformada por los departamentos del Atlántico, Bolívar, Sucre, La Guajira, Magdalena y San Andrés.

3. Que el plazo pactado fue desde el 28 de diciembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2009. Sin embargo, los plazos de ejecución de cada programa se detallaron así: (i) Programa para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta”, hasta el 31 de diciembre de 2008; (ii) Programa Desayunos Infantiles, hasta el 31 de diciembre de 2008; (iii) Programas Raciones de Emergencia y Recuperación Nutricional hasta el 31 de diciembre de 2008 y (iv) Proyecto 131 y 140 –entidades contratistas y unidades aplicativas–, hasta el 31 de diciembre del año 2009.
4. Que el valor del Contrato fue la suma de \$5.830.103.679.00 incluido IVA.
5. Que la Interventoría estuvo a cargo del ICBF, y tenía el deber de controlar el cumplimiento de las obligaciones por parte del Contratista, entre ellas, la de exigirle periódicamente la presentación de informes de avance de ejecución de las obligaciones contractuales.
6. Que el 24 de enero de 2008, la interventoría solicitó la adición en el valor e inclusión de obligaciones correspondientes al Programa Nacional de Alimentación “Juan Luis Londoño de la Cuesta”, la que fue aprobada por un valor de \$621.341.308.00 incluido el valor del IVA y demás impuestos, transporte, pruebas de laboratorio, costos y gastos de toda índole para el desarrollo de las obligaciones concernientes al Programa.
7. Que el 16 de abril de 2008, la Subdirectora de Asesoría Territorial del ICBF, doctora María Amparo Arana Lasso, remitió al Representante Legal del Consorcio SUPERVISORES INTER-ICBF, doctor Antonio José Rodríguez Jaramillo, un Oficio en el que hizo referencia a los hallazgos obtenidos como consecuencia de la visita de verificación realizada por el gerente del Proyecto sobre los hallazgos obtenidos como consecuencia de la visita de verificación realizada el 19 de marzo de 2008 al punto de atención “Los emprendedores”, ubicado en el departamento de Bolívar y,



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

en consecuencia, le solicitó que de la decisión que se adoptare como aplicación de las medidas incorporadas en las obligaciones del Contratista, se le rindiera un informe al Operador para que atendiera los posibles requerimientos.

8. Que el 24 de abril de 2008, el Director de Evaluación y la Directora Técnica del ICBF remitieron al doctor Juan Carlos Mejía un escrito en el que hicieron devolución del componente adulto mayor para que se efectuaran los ajustes y se hicieron las siguientes observaciones:

*“Los hallazgos deben venir acompañados con los documentos que evidencian las acciones, que esa interventoría adelanta con el operador y los planes de mejoramientos propuestos, hace referencia al cumplimiento de las variables verificadas en las visitas realizadas, analizando su nivel de cumplimiento a través de indicadores, se deben describir los incumplimientos y efectuar las recomendaciones para establecer sanciones, para que la entidad adopte las medidas con base en otros, en la sustentación y soporte que allegue la interventoría, entregar el plan de visitas ajustado al requerimiento del pliego de condiciones” (Acta de Visita, folios 173 y 174).*

9. Que el 28 de abril de 2008 se remitió al Representante Legal del Consorcio el Oficio N°. 0211632 en el que se le informó que al efectuarse la verificación respecto del cumplimiento de metas de supervisión a puntos de los Programas Adulto Mayor y Desayunos Infantiles en el mes de marzo, se observó que para el Programa del Adulto Mayor se observaba que para ese período, en los departamentos de Atlántico, La Guajira, San Andrés y Sucre el cumplimiento era de 0%, para Bolívar 6.25% y Magdalena del 22% y que en el Programa de Desayunos Infantiles se observaba que en Atlántico, Bolívar, Magdalena, San Andrés y Sucre, el cumplimiento de la meta era de 0% y en la Guajira de 80%, por lo que se le manifestó que, de acuerdo con lo expuesto y en desarrollo de la labor de supervisión a cargo de esa Dirección, se les requería para que a la mayor brevedad posible se efectuaran las visitas pendientes y se cumplieran con las metas correspondiente al mes de marzo de 2008.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

10. Que la Secretaria General del ICBF, doctora Rosa María Navarro Ordóñez, dirigió el 2 de mayo respuesta 022538 al Representante Legal del Consorcio SUPERVISORES INTER-ICBF, en el que expuso sobre el conocimiento que tenía deficiencia en la gestión y ejecución del Contrato, lo cual se reflejó en los informes presentados por el Consorcio, mediante los cuales se evidenció el bajo porcentaje de visitas, la poca calidad de la información que suministró, las reiteradas quejas de las Direcciones Regionales sobre la no presencia del Consorcio en algunos Departamentos de la macro región y el escaso manejo administrativo y operativo del personal contratado para el desarrollo del Contrato.
11. Que el Representante Legal respondió el 14 de mayo de 2008 a la Secretaría General en la que le solicitó un plazo hasta el 16 de mayo de 2008 para entregar los informes ajustados ante los inconvenientes tenidos con el envío de la información.
12. Que ante las dificultades evidenciadas de gestión, coordinación y poca calidad de los productos entregados por el Consorcio, los que estaban afectando el logro de las obligaciones y que, a pesar de que la firma PONCE DE LEÓN se había comprometido a comunicar las decisiones y acciones para mejorar la ejecución del Contrato a más tardar el 9 de mayo de 2008 sin que lo hubiere hecho, el 19 de mayo del 2008 se profirió la Resolución 001968, mediante la cual la Directora General del ICBF impuso una multa por un valor de \$64.514.450.00 ante el incumplimiento de las obligaciones generales sobre coordinación, visitas e informes, tales como brindar acompañamiento a Regionales, Seccionales y Centros Zonales sobre el desarrollo de programas, coordinar y participar en los comités de los programas y en las reuniones de seguimiento y evaluación que se realizaran con los operadores y/o que convoque el ICBF.
13. Que continuó el incumplimiento de las obligaciones correspondientes al período comprendido entre el 1º de abril y 30 de junio de 2008, tales como: presentación de planes de mejoramiento por cada Regional, fijación de avisos y material indicativo sobre la correcta manipulación y



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

almacenamiento de alimentos, elaboración y distribución de material, solicitud de informe estadístico por departamento sobre la Bienestarina, municipios y punto de entrega de las cantidades entregadas e información sobre el resultado de la verificación del cumplimiento por parte de los operadores de los principios básicos durante la recepción, el almacenamiento y la distribución del mencionado producto, procedimientos de inspección, control de calidad, mantenimiento de bodegas y sitios de almacenamiento, procesos de fumigación y desinfección contenidos en la guía de buenas prácticas de manipulación.

14. Que el ICBF fue conocedor de que el desarrollo de las visitas demostró un comportamiento deficiente y poco efectivo por parte de los equipos de trabajo en cada departamento y que el Consorcio tuvo bajísimas ejecuciones por semana, por ejemplo, en Bolívar entre el 1º de julio y el 1º de agosto se efectuaron 237 visitas (1 mes) y entre el 4 y 15 de agosto se efectuaron 39 visitas, lo que demostró la falta de rigor en el cumplimiento de la globalidad de las obligaciones del Contrato, lo que originó que mediante la Resolución 004323 de 10 de octubre del 2008, expedida por la Directora General del ICBF, se impusiera una multa por un valor de \$258.057.799.oo.
15. Que por estar permitida la cesión del Contrato, el 16 de octubre de 2008, los Representantes Legales de los Consorcios SUPERVISORES INTER ICBF 2007 e INTERVENTORES ASOCIADOS, dirigieron a la Directora del ICBF un escrito en el que presentan para estudio y aval la propuesta de cesión del Contrato de Consultoría 991 con sus modificaciones, adiciones, prórrogas, otrosíes y demás ajustes contractuales debidamente formalizados por el ICBF al CONSORCIO INTERVENTORES ASOCIADOS, conformado por las firmas Ati Internacional Ltda., con una participación del 40%; servicio de Ingeniería-Servin Ltda con una participación del 30% y Brian Limitada con una participación del 30%.
16. Que se propuso la elaboración de un acta suscrita entre el ICBF y el actual Contratista a fin de determinar un estado de cumplimiento de las



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

obligaciones contractuales, establecer los valores ejecutados, facturados, por ejecutar, por facturar, los descuentos, los anticipos y demás que afectaron el Contrato que sería parte integral de la cesión, y que el acta debía incluir puntualmente las obligaciones o metas del nuevo Contratista para el período 2008 y las obligaciones a cargo del cedente. Se dejó en este documento especificado que las multas impuestas a la fecha, en firme o pendientes de resolución de recurso, motivadas por el incumplimiento de las obligaciones que debieron ejecutarse a la fecha en que se perfeccionara la cesión del Contrato, serían de responsabilidad exclusiva del cedente con las responsabilidades jurídicas y económicas que esto conllevara.

17. Que la autorización de la cesión del Contrato se suscribió mediante Acta de 6 de noviembre del 2008 por la Directora General del ICBF, la Directora Técnica-Supervisora, el Director de Evaluación-Supervisor y por la Supervisora-Dirección Financiera.
18. Que este Contrato tuvo modificación N° 2 el 30 de diciembre de 2008, quedando las cláusulas así: Valor del Contrato \$5.830.103.679.00, valor de la adición \$621.341.308.00, valor actual del Contrato \$6.451.444.987.00, valor total de los recursos a entregar en administración \$240.430.239.00, una tercera modificación el 30 de diciembre de 2008, por lo quedó que el plazo de ejecución sería a partir del acta de inicio que se suscribiera el interventor y/o supervisor del Contrato y el Contratista hasta el 31 de diciembre de 2009 y la modificación N° 4, la que se suscribió el 20 de febrero del 2009, la que básicamente consistió en solicitar la presentación y la lista del personal requerido dentro de los 3 días siguientes a la suscripción de la de modificación, las hojas de vida de los profesionales, operadores, técnicos y demás personal necesario para el cumplimiento de las actividades y obligaciones objeto del Contrato, entre otras. La adición efectuada fue por un valor de \$56.956.287.00 con el objeto de realizar la supervisión técnica y administrativa del Programa para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta” de los Contratos números 508, 516, 518, 528, 513 y 530 de



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

2008 que comprende la Macroregión N° 3 desde la fecha del perfeccionamiento hasta el vencimiento de los citados Contratos de los Operadores del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor para los departamentos que comprende la Macroregión N° 3. Luego hubo adición y modificación N° 5 al presente Contrato, la que fue suscrita el 6 de noviembre del 2009, cuya justificación obedeció a fortalecer el control y la supervisión tanto de los Hogares Sustitutos de la Macroregión N° 3, así como de los Hogares Comunitarios del Departamento de Sucre, y por la necesidad de adicionar el número de visitas programadas e incrementar el tiempo de realización de las visitas a los Hogares Sustitutos.

19. Que el Representante Legal del Consorcio INTERVENTORES ASOCIADOS, Miguel Angel Bettin solicitó al Director de Evaluación Herbert Buitrago de Galán, prórroga de la adición y modificación N° 5 hasta por dos (2) meses, para que se iniciara la prórroga el 1° de enero de 2010 y finalizara el 28 de febrero del 2010, la que tuvo concepto favorable el 31 de diciembre de 2009 y el 31 de diciembre del 2009 se suscribió la prórroga N° 1 y el plazo de ejecución quedó hasta el 28 de febrero de 2010.
20. Que cuando se revisó el Contrato aún no se había liquidado por cuanto el Representante Legal del Consorcio manifestó a la Oficina Jurídica-Grupo Liquidaciones del ICBF no estar de acuerdo con la cláusula tercera del proyecto de acta de liquidación, en el sentido de que se encontraban a paz y salvo, por considerar que el ICBF debía restablecer el equilibrio económico del Contrato en virtud de la solicitud de conciliación, interpuesta con el fin de llegarse a un acuerdo con la Entidad.

### **3. Recomendaciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con este Contrato**

El extenso recuento anterior obedece a que se trata de uno de los Contratos más relevantes para el ICBF en materia alimentaria, en el que, a pesar de que se dio aplicación al artículo 24 de la Ley 80 de 1993 para procederse a la escogencia del



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

contratista, en este caso a través de licitación pública, se adjudicó por la Resolución 003788 de 27 de diciembre de 2007 al Consorcio SUPERVISORES INTER-ICBF-2007, integrado por la firma PONCE DE LEÓN Y ASOCIADOS S. A. INGENIEROS CONSULTORES E HIDROTEC LIMITADA INGENIEROS CONSULTORES EN RESTRUCTURACIÓN, por considerarse que se encontraba habilitada y que reunía los requisitos técnicos exigidos en el pliego de condiciones. Sin embargo, como se vio no pudo cumplir en debida forma el objeto del Contrato a partir de los cuatro (4) meses de su inicio.

Por lo tanto, se estima de vital importancia que cuando se vaya a seleccionar a un contratista que haya participado en una licitación pública, el Grupo de Evaluación de Propuestas de la Dirección General encargado del estudio de las ofertas presentadas (Artículo décimo sexto de la Resolución 4670 de 2009, que aprueba el *Manual de Contratación* del ICBF), verifiquen de manera acuciosa la idoneidad y experiencia profesional de los proponentes para identificar cuál sería la oferta más favorable, por cuanto un obrar así redundaría no sólo en pretender una ejecución satisfactoria del objeto contractual, sino para acatar el artículo 209 de la Constitución Política que señala que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”*.

Recuérdese que el ICBF como institución de servicio público nacional comprometida con la protección integral de la familia en especial de la niñez, debe a través, entre otros medios, de los contratos que suscriba para cumplir los fines esenciales que le han asignado la Carta Política y la ley, lo cual conlleva también la satisfacción de las necesidades de sus habitantes y precisamente, de una población que merece una protección especial de acuerdo a los postulados constitucionales.

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con los Contratos de Consultoría recomienda al ICBF:



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

1. **REALIZAR** estudios técnicos, jurídicos o financieros; diseños y evaluaciones (artículo décimo octavo de la Resolución 4670 de 23 de 2009 (*Manual de Contratación del ICBF*), con el propósito de que la necesidad a satisfacer se haga dentro del menor plazo y mejor calidad posible. Se sugiere evitar en lo posible múltiples adiciones y modificaciones al contrato, incluso al poco tiempo de iniciarse en éste, pues ello, puede demostrar improvisación e ir en detrimento del patrimonio público en un tema tan sensible como es el relativo a la alimentación.
2. **REITERAR** que las actividades de interventoría o la supervisión se determina con base en los estudios previos de cada contratación que se requiera, por lo que debe tenerse presente que quienes la ejercen tienen la obligación de cumplir funciones administrativas, técnicas, legales y financieras.
3. **RESALTAR** la importancia de la presentación de informes de manera puntual y periódica por parte del contratista, en razón a que como se observó, fue la manera como pudo verificarse el incumplimiento de las obligaciones a través de las cuales se pueden proponer fórmulas para el mejoramiento de la gestión. Pudiera pensarse que una omisión por parte los interventores en su exigencia, dan pie para que el contratista descuide la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual, situación que si bien cuando se presenta hay lugar a la imposición de multas, de acuerdo a lo establecido en el estatuto contractual, lo determinante es el amparo, la garantía y el restablecimiento de los derechos de la población que el ICBF está llamado por su naturaleza a proteger en cumplimiento de su función misional.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

- 4. Acciones que emprenderá la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en relación con este Contrato**
1. **SOLICITARÁ** al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que informe a esta Procuraduría Delegada si el Acta de Liquidación del mencionado Contrato ya fue suscrita, teniendo en cuenta que en mes de abril aún no se había llevado a cabo este trámite de la etapa poscontractual.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

### **XIII. RECOMENDACIONES GENERALES AL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR RESPECTO DE LOS CONTRATOS REVISADOS POR LA PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA**

Efectuada la visita en el mes de marzo del 2011 a la Sede Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en atención a la información suministrada por la Directora y la Secretaria General de esa Entidad, previos requerimientos hechos por la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia sobre algunos contratos celebrados durante los años 2006 a 2011 y hechas algunas precisiones, este Órgano de Control presenta las siguientes **recomendaciones generales** aplicables a cada uno de los contratos revisados y analizados, respecto de las cuales el ICBF deberá en el caso de que lo estime pertinente adoptar medidas para mejorar el desarrollo del proceso contractual que le corresponde adelantar en calidad de ente rector, coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

#### **1. Sobre el deber de que cada carpeta esté debidamente foliada y archivada**

La Ley 594 de 2000, “*por medio de la cual se dicta la ley general de archivos y se dictan otras disposiciones*”, establece como uno de los fines de los archivos “*el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de Historia*” (artículo 4°); por lo mismo, “*los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y organizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten*” (ibídem). Los servidores públicos “*son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos*” (ibídem).



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Por su parte, el Consejo Directivo del Archivo General de la Nación en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 80 de 1989, artículo 76 de la Ley 489 de 1998, la Ley 594 de 2000 –General de Archivos– y demás normas concordantes, expidió el Acuerdo 042 de 31 de octubre de 2002 que en su artículo 4° establece:

*“Criterios para la organización de archivos de gestión.*

- 1. La organización de los archivos de gestión debe basarse en la Tabla de Retención Documental debidamente aprobada.*
- 2. La apertura e identificación de las carpetas debe reflejar las series y subseries correspondientes a cada unidad administrativa.*
- 3. La ubicación física de los documentos responderá a la conformación de los expedientes, los tipos documentales se ordenarán de tal manera que se pueda evidenciar el desarrollo de los trámites. El documento con la fecha más antigua de producción, será el primer documento que se encontrará al abrir la carpeta y la fecha más reciente se encontrará al final de la misma.*
- 4. Los tipos documentales que integran las unidades documentales de las series y subseries, estarán debidamente foliados con el fin de facilitar su ordenación, consulta y control.*
- 5. Las carpetas y demás unidades”.*

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia recomienda al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar impartir las órdenes que correspondan con el fin de que los documentos que obren en las carpetas contractuales, en virtud de lo ordenado por la Ley 594 de 2000 (legislación archivista) se guarden, se numeren en orden cronológico y comprendan todo lo atinente a esa actuación desde el principio hasta su culminación. Esta recomendación obedece al hecho de que al momento de la visita se observó que la documentación solicitada se encontraba sin foliar, tal como quedó consignado en el Acta de Visita y ha sido detallado en este *Informe de Vigilancia Superior*.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## 2. Sobre el Principio de Planeación como manifestación del Principio de Economía

El Principio de Economía aplicable a todo proceso contractual de las Entidades del Estado ha sido desarrollado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, tal como se advierte de la lectura de los siguientes numerales:

- “6. *Las entidades estatales abrirán licitaciones e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales.*
7. *La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.*
- [...]
12. *Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones”.*

En torno al Principio de la Planeación en la contratación estatal, el Consejo de Estado se ha pronunciado en la siguiente forma:

*“Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:*

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato;*
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja;*
- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de diseños, planos, análisis técnicos, etc.;*



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

- iv) *Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase, consultado las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto;*
- v) *La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato;*
- vi) *La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664).*

En relación con este Principio de Planeación la Procuraduría Primera Delegada para la Contratación Estatal ha considerado:

*“Una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica [...]. “[S]u observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de un adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutaran por medio de la celebración de los diferentes contratos” (Fallo de Segunda Instancia de 12 de septiembre de 2008, radicación 120-2216-2006).*

Se advirtió que el ICBF en algunos contratos revisados pactó inicialmente un plazo y un valor, los que posteriormente prorrogó y adicionó; situación que denota una posible falta de planeación y desgaste para la Administración.

En virtud de lo anterior, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia recomienda al ICBF aplicar el Principio de Planeación en los procesos contractuales que se adelanten en esa Entidad, lo cual no sólo permite tener un conocimiento previo de las necesidades



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

que se deben satisfacer para la garantizar los derechos fundamentales de los sujetos de especial protección constitucional sino que evita improvisación y protege el patrimonio público.

### 3. Sobre el Principio de Transparencia –Selección Objetiva–

El Principio de Transparencia señalado en el artículo 24 del Estatuto Contractual ha sido tema de diversos pronunciamientos por parte del Consejo de Estado, Alta Corporación de Justicia que en uno de ellos ha considerado sobre el tema que:

*“[L]a escogencia más favorable para la entidad, siendo improcedente considerar para ello motivaciones subjetivas. Para tal efecto, con carácter enunciativo la norma consagra factores determinantes para esa elección, los cuales deben constar de manera clara, detallada y concreta [...] en el análisis previo a la suscripción del contrato si se trata de contratación directa y que sobre todo, deben apuntar al cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la contratación pública” (Sentencia del 3 de diciembre de 2007, Acción de Nulidad contra el Decreto 2170 de 30 de septiembre de 2002. CP: Ruth Stella Correa Palacio).*

Este Principio implica que la escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concursos de méritos y contratación directa.

En virtud de este Principio el Estado debe contratar con la persona natural o la Entidad que pruebe de manera suficiente la capacidad de ejecutar el objeto contractual y demuestre la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, pues el hecho de que no se requiera pluralidad de ofertas para la escogencia del contratista no significa que la selección deje de ser objetiva.

En tratándose de los contratos y convenios suscritos por el ICBF se tiene que en algunos de ellos puede escogerse el contratista a través de la modalidad denominada contratación directa y que el régimen legal aplicable será el de la Ley 80 de 1993, el Decreto 1150 de 2007 y el Manual de Contratación de la Entidad,



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

con sujeción a los principios de la función administrativa (artículo 209 Constitución Política).

Se advierte que el ICBF en los Contratos de Aporte del Plan Nacional de Alimentación del Adulto Mayor, desde el año 2006 viene contratando con los mismos Operadores, pese a que en los informes rendidos por las firmas interventoras se han señalado reiterados incumplimientos en la prestación del servicio poniendo en riesgo los derechos fundamentales como la vida, la alimentación y la salud de los beneficiarios del programa, sin al parecer haberse adoptado los correctivos necesarios para evaluar si es conveniente o no continuar con los mismos operadores que respondan al cubrimiento de las necesidades que la entidad pretende satisfacer.

Por tal razón, se recomienda al ICBF que tenga en cuenta el Principio de Transparencia en los procesos contractuales que ejecute.

#### **4. Sobre las adiciones y modificaciones de los contratos**

La adición de los contratos fue definida por el Consejo de Estado-Sala de Consulta y Servicio Civil como:

*“[L]a modificación de un contrato en ejecución cuando se requiere agregarle elementos no previstos pero que son conexos con el objeto contratado y su realización indispensable para cumplir las finalidades que tuvo la entidad estatal al contratar”, así mismo señaló que la ‘adición del contrato debe entenderse como un agregado a las cláusulas del mismo. Es un instrumento apropiado para resolver las situaciones que se presentan cuando en desarrollo de un contrato se establece la necesidad de incluir elementos no previstos expresamente en el pliego de la licitación y por ende excluidos del contrato celebrado pero que están ligados a éste y resultan indispensables para cumplir la finalidad que con él se pretende satisfacer’. En estos casos, puede acudir a una adición del contrato inicial con las limitaciones previstas en la Ley” (Concepto 1.121 de 26 de agosto de 1998, CP: César Hoyos Salazar).*

Por otra parte, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación sobre este tema ha considerado que:



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

*“Los Artículos 16 y el inciso final del párrafo del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993 permiten inferir una definición de la adición de los contratos como una figura mediante la cual las partes contratantes de común acuerdo o la entidad Estatal por la potestad de modificación unilateral, puede introducirle cambios al objeto, plazo o valor contractual inicialmente pactados, siempre y cuando en este último evento no se supere el cincuenta por ciento (50%) del contrato primario.*

*La expresión “modificación” sugiere dos conceptos; el primero como sinónimo de sustitución de una cosa por otra y la segunda como expresión del mantenimiento de la misma cosa pero alterando o mudando alguno de sus componentes.*

*Para la Sala no puede considerarse modificación del objeto contractual, todo cambio que solamente comprenda la cantidad o calidad del bien o servicio específicamente considerado.*

[...]

*Es decir, es procedente la realización de un nuevo contrato sujeto a la observancia y cumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley 80 de 1993 cuando hay una variación o alteración del objeto genérico del contrato el cual comporta un cambio de contrato, esto es, cuando se pasa de la construcción de un colegio a la construcción de una carretera, pero a contrario sensu, si de lo que se trata es de cambiar algunos elementos adicionales específicos como la adición en la construcción de obras nuevas o la prestación de servicios no contemplados en el convenio inicial, así como el mayor valor resultante del cambio de especificaciones previstas y en general cuando se trata de aumentar obras, bienes o servicios de los contratados o agregar obras, bienes, o servicios no cubiertos en el Contrato inicial que no alteren el objeto general del contrato, debe ser objeto de adición al contrato y no de un contrato nuevo”. (Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación. Decisión 161-01088, Rad. 095-00350/98 de 2 agosto de 2002).*

Si bien es cierto que el Estatuto de Contratación permite la adición de los contratos hasta en un cincuenta por ciento (50%) del valor inicial, también lo es, que es un deber de la Administración ordenar las modificaciones necesarias para responder por la buena ejecución de los trabajos y/o efectiva prestación de los



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

servicios; sin embargo esta figura, establecida como excepción, al parecer se ha convertido en regla general en la contratación del ICBF, lo que puede significar falta de diligencia en la elaboración de los estudios previos.

Por tanto, se recomienda tener en cuenta que las próximas adiciones y/o modificaciones que se estimen necesarias en los contratos que suscriba la Entidad deben hacerse de acuerdo a los lineamientos establecidos en el artículo décimo, literal a) de la Resolución 6026 de 30 de diciembre de 2010 de la Dirección General del ICBF, que establece: “[E]l supervisor o interventor, según el caso, deberá concertar con el contratista los términos de la adición, modificación o prórroga al contrato y elaborará una justificación técnica y económica que señale la necesidad, causas y conveniencias del ajuste a realizar”.

Lo anterior por cuanto si bien es cierto que se trata de figuras permitidas en materia contractual, debe evitarse la improvisación, la cual denota que la Entidad en relación con los contratos revisados pudo no haber agotado debidamente la etapa de planeación contractual.

## 5. Sobre el deber de presentar informes

Esta Procuraduría Delegada observó que los informes presentados por los contratistas del ICBF no se acompañan con los respectivos soportes documentales, lo cual dificulta el seguimiento a todas las actividades desarrolladas en cumplimiento de las obligaciones contractuales. Razón por la que se recomienda a los supervisores verificar mensualmente el cumplimiento de las obligaciones contractuales antes de dar el visto bueno para el correspondiente pago.

## 6. Sobre la interventoría de los Contratos de Aporte

El *Manual para la Supervisión Técnica de los Contratos de Aporte*, expedido por el ICBF, define la interventoría como “el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y apoyo de la ejecución de los contratos o convenios, tendientes a asegurar su correcta



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato” (Guía del Sistema de Supervisión de los Contratos de Aporte, páginas 108 y 109).*

En este sentido se recomienda al ICBF tener en cuenta que las firmas interventoras deberán ejercer funciones de carácter administrativo, técnico, financiero y legal con el fin de verificar el cumplimiento del compromiso y la satisfacción de los intereses del Estado de acuerdo a lo señalado en el Anexo 20 del Manual de Contratación.

## **7. Sobre la Supervisión de los Contratos en general**

En el *Manual para la Supervisión Técnica de los Contratos de Aporte* se alude al proceso de supervisión técnica, el cual es un proceso evaluativo y que se define como:

*“[El] conjunto de actividades sistemáticas de observación, verificación y registro del nivel de cumplimiento de los estándares de estructura, de proceso y resultado estipulados en los lineamientos técnicos y en los contratos de aporte; utilizando estrategias de seguimiento y asesoría que permitan mejorar la calidad del servicio y garantizar o restablecer los derechos de los niños, [las] niñas y [los y las] adolescentes” (Guía del Sistema de Supervisión de los Contratos de Aporte, página 12).*

En algunos de estos contratos objeto de revisión se encontró que en los informes presentados por los interventores se cumplió apenas con un formalismo, haciéndose aparecer reportes del seguimiento sin que éstos respondieran a la realidad sobre el avance en la ejecución del contrato ni que con base en las observaciones efectuadas se hubieren adoptado medidas para garantizar a los beneficiarios la óptima, eficiente y eficaz prestación del servicio.

Se recomienda al ICBF que la supervisión se ejecute con la debida diligencia y responsabilidad, con el propósito de que se realice un seguimiento permanente al desarrollo y cumplimiento del objeto contractual.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## 8. Sobre el control a los Aportes Parafiscales

La Ley 789 de 27 de diciembre de 2002, “[p]or la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”, establece:

*“Artículo 50. Control a la evasión de los recursos parafiscales. La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.*

*En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento.*

*Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación para que se hubiera constituido la sociedad, el cual en todo caso no será inferior a los seis (6) meses anteriores a la celebración del contrato. En el evento en que la sociedad no tenga más de seis (6) meses de constituida, deberá acreditar los pagos a partir de la fecha de su constitución.*

*Para la presentación de ofertas por parte de personas jurídicas será indispensable acreditar el requisito señalado anteriormente. El funcionario que no deje constancia de la verificación del cumplimiento de este requisito incurrirá en causal de mala conducta.*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*Para poder ejercer el derecho de movilidad de Administradora de Riesgos”.*

Esta norma es clara en cuanto a las obligaciones, las consecuencias y el procedimiento en caso de incumplimiento en el pago de los aportes parafiscales.

Teniendo en cuenta que en algunos de los contratos revisados, como el Contrato de Interventoría 980 de 27 de diciembre de 2007, suscrito con el CONSORCIO INTER-ICBF-2007, se evidenció reiterado incumplimiento en el pago de aportes parafiscales, contribución obligatoria emanada del poder fiscal del Estado y que se constituye en uno de los sustentos financieros de la Entidad, se recomienda al ICBF ejercer de manera eficiente un control a la evasión de los recursos parafiscales cuando se suscriban, se renueven o se liquiden toda clase de contratos.

## **9. Sobre el plazo para liquidar los contratos**

Respecto al plazo legalmente establecido para la liquidación de los contratos estatales suscritos por el ICBF ha observado esta Procuraduría Delegada que en algunos de los acuerdos de voluntades que se revisaron no se ha dado cumplimiento a lo señalado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, subrogado por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y al artículo vigésimo cuarto de la Resolución 4670 de 23 de octubre de 2009 de la Dirección General del ICBF (*Manual de Contratación del ICBF*). La liquidación en principio debe hacerse de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes o dentro del plazo pactado por las partes o dentro de los cuatro meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordena la terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga.

Esta etapa poscontractual que procede en los contratos de tracto sucesivo y que consiste en la revisión de prestaciones recíprocas al finalizarse la ejecución del objeto contractual, finiquita el vínculo contractual, por lo que debe insistirse al ICBF acatar lo establecido sobre este tema en el Estatuto Contractual, con el fin



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

de que adopten medidas en el término legal para proceder a la liquidación del contrato.

Es importante hacer énfasis en que la mencionada Resolución 4670 de 2009 estableció en su artículo vigésimo cuarto, literal f), como criterio en el tema de la liquidación lo siguiente: *“En todos los contratos, el último desembolso o pago a favor del contratista deberá condicionarse a la suscripción del acta de liquidación contractual, acompañada de los soportes pertinentes”*.

Toda vez que dentro de la fase poscontractual, obligadamente aparece la liquidación de los contratos y convenios, el supervisor o interventor, según el caso, están llamados a cumplir con lo previsto en las citadas leyes, así como a los criterios definidos en el Manual de Contratación del ICBF. Por lo anterior, se recomienda liquidar oportunamente los contratos.

#### **10. Sobre el riesgo de que se contrate nómina paralela**

A propósito de este tema, los Contratos de Prestación de Servicios que se suscriben con el objeto de que sean atendidas actividades relacionadas con la administración y el funcionamiento de las entidades, la capacidad contractual es limitada y restringida, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 32, numeral 3º de la Ley 80 de 1993, puesto que sólo procede cuando la actividad no se pueda desarrollar con personal de planta de la Institución o cuando se requiera un grado de especialización en la materia, es decir, que se trata de una modalidad excepcional de contratación que debe ser mirada con absoluta rigurosidad para no convertirla en una práctica constante que de no ser controlada puede ver reflejada la conformación de “nómina paralela” y por ende afectar el equilibrio financiero de las Entidades.

La Corte Constitucional ha señalado sobre este tema:

*“Como puede advertirse, el contrato de prestación de servicios es una modalidad de contrato estatal que se suscribe con personas naturales o jurídicas con el objeto de realizar actividades desarrolladas con la*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*administración o funcionamiento de una entidad pública pero tratándose de personas naturales, sólo puede suscribirse en el evento que tales actividades no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en esa entidad o en caso que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados con los que no cuentan tales servidores.*

*Se trata de un acto reglado, cuya suscripción debe responder a la necesidad de la administración y a la imposibilidad de satisfacer esa necesidad con el personal que labora en la entidad pública respectiva pues si esto es posible o si en tal personal concurre la formación especializada que se requiere para atender tal necesidad, no hay lugar a su suscripción” (Sentencia C-094 del 3 de febrero de 2003. MP: Jaime Córdoba Triviño).*

Por tal razón, se recomienda al ICBF efectuar un análisis acerca de la descripción de la necesidad que la Entidad pretende satisfacer con la contratación, con el fin de que éstos se suscriban en cumplimiento de las normas legales y de las líneas jurisprudenciales.

Del mismo modo, se advierte que en los Convenios de Cooperación y Aporte suscritos por el ICBF con la Organización Internacional para las Migraciones y con la RED de Universidades Públicas del Eje Cafetero para el Desarrollo Regional-ALMA MATER, podría propiciarse la constitución de “nómina paralela” al permitirse la subcontratación de personas que cumplirían funciones misionales del Instituto.

### **11. Sobre el deber de imponer multas y decretar la caducidad de los contratos**

Un efectivo control y seguimiento a los contratos debe propender por la idónea, oportuna y adecuada ejecución de lo pactado en beneficio del interés general. Por ello, es relevante tener en cuenta lo dispuesto en los numerales 1º y 2º del artículo 4º de la Ley 80 de 1993 relacionados con los deberes de exigir “*la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado*” y realizar “*las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar*”.



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

Ahora bien, la Resolución 4670 de 23 de octubre de 2009, expedida por la Directora General del ICBF, mediante la cual se modificó el *Manual de Contratación*, en su artículo 32 establece los requisitos, los presupuestos y el procedimiento para la imposición de sanciones y la declaratoria de caducidad. Esta misma facultad está recogida en la Resolución 2111 de 3 de junio de 2011, expedida por la misma Directora, mediante la cual en reciente actualización del *Manual* se recalcó nuevamente la facultad que le asiste al ICBF para imponer multas y declarar la caducidad del contrato en caso de incumplimiento.

En este sentido, se recomienda adoptar oportunamente las medidas relativas a las multas, declaratorias de caducidad y cesión de los contratos.

## **12. Sobre la facultad de delegar funciones**

La Resolución 4670 de 2009 por la cual se modifica el Manual de Contratación fue modificada, a su vez, por la Resolución 1240 del 17 de marzo de 2010, ambas proferidas por la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, menciona en su artículo cuarto los servidores públicos a los que se les delega la facultad de adelantar procesos de selección, adjudicar, celebrar de acuerdo a la cuantía, adicionar, modificar, suspender, resolver, terminar, liquidar convenios y contratos a nombre del Instituto con personas públicas o privadas, entre ellos, el Secretario(a) General, la Director(a) Administrativa, Director(a) de Protección, Directores(as) Regionales.

Con base en lo anterior, esta Procuraduría Delegada observó que algunos Contratos de Aporte, Convenios de Cooperación Internacional e Interadministrativos se suscribieron por la Secretaria General y los Directores de Protección y de Prevención de la Entidad.

Se destaca que la responsabilidad de la dirección y el manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección también le atañen al representante legal de entidad estatal, la que no puede trasladar a los funcionarios de rango inferior, según lo establece el artículo 12 de la Ley 80 de 1993:



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

*“Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones [o concursos] en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.*

*Inc 2º. Adicionado. Ley 1150 de 2007, art. 21. En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual”.*

La Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en relación con este mecanismo que tiende a garantizar una mejor administración acudiendo a la descongestión de funciones, ha considerado:

*“Así mismo, se indica que este instrumento de gestión administrativa consiste en el traslado temporal del ejercicio de una función por parte del superior jerárquico al inferior, razón por la cual su titularidad permanece en el superior delegante. Es así como solamente se reasigna el ejercicio de la atribución en forma no definitiva y mediante una decisión jerárquica, de ahí que posteriormente puede llevarse a cabo el proceso inverso de avocación de la competencia delegada”.*

Ahora bien, la Corte Constitucional también ha considerado que:

*“[S]i el jefe del organismo delega parcialmente, esto es, transfiere la función a un inferior para que adelante la etapa contractual tanto en la licitación o concurso, como en la contratación directa, por ejemplo, la responsabilidad penal, disciplinaria y civil recaerá en el delegatario, por sus acciones u omisiones, y en el delegante si el primero ejerció las funciones bajo el poder de instrucción del segundo. En este caso, responden penal y disciplinariamente como coautores en el grado de participación en la realización de la conducta, y responden solidariamente si en las actuaciones del delegatario interviene de alguna manera el delegante. Así las cosas, tanto delegante como delegatario están respondiendo por el hecho propio subjetivo, en el grado de*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*coparticipación que le corresponde a cada uno*” (Sentencia C-372 de 2002 del 15 de mayo de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño).

Con base en las precedentes consideraciones, se recomienda evaluar en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la figura de la delegación y evitar concentrar en los mismos servidores públicos distintas funciones relativas a los procesos contractuales.

Del mismo modo, se recomienda a la Dirección General del Instituto ejercer de manera diligente las funciones de supervisión que le corresponde durante el proceso contractual, puesto que como cabeza de la Entidad a la que por ley le corresponde garantizar y restablecer tan variados derechos de una amplia población vulnerable, jamás puede desatender las labores de revisión, de control y evaluación ni desprenderse de éstas después de que ha existido delegación.

### **13. Sobre el Principio de Responsabilidad**

La Constitución Política establece en el artículo 6° que “[l]os *particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*”.

A su turno el libro V de la Ley 80 de 1993 establece un régimen de responsabilidad contractual que cubre a las entidades estatales contratantes (artículo 50), a los servidores públicos por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley (artículo 51), a los contratistas que responden civil y penalmente (artículo 52) y a los consultores, interventores y asesores (artículo 53).

Sobre el Principio de Responsabilidad, el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 establece:

- “1°. *Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del*



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

*contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato,*

- 2º. *Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

[...]

- 5º. *La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma”.*

Se recomienda al ICBF, en especial a la Directora General y a la Secretaria General, dar aplicación al Principio de la Responsabilidad y velar por el cumplimiento de los fines de la contratación, así como por los fines del Estado Social de Derecho.

#### **14. Sobre la participación de las Veedurías Ciudadanas**

Las veedurías son un mecanismo de participación de la ciudadanía en el control de la gestión pública y constituyen un elemento importante de la modernización y fortalecimiento del Estado, por ello, las instituciones públicas deben *“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”* (artículo 2º constitucional) y garantizar el derecho a la información, a la comunicación y al acceso a la documentación dentro del marco permitido por la ley, con el fin de que los ciudadanos puedan ejercer un rol activo que les permita evaluar la gestión pública y colaborar para que se dirija hacia el cumplimiento de los fines del Estado.

Precisamente, este control social garantiza la participación de la ciudadanía, de grupos sociales y demás actores en la vigilancia del proceso de contratación.

A propósito de esta figura, que goza de plena autonomía frente a todas las entidades públicas, esta Procuraduría Delegada pudo advertir que algunos



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

procesos de contratación no cumplieron a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 850 de 2003, en el sentido de *“informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente”*.

No se trata de que en los contratos que celebre el ICBF se cumpla con la formalidad de incorporar la cláusula en la que se convoca a las veedurías ciudadanas, sino que verdaderamente se vea reflejado el ejercicio de la vigilancia que en interés colectivo los ciudadanos están llamados a efectuar.



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
 DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
 (ICBF)  
 Agosto 2011**

**XIV. CONTRATOS Y CONVENIOS SOBRE LOS CUALES SE REMITIRÁ  
 COPIA DEL ACTA DE VISITA Y DEL *INFORME DE VIGILANCIA  
 SUPERIOR* A LOS ÓRGANOS DE CONTROL DISCIPLINARIO,  
 FISCAL Y PENAL**

**1. Remisión a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia y  
 Administrativa**

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia compulsará copias pertinentes del Acta de Visita y del *Informe de Vigilancia Superior* a la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, con el fin de que en ejercicio de su competencia, realice las diligencias a que haya lugar y se establezca si en los siguientes contratos pudieron presentarse presuntas irregularidades de carácter contractual y si éstas son constitutivas de falta disciplinaria a la luz de los artículos 34, numeral 1; 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002, atribuibles a los servidores públicos del ICBF que participaron en la celebración, ejecución y supervisión de los Contratos que se han mencionado en este *Informe* y que se sintetizan en los siguientes cuadros, así como de las personas que en desarrollo de los mismos cumplen funciones públicas.

<b>CONTRATO</b>	CONCESIÓN 894 de 14 de diciembre de 2007
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
<b>CONTRATISTA</b>	INDUSTRIA DEL S.A. CORN PRODUCTOS ANDINA
<b>CONTRATO</b>	INTERVENTORÍA 980 de 27 de diciembre de 2007
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
<b>CONTRATISTA</b>	CONSORCIO INTER ICBF-2000
<b>CONTRATO</b>	CONTRATO DE CONSULTORÍA 991 de 28 de diciembre de 2007
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
<b>CONTRATISTA</b>	CONSORCIO SUPERVISORES INTER-ICBF-2007



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

2009	
48	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA
24 - 25	SOCIALCOOP
431	INTERVENTORÍA CONSORCIO INTERALIMENTOS

**2. Remisión a la Procuraduría Segunda Delegada para la  
Contratación Estatal**

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia compulsará copias pertinentes del Acta de Visita y del *Informe de Vigilancia Superior* a la Procuraduría Segunda Delegada para Contratación Estatal, con el fin de que en ejercicio de su competencia, realice las diligencias a que haya lugar y se establezca si en los Contratos de Prestación de Servicios que aparecen relacionados en el siguiente cuadro pudieron presentarse presuntas irregularidades de carácter contractual y si éstas son constitutivas de falta disciplinaria a la luz del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario), atribuibles a los servidores funcionarios públicos del ICBF que participaron en el proceso contractual de los mismos.

**CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

**2010**

1	4 de enero	LUZ AMPARO GUERRA PEÑA
2	4 de enero	JOSÉ MANUEL ARIAS CARRIZOSA
3	4 de enero	GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO

**2009**

1	2 de enero	GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO
2		LUZ AMPARO GUERRA PEÑA



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

**2008**

6	4 de enero	GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO
78	9 de abril	GABRIEL DEL CASTILLO RESTREPO
72		LUZ AMPARO GUERRA PEÑA
2		LUZ AMPARO GUERRA PEÑA

**2007**

93	16 de marzo	JORGE PINO RICCI
51		LUZ AMPARO GUERRA PEÑA
79	13 de marzo	EDMUNDO DEL CASTILLO RESTREPO

**2006**

244	8 de noviembre	EDMUNDO DEL CASTILLO
341	29 de diciembre	JORGE PINO RICCI
245		LUZ AMPARO GUERRA PEÑA
232	27 de octubre	JORGE PINO RICCI

Del mismo modo, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia compulsará copias de la parte pertinente del Acta de Visita y del *Informe de Vigilancia Superior* a la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, con el fin de que en ejercicio de su competencia realice las diligencias a que haya lugar y se establezca si los Convenios de Cooperación Internacional y Aporte celebrados entre el ICBF y la OIM en el año 2010, que se encuentran en ejecución, fueron celebrados con sujeción a los artículos 20 de la Ley 1150 de 2007 y 85 del Decreto 2474 de 2008. Así como de los Convenios Cooperación y Aporte celebrados entre el ICBF y la



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

RED ALMA MATER en el año 2010, fueron celebrados con sujeción a la normatividad contractual.

A continuación se relacionan cada uno de los Convenios sobre los cuales se remitirá la documentación pertinente:

**CONVENIOS DE COOPERACIÓN Y APORTE SUSCRITOS  
ENTRE EL ICBF Y LA OIM 2010**

<b>Convenio de Cooperación y Aporte 013</b>	28 de enero
<b>Convenio de Cooperación 014</b>	28 de enero
<b>Convenio de Cooperación 076</b>	21 de diciembre
<b>Convenio de Cooperación y Aporte 094</b>	31 de diciembre
<b>Convenio de Cooperación y Aporte 081</b>	23 de diciembre
<b>Convenio de Cooperación 095</b>	31 de diciembre
<b>Convenio de Cooperación 209</b>	28 de diciembre



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## CONVENIOS DE COOPERACIÓN Y APORTE CELEBRADOS ENTRE EL ICBF Y LA RED ALMA MATER 2010

Convenio de Aporte 0/019	28 de enero
Convenio Interadministrativo 0/021	28 de enero
Convenio Interadministrativo de Cooperación y Aporte 0/037	1 de octubre
Convenio Interadministrativo de Cooperación y Aporte 0/024	1 de julio



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

### 3. Remisión a la Procuraduría Distrital de Bogotá (Reparto)

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, compulsará copias pertinentes del Acta de Visita y del *Informe de Vigilancia Superior* a la Procuraduría Distrital de Bogotá (Reparto), con el fin de que en ejercicio de su competencia señalada en el Parágrafo primero del Artículo 76 , del Decreto 262 de 2002, realice las diligencias a que haya lugar y establezca si en los contratos de aporte que se relacionan en los siguientes cuadros, pudieron presentarse presuntas irregularidades de carácter contractual y si éstas son constitutivas de falta disciplinaria a la luz del artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002, atribuibles a los servidores públicos del ICBF que participaron en la celebración, ejecución y supervisión de los mencionados Contratos o de las personas que en desarrollo de ellos cumplen funciones públicas.

#### COOPROSPERAR 2010

133	10 de diciembre
134	10 de diciembre
135	10 de diciembre
136	10 de diciembre
137	10 de diciembre
138	10 de diciembre
139	10 de diciembre
140	10 de diciembre

#### UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA 2010

144	10 de diciembre
145	10 de diciembre
146	10 de diciembre
147	10 de diciembre
148	10 de diciembre
149	10 de diciembre
150	10 de diciembre
151	10 de diciembre



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

**CONTRATOS DE APORTE**

2010	
<b>Contrato de Aporte 133 de 10 de diciembre</b>	<b>Cooperativa de Trabajo Asociado COOPROSPERAR</b>
Contrato de Aporte 135 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 136 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 139 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 140 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 134 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 137 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 138 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
2011	
Contrato de Aporte 012 de 14 de enero	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 016 de 14 de enero	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 037 de 14 de enero	COOPROSPERAR



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

<b>Contrato de Aporte 144 de 10 de diciembre de 2010</b>	<b>Unión Temporal Luz de Vida</b>
Contrato de Aporte 145 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 146 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 147 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 148 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 149 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 150 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 151 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 152 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
<b>Contrato de Aporte 066 de 1 de julio</b>	<b>Asociación De Amigos del Niño Ayúdame</b>
<b>Contrato de Aporte 069 de 1 de julio</b>	<b>Fundacion Centro para el Reintegro y Atención del Niño CRAN</b>
Contrato de Aporte 187 de 30 de diciembre	CRAN
Contrato de Aporte 192 de 31 de diciembre	CRAN



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

<b>Contrato de Aporte 065 de 1 de julio</b>	<b>Fundación Casa De La Madre y El Niño</b>
Contrato de Aporte 189 de 30 de diciembre	Fundación Casa De La Madre y El Niño
<b>Contrato de Aporte 188 de 30 de diciembre</b>	<b>Fundación Los Pisingos</b>
Contrato de Aporte 068 de 1 de Julio	Fundación Los Pisingos
<b>Contrato de Aporte 153 de 10 de diciembre</b>	<b>Consortio Años Dorados</b>
Contrato de Aporte 154 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 155 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 156 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 157 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 158 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 159 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 160 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

2011	
Contrato de Aporte 023 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 024 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 025 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 026 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 031 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 032 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 033 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 034 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
2010	
Contrato de Aporte 067 de 1 de julio	Fundación para la Asistencia De La Niñez Abandonada - FANA -
Contrato de Aporte 186 de 30 de diciembre	FANA
Convenio de Cooperación y Aporte 018 de 28 de enero	FANA

#### **4. Remisión a la Contraloría General de la República**

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, compulsará copias de la parte pertinente del Acta de Visita y del *Informe de Vigilancia Superior* a la Contraloría General de la Nación, con el fin de que en ejercicio de su competencia, realice las diligencias a que haya lugar y se



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

establezca si con ocasión de la celebración de los Contratos de Concesión, de Interventoría, de Consultoría y de los Convenios de Cooperación Internacional y de Aporte e Interadministrativos, celebrados entre el ICBF y la OIM en el año 2010, se desprende responsabilidad fiscal atribuible a alguno de los servidores públicos que participaron en el proceso contractual de los mismos o de las personas que en desarrollo de ellos cumplen funciones públicas.

A continuación se relacionan cada uno de los contratos sobre los cuales se remitirá la documentación pertinente:

<b>CONTRATO</b>	CONCESIÓN 894 de 14 de diciembre de 2007
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
<b>CONTRATISTA</b>	INDUSTRIA DEL S.A. CORN PRODUCTOS ANDINA
<b>CONTRATO</b>	INTERVENTORÍA 980 de 27 de diciembre de 2007
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
<b>CONTRATISTA</b>	CONSORCIO INTER ICBF-2000
<b>CONTRATO</b>	CONTRATO DE CONSULTORÍA 991 de 28 de diciembre de 2007
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
<b>CONTRATISTA</b>	CONSORCIO SUPERVISORES INTER-ICBF-2007



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

**CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y APOORTE  
CELEBRADOS CON LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS  
MIGRACIONES OIM  
2010**

Convenio de Cooperación y Aporte 013	28 de enero
Convenio de Cooperación 014	28 de enero
Convenio de Cooperación 076	21 de diciembre
Convenio de Cooperación y Aporte 094	31 de diciembre
Convenio de Cooperación y Aporte 081	23 de diciembre
Convenio de Cooperación 095	31 de diciembre
Convenio de Cooperación 209	28 de diciembre

**CONVENIOS DE APOORTE CELEBRADOS CON LA RED DE UNIVERSIDADES  
PÚBLICAS DEL EJE CAFETERO**

Convenio de Aporte 0/019	28 de enero
Convenio Interadministrativo 0/021	28 de enero
Convenio Interadministrativo de Cooperación y Aporte 0/037	1 de octubre
Convenio Interadministrativo de Cooperación y Aporte 0/024	1 de julio



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

**CONTRATOS DE APORTE**

2010	
Contrato de Aporte 024 de 2 de febrero de 2010	Cooperativa De Bienestar Social SOCIALCOOP
Contrato de Aporte 025 de 2 de febrero	SOCIALCOOP
Contrato de Aporte 133 de 10 de diciembre	Cooperativa de Trabajo Asociado COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 135 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 136 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 139 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 140 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 134 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 137 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 138 de 10 de diciembre	COOPROSPERAR
2011	
Contrato de Aporte 012 de 14 de enero	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 016 de 14 de enero	COOPROSPERAR
Contrato de Aporte 037 de 14 de enero	COOPROSPERAR



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

<b>Contrato de Aporte 144 de 10 de diciembre de 2010</b>	<b>Unión Temporal Luz de Vida</b>
Contrato de Aporte 145 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 146 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 147 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 148 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 149 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 150 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 151 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
Contrato de Aporte 152 de 10 de diciembre	Unión Temporal Luz de Vida
<b>Contrato de Aporte 066 de 1 de julio</b>	<b>Asociación De Amigos del Niño Ayúdame</b>
<b>Contrato de Aporte 069 de 1 de julio</b>	<b>Fundación Centro para el Reíntegro y Atención del Niño CRAN</b>
Contrato de Aporte 187 de 30 de diciembre	CRAN
Contrato de Aporte 192 de 31 de diciembre	CRAN



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
 DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
 (ICBF)  
 Agosto 2011**

<b>Contrato de Aporte 065 de 1 de julio</b>	<b>Fundación Casa De La Madre y El Niño</b>
Contrato de Aporte 189 de 30 de diciembre	Fundación Casa De La Madre y El Niño
<b>Contrato de Aporte 188 de 30 de diciembre</b>	<b>Fundación Los Pisingos</b>
Contrato de Aporte 068 de 1 de Julio	Fundación Los Pisingos
<b>Contrato de Aporte 153 de 10 de diciembre</b>	<b>Consortio Años Dorados</b>
Contrato de Aporte 154 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 155 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 156 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 157 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 158 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 159 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados
Contrato de Aporte 160 de 10 de diciembre	Consortio Años Dorados



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

2011	
Contrato de Aporte 023 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 024 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 025 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 026 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 031 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 032 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 033 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
Contrato de Aporte 034 de 14 de enero	Consorcio Años Dorados
2010	
Contrato de Aporte 067 de 1 de julio	Fundación para la Asistencia De La Niñez Abandonada - FANA -
Contrato de Aporte 186 de 30 de diciembre	FANA
Convenio de Cooperación y Aporte 018 de 28 de enero	FANA



INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011

## 5. Remisión a la Fiscalía General de la Nación

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, compulsará copias pertinentes del Acta de Visita y del *Informe de Vigilancia Superior* a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que en ejercicio de su competencia investigue si los servidores públicos del ICBF o de las personas que han participado en la suscripción, ejecución, evaluación y supervisión de los Contratos de Aporte que aparecen en los siguientes cuadros, presuntamente con su conducta pusieron en riesgo o conculcaron bienes jurídicos protegidos por el legislador, es decir, si se trata de comportamientos típicos, antijurídicos y culpables como lo exige el artículo 9º de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

### CONTRATOS DE APORTES CELEBRADOS CON COOPROSPERAR 2010

133	10 de diciembre de 2010
134	10 de diciembre de 2010
135	10 de diciembre de 2010
136	10 de diciembre de 2010
137	10 de diciembre de 2010
138	10 de diciembre de 2010
139	10 de diciembre de 2010
140	10 de diciembre de 2010



**INFORME DE VIGILANCIA SUPERIOR A LA CONTRATACIÓN  
DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
(ICBF)  
Agosto 2011**

**CONTRATOS DE APORTE CELEBRADOS CON LA UNIÓN TEMPORAL LUZ  
DE VIDA 2010**

144	10 de diciembre de 2010
145	10 de diciembre de 2010
146	10 de diciembre de 2010
147	10 de diciembre de 2010
148	10 de diciembre de 2010
149	10 de diciembre de 2010
150	10 de diciembre de 2010
151	10 de diciembre de 2010

2009	
48	UNIÓN TEMPORAL LUZ DE VIDA
24 - 25	SOCIALCOOP
431	INTERVENTORÍA CONSORCIO INTERALIMENTOS

<b>CONTRATO</b>	CONCESIÓN 894 de 14 DE DICIEMBRE de 2007
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
<b>CONTRATISTA</b>	INDUSTRIA DEL S.A. CORN PRODUCTOS ANDINA

<b>CONTRATO</b>	INTERVENTORÍA 980 de 27 de diciembre de 2007
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
<b>CONTRATISTA</b>	CONSORCIO INTER ICBF-2000

<b>CONTRATO</b>	CONTRATO DE CONSULTORÍA 991 de 28 DE DICIEMBRE DE 2007
<b>CONTRATANTE</b>	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR
<b>CONTRATISTA</b>	CONSORCIO SUPERVISORES INTER-ICBF-2007