

“Credibilidad y confianza en el control”

10000-

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

REF: Control de Advertencia: Contrato No.1185 de 2008 - Construcción Del Hospital El Tintal II Nivel. Suscrito entre la Secretaria de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud y el Consorcio Megaconstrucciones Hospitalarias

Respetado señor Alcalde

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función de control fiscal deferida Constitucional y Legalmente, encuentra oportuno efectuar pronunciamiento con ocasión del seguimiento realizado a la ejecución del Contrato No. 1185 de 2008, a efecto de conjurar los efectos lesivos que produce a la ciudad y la comunidad en general, particularmente a las clases menos favorecidas, el incumplimiento del termino de ejecución del mencionado contrato.

Es así como este ente de Control en ejercicio de la evaluación realizada encontró:

Que la Secretaria de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, suscribió el 29 de diciembre de 2008 con el CONSORCIO MEGACONSTRUCCIONES HOSPITALARIAS el Contrato de Obra No. 1185 – 2008 que tiene por objeto *“EJECUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DEL HOSPITAL EL TINTAL II NIVEL DE ATENCIÓN DEL HOSPITAL DEL SUR E.S.E.”*.

Sin embargo, pese a haberse suscrito el 29 de diciembre de 2008 el contrato de obra No.1185 de 2008, solamente siete (7) meses después, la entidad suscribió, el 31 de julio de 2009, con la empresa INESCO S.A. el Contrato No. 1025-2009, resultado de la solicitud de Propuestas SDS-BIRF-002-2008, con el objeto de realizar *“LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA PARA LA CONSTRUCCION DEL HOSPITAL EL TINTAL II NIVEL DE ATENCION ESE”*.

Los datos generales de los contratos Nos. 1185 – 2008 y 1025-2009, se relacionan a continuación:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORMACIÓN CONTRATO DE OBRA E INTERVENTORIA

Contratista:	Consortio Megaconstrucciones Hospitalares	INESCO S.A:
Contrato N°:	1185 - 2008 suscrito el 29 de diciembre de 2008.	1025 - 2009, suscrito el 31 de julio de 2009.
Objeto:	Ejecución de la construcción del Hospital El Tintal II Nivel de atención del Hospital del Sur -ESE.	Interventoría técnica, administrativa y financiera para la construcción del Hospital El Tintal II Nivel de atención del Hospital -ESE.
Valor total:	\$ 19.463.949.004,80	\$ 1.071.809.392
Valor anticipo:	No se generó anticipo	No se generó anticipo
Plazo:	Doce (12) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio.	Doce (12) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio.
Fecha de iniciación:	18 de agosto de 2009	18 de agosto de 2009
Fecha de terminación inicial:	17 de agosto de 2010	17 de agosto de 2010
Modificación N° 1:	30 de julio de 2009. El contratista renuncia por su cuenta y riesgo al pago de anticipo.	04 de agosto de 2009. Modifica riesgos y coberturas de los seguros.
Modificación N° 2:	12 de marzo de 2010. Se modifica la vigencia de los seguros exigidos en el numeral CGC 13,1 de las condiciones especiales del contrato.	
Prorroga N° 1:	61 días.	61 días.
Fecha de terminación prorroga N° 1:	17 de octubre de 2010	17 de octubre de 2010
Adición N° 1:		\$ 178.601.566
Valor total con adición N° 1:		\$ 1.250.210.956
Prorroga N° 2:	41 días.	41 días.
Fecha de terminación prorroga N° 2:	27 de noviembre de 2010	27 de noviembre de 2010
Prorroga N° 3:	4 meses.	4 meses.
Fecha de terminación prorroga N° 3:	27 de marzo de 2011	27 de marzo de 2011
Prorroga N° 4:	30 días.	30 días.
Fecha de terminación prorroga N° 4:	26 de abril de 2011	26 de abril de 2011
Prorroga N° 5:	2 meses.	2 meses.
Fecha de terminación prorroga N° 5:	26 de junio de 2011	26 de junio de 2011
prorroga No. 6:		30 días.
Fecha de terminación prorroga N° 6:		26 de julio de 2011
Interventor:	INESCO S.A.	
Forma de pago:	El contratista presentará al interventor cuentas mensuales por el valor estimado de los trabajos ejecutados menos las sumas acumuladas previamente certificadas por el interventor.	
Adición N° 2:		\$ 120.043.676
Valor total con adición 2:		\$ 1.370.254.634
Adición N° 3:		\$ 196.990.052
Valor total con adición 3:		\$ 1.527.244.686

Fuente: información suministrada por la SDS
Elaboró: Grupo GAF

El lote donde se desarrollan las actividades se encuentra definido mediante Escritura Pública No. 0602 del cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997), de la Notaría once (11) del círculo de Bogotá. Este se encuentra ubicado en la localidad de Kennedy, en la zona sur occidental de la ciudad de Bogotá, en el sector conocido como El Tintal, más específicamente en la calle 10 No. 86-58 perteneciente a la UPZ Tintal Norte.

El proyecto consiste en la construcción del **HOSPITAL EL TINTAL**, un proyecto conformado por tres pisos, y cubierta plana, destinado a la atención en salud y catalogado como un hospital de Segundo Nivel según la SECRETARÍA

9

“Credibilidad y confianza en el control”

DISTRITAL DE SALUD, el cual cuenta con 92 camas para igual número de pacientes internos, dotado además de áreas para urgencias, salas de observación, de partos, pediatría, consultorios médicos, odontológicos y de especialistas, rayos X, farmacia, laboratorio clínico, salas de espera, salas de cirugía y recuperación, área de administración, auditorio, cocina, zona administrativa, y de servicios, en la parte externa cuenta con parqueaderos, jardines y cuartos de máquinas, depósitos entre otros espacios.

Se observa que el Contrato de obra fue celebrado el 29 de diciembre de 2008 y el contrato de interventoría el 31 de julio de 2009, lo que le genero al proyecto un atraso inicial de 7 meses.

En este contexto se observa que a la fecha pasados 29 meses de iniciada la ejecución del proyecto- 18 de agosto de 2009-, aún se encuentra sin terminar y sin prestar el servicio para el cual fue propuesto, hecho que se puede evidenciar en los reportes efectuados mensualmente a la Secretaria Distrital de Salud por parte de la firma de interventoría en la que se observa el estado de avance y de atrasos de la ejecución de la obra contratada.

A continuación se resumen los principales atrasos, de los que dan cuenta los informes de interventoría, (Anexo 1):

TABLA No. 1 OBRA EJECUTADA vs. OBRA PROGRAMADA

Cifras en millones de Pesos

AÑO	Mes	Valor		Atraso en \$	% de Obra		% Atraso
		Programado	Ejecutado		Programado	Ejecutado	
2009	Diciembre	3.640	3.208	431	18.70	16.49	2.3
2010	Enero	5.613	3.719	1.894	28.84	19.11	9.73
2010	Febrero	7.422	5.183	2.239	38.13	26.63	15
2010	Abril	9.301	6.554	2.747	47.79	33.67	14.12
2010	Mayo	11.088	7.649	3.419	56.87	39.33	17.54
2010	Junio	12.880	7.344	5.536	68.18	42.87	23.31
2010	Julio	15.091	9.353	5.738	78	48.35	30.35
Reprogramación por prórroga de 61 días							
2010	Agosto	11.604	9.658	1.946	59.62	49.62	1.00
2010	Noviembre	18.947	14.748	4.199	97.93	76.23	21.70
Reprogramación por prórroga de 4 meses							
2011	Enero	17.456	16.393	1.063	77.51	72.79	4.72
2011	Febrero	19.117	16.441	2.676	77.51	70.01	7.5
2011	Marzo	22.384 (1)	16.453	5.931	100	73.03	27.03

Fuente: Informes de Interventoría suministrados por SDS

Elaboró: Grupo GAF

¹ Según informe de interventoría del mes de diciembre de 2010, que en desarrollo del control se llevo a cabo una nueva reprogramación entregado por el contratista, donde se incluye la prórroga de los 4 meses, de los cuales dos de ellos están contemplados para la realización de las obras adicionales para la culminación del hospital, cuyo valor se contempla en aproximadamente \$ 3.191.000.000. Con base en lo anterior, la programación vigente arroja un flujo de fondos por el valor total de las obras de \$ 22.655.527.633.68 y con fecha de finalización 27 de Marzo de 2011.

"Credibilidad y confianza en el control"

Pese a los reiterados atrasos evidenciados, y según se desprende del informe de interventoría correspondiente al mes de abril de 2011, se solicitó al contratista presentar una reprogramación de obra al 26 de junio de 2011, en la cual se contempló la última prórroga otorgada al Contratista por dos meses.

Conforme a lo consignado en el informe de interventoría del periodo de mayo de 2011, la interventoría anota que: *"se cuenta con la programación de obra hasta el 26 de Junio de 2011, y la cual está basada en las actividades que faltan para terminar los recursos del Banco Mundial, es decir el valor actual del contrato (\$19.463.949.004,80). Aquí es importante destacar que con dichos recursos solo se contempla en la programación intervenir obras en el primer y segundo piso, dejando por incluir en esta actividades concernientes al tercer piso y exteriores."*

Adicional a lo anterior anota: *"el alto grado de atraso en las obras esta interventoría considera que el contratista difícilmente cumplirá con el compromiso contractual, por lo que están dadas todas las condiciones para que la SDS inicie las reclamaciones a que haya lugar basado en los incumplimientos parciales que presenta el proyecto a la fecha y se inicie el seguimiento para las multas por incumplimiento por vencimiento en la fecha de entrega final del proyecto que es el 26 de Junio de 2011."*

Los anteriores reportes del estado de avance y retrasó de la obra, evidenciaron claramente, que el contratista durante el término de ejecución contractual nunca le dió cumplimiento a los cronogramas pactados con el Interventor. De la misma forma se evidencia que no obstante que la Secretaria Distrital de Salud, conoció a través de los informes de interventoría el estado de la obra, no hizo uso de los mecanismos contractuales que le permitieran conminar al contratista al cumplimiento de los términos pactados contractualmente.

Esta situación se ratifica en los mismos informes de interventoría en los cuales se encontró:

- En Enero 2010: *"Durante la segunda quincena del mes de diciembre de 2009 y la primera mitad del mes de enero de 2010 el Contratista trabajó con base en el plan de contingencia presentado en diciembre de 2009, sin embargo el rendimiento obtenido hasta la fecha está lejos de ser el requerido para dar cumplimiento a las metas propuestas en el citado plan de contingencia, por el contrario, en la actualidad se registra un atraso equivalente a 1.73 meses, que difícilmente será recuperado para el 12 de febrero, fecha indicada como límite de acuerdo a los objetivos descritos en el plan de contingencia. La Interventoría continuará supervisando los avances que se presenten en el plazo restante y hará las recomendaciones pertinentes para que se mejoren los tiempos de ejecución de las diferentes actividades"*.

“Credibilidad y confianza en el control”

- En Marzo de 2010: *“En el control a la ejecución de la obra se presentaban atrasos considerables por lo que el Contratista presentó en varias ocasiones planes de contingencia, los cuales finalmente no pudo cumplir a cabalidad*

..... tampoco se pudo dar cumplimiento a dichos planes debido en parte a que existían una serie de actividades que, aunque estaban programadas, no se podían iniciar por estar en ajustes los diseños o por falta de espacio o porque el proceso administrativo del contratista fue inadecuado o por incumplimiento de proveedores.” El subrayado y la negrilla son fuera del texto.

- En Abril de 2010: *“De acuerdo con la reprogramación presentada por el contratista entregada el día 10 de marzo de 2010, la cual se encuentra vigente, se presenta un atraso considerable en cuanto al flujo de fondos se refiere, valorado en 2.41 meses. Con respecto a la programación el atraso acumulado a la fecha de corte del presente informe equivale a 25 días. Estos atrasos en su mayoría están representados por inconvenientes en el suministro oportuno de materiales requeridos para el desarrollo de las actividades. La Interventoría, atendiendo esta situación, ha realizado diversos requerimientos al Contratista solicitando que se tomen todas las medidas que sean necesarias con el fin de recuperar los atrasos presentados, solicitud ante la cual el Contratista debe presentar un Plan de Mejora en el que tiene que relacionar debidamente la interacción real entre las fechas de suministro de los materiales y el rendimiento efectivo del personal, de manera que se encuentren unos tiempos representativos de intervención para las diferentes actividades requeridas para el desarrollo del contrato de construcción.”*
- Agosto de 2010: *“La Secretaria y la Interventoría solicitaron al contratista presentar una programación y un plan de trabajo que garantice la realización de las obras al 18 de Octubre de 2010.”*

En este mes ya habían trascurrido los 12 meses pactadas inicialmente como termino para la ejecución del contrato, no obstante la solicitud de la Secretaria Distrital de Salud de presentar una programación que le permitiera al contratista cumplir con los términos para la ejecución de las mencionadas, no se evidencia por parte de ésta, el adelantamiento de algún proceso sancionatorio por el reiterado incumplimiento del contratista de los términos contractuales.

- En Septiembre de 2010: *“La interventoría viene realizando control diario del plan de mejora, el cual arroja como resultado que se está cumpliendo en un 50%, si el contratista no cumple a cabalidad dicho, programa y plan de mejora la obra no se ~~se~~”*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

alcanzará a entregar en la fecha programada. El plan de mejora presentado por el contratista, realizando requerimientos para que tome las acciones que sean necesarias con el fin de recuperar los diferentes atrasos que se presentan de acuerdo a la programación vigente del proyecto, a la fecha se ha cumplido dicho plan en un 45%. Dentro de las actividades atrasadas a la fecha se resaltan las actividades de mampostería de segundo y tercer piso, enchapes, instalación de redes hidrosanitarias, bajantes de aguas lluvias, estructura de Calderas, Planta eléctrica, combustibles y andenes en zona exterior, canalizaciones, impermeabilizaciones, filtro, pozo eyector, estructura en concreto de calderas, pañetes columnas, tubería de conexión cuarto de bombas de agua potable, enchape de muros granito de boca puerta, tubería para gas natural, placa de cimentación de portería y calderas, canalizaciones eléctricas y postearia, conexiones de alcantarillado, cielo rasos, montaje y conexión aparatos sanitarios, carpintería en lamina, puntos hidráulicos agua caliente, carpintería de aluminio ,pinturas, puerta de cerramiento exterior."

- En octubre de 2010: *"Teniendo en cuenta que el atraso actual que presenta la obra, no es posible controlar al Contratista con el cronograma vigente ya que con relación a este la obra presenta un atraso de aproximadamente de 3 meses como se a manifestado en los diferentes informes semanales y en comités de obra.*

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta que no se ha querido reprogramar la obra ya que de hacerlo el contratista dejaría de presentar atraso, se procedió a elaborar unos planes de trabajo que forcen al contratista a recuperar los atrasos presentados y cumplir con la fecha prevista para la culminación de las obras, mediante la implementación de dobles jornadas de trabajos y un programa de compra de insumos y llegada de los mismos a obra. Al respecto, esta Interventoría genero una comunicación mediante la cual se solicita al contratista implementar las dos jornadas."

- En Diciembre de 2010 *"ya existen actividades atrasadas tales como, pañetes, cubiertas planas, tela impermeabilización, alfajía en aluminio y ventanearia, puertas y gas natural."*

Estos incumplimientos siguieron presentándose en el año 2011, al respecto se encuentra en los informes de interventoría lo siguiente:

- En Febrero de 2011: *"Es preocupante el bajo rendimiento que lleva la obra dado que de continuar así, no se va a cumplir con la fecha programada, esta Interventoría, ha venido solicitando a través de comunicados y comités implementar los correctivos necesarios para recuperar atrasos, sin tener una respuesta satisfactoria por parte del Contratista, por lo que se vio la necesidad de generar un oficio manifestando un incumplimiento del cronograma de obra e informando que el Contratista no cumplirá con el plazo contractual propuesto, por lo que a la luz de la Cláusula 49 "liquidación*

ee

"Credibilidad y confianza en el control"

por daños y perjuicios" se deberá proceder a solicitar a la Secretaria de Salud hacer efectiva las deducciones correspondientes a los pagos del Consorcio por cada día de atraso con respecto a la fecha prevista de terminación, la suma de \$ 9.731.974,50 equivalentes al 0.05% del valor del contrato de obra."

- En Abril de 2011: *"Es importante aclarar que en la actualidad la secretaria se encuentra tramitando la nueva prórroga solicitada por el contratista por 2 meses, que se encuentra justificada exclusivamente en cuanto a que en la actualidad no es posible construir la acometida eléctrica del hospital por depender de terceros (ver acta de reunión del 12 de abril de 2011), sin embargo paralelamente a esto, se estudian alternativas para sancionar al Contratista por los atrasos que presenta la obra conforme a la cláusula 49 liquidación por daños y perjuicios o la cláusula 59.2 Incumplimientos fundamentales del Contrato."*
- En informe del No. 22 de junio de 2011: *"Al cierre del presente informe se evidencia como hecho cierto, que el contratista no pudo concluir las obras dentro del plazo de terminación contractual y que es necesario la aplicación de la cláusula 49.1 a la luz de la cláusula 59.2 literal g. de las condiciones generales del contrato objeto del presente informe."*

Por el alto grado de atraso de las obras esta interventoría considera que el contratista difícilmente cumplirá con el objeto contractual, por lo que están dadas todas las condiciones para que la SDS inicie las reclamaciones a las que haya lugar basado en los incumplimientos parciales que presenta el proyecto y se inicie el seguimiento para las multas por incumplimiento por incumplimiento en la fecha de entrega final del proyecto que es el 26 de junio de 2011."

Como se observa en los párrafos anteriores, en reiteradas oportunidades durante el año 2011, el interventor del contrato solicitó a la SDS la aplicación de las cláusulas de incumplimiento contractual, sin embargo, **solo hasta el 5 de septiembre de 2011** (3 meses después de vencido el plazo pactado), a través de la Resolución No. 1070 de 2011 del 5 de septiembre de 2011, la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud , declara el incumplimiento Fundamental del Contrato No.1185 de 2008; resolución que fué confirmada por la Resolución 025 del 12 de enero de 2012.

Este incumplimiento afecta directamente el Plan Maestro de Equipamientos de Salud –PMES- adoptado a través del Decreto 318 de 2006, como instrumento de planificación de la gestión territorial que oriente las acciones, programas y estrategias para lograr disponibilidad de suelos necesarios para el desarrollo físico de los equipamientos en salud, priorizando el interés general sobre el particular, la

el

7



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

función social de la propiedad y la distribución equitativa de las cargas y beneficios.

Igualmente aspectos de calidad de vida y salud; en calidad se alude a que los equipamientos dispongan de una infraestructura de calidad ambiental, arquitectónica y urbanística; seguridad de los equipamientos se refiere a la reducción de vulnerabilidad y control de riesgos naturales, ambientales, pretendidos mediante el Plan Maestro se ven afectados por el incumplimiento aquí evidenciado.

Así las cosas, la sistemática inaplicación del principio de planeación se evidencia en:

- El Contrato de obra que fue celebrado el 29 de diciembre de 2008 y el de interventoría el 31 de julio de 2009, es decir siete (7) meses después de celebrado el contrato de obra, evidenciando con ésta situación que la mayoría de dificultades e inconvenientes en la actividad contractual se presentaron por el posible incumplimiento por parte de la SDS, en la elaboración de unos adecuados estudios previos que garantizaran el inicio simultáneo de los contratos de obra e interventoría, la verificación oportuna de la necesidad que existe en la entidad, el análisis de las distintas alternativas que existen para satisfacerla
- La ejecución del contrato, prevista para un plazo inicial de doce (12) meses (19 de agosto de 2009 a 17 de agosto de de 2010), fue modificado mediante cinco prórrogas, que corresponden a once meses y cuatro días (11.4), esto es hasta el 26 de junio de 2011, lo que significa que el proyecto se prorrogó en un 87% del plazo inicialmente pactado.
- No obstante lo anterior la obra no fue concluida, debido a que en marzo del 2011, veintisiete (27) meses después de suscrito el contrato, la administración advierte que el valor del contrato por \$19.463.949.004.80, es insuficiente para concluir la obra, frente a lo anterior, es necesario realizar obras adicionales, para lo cual se observa que bajo la figura de la reprogramación, se cuantificaron obras adicionales por valor de \$3.000 millones aproximadamente, sin que se evidencie que la SDS adelantó contrataciones adicionales para realizar las obras mencionadas.

ee



“Credibilidad y confianza en el control”

Al respecto la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación con relación al trámite del expediente 161-02431 (165-89437/03), considero:

“En materia contractual, la actividad del Estado no puede ser el producto de la improvisación, sino que debe ajustarse a los parámetros establecidos por el Estatuto Contractual, pues este tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales, además que previo a la celebración de los contratos, deben realizarse los estudios necesarios y suficientes para que una vez iniciada la ejecución del mismo, no sufra interrupciones y contratiempos y la administración no soporte, por imprevisión, los costos financieros o la compensación de ítems reclamados o favor del contratista.

El incumplimiento a esta obligación de adelantar los estudios previos a la contratación, presupone en punto de la contratación estatal la posible infracción del principio de planeación, el cual se encuentra inmerso dentro del principio de economía contenido dentro del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.”

En este mismo sentido, el 31 de Enero de 2011, el Consejo de Estado en Sentencia proferida dentro del Expediente 25000-23-26-000-1995-0867-01, manifestó:

“... ”

El principio de economía pretende que la actividad contractual “no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad”². Al efecto, la administración está en la obligación de verificar la disponibilidad presupuestal requerida para amparar los compromisos que surgen de la relación contractual, además de contar con los estudios de viabilidad y pliegos de condiciones.

(...)”. En efecto, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 especifica que dichos requisitos deben cumplirse con anterioridad a la apertura de los procesos licitatorios o invitaciones a proponer, y en todo caso, nunca después de la suscripción de los contratos. (...)

Por su parte, el principio de responsabilidad, impone al servidor público la rigurosa vigilancia de la ejecución del contrato.

Adicionalmente, también se impone a la administración la obligación de actuar de buena fe en la elaboración de los estudios que sustentan la necesidad de la contratación, por cuanto éstos salvan de la improvisación, la ejecución misma del objeto contractual. En consecuencia, el principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el

² Ibidem; Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

cel



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

principio de planeación que, como pilar de la actividad negocial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración³...."

El presunto desconocimiento al principio de planeación lo ratifica la Sociedad Colombiana de Ingenieros, quien en virtud del contrato No. 031 de 2011, celebrado con la Contraloría de Bogotá, evaluó el proyecto y en su concepto del 28 de noviembre de 2011 manifestó:

"....

La importante planeación y los estudios previos tienen como finalidad planificar la ruta del proceso contractual, identificando las necesidades para satisfacer, el objeto del contrato, el alcance y las especificaciones técnicas detalladas del producto a contratar. Cuando esto hace de manera insuficiente como sucedió en esta obra, implica desconocer la planeación de la Contratación Estatal y en consecuencia su principio de economía, que aquí se vio reflejado en el hecho de no terminar el Hospital, ejecutando rediseños y muchos ítems con mayores cantidades y muchos otros con una baja ejecución. Aspectos estos que se agregaron a la inclusión de nuevos ítems y que a pesar de todo la obra no se concluyó.

Esta obra se contrató con base en un presupuesto con el fin de entregar una obra terminada. No obstante, se ejecutó la totalidad del presupuesto sin concluir la obra contratada, generando una situación contractual que implica contrataciones adicionales para la terminación total del proyecto, lo cual, en valores estimados-aproximados y que

³ "Este principio, entonces, tiene importantes implicaciones desde mucho antes de la convocatoria a proponer, pues en esta etapa preliminar 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 los diseños, planos, análisis técnicos, etc.; (iv) los costos, proyecciones, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando 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, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deben satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar". Ibidem. Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

cep



“Credibilidad y confianza en el control”



dependen de una consultoría detallada que defina el alcance y costo preciso del orden \$4.000.000.000.

Dicho valor se constituye en un mayor valor final de la obra ejecutada, para obtener un Hospital en condiciones apropiadas para su funcionamiento”

Es decir, al adicionarle al proyecto un valor estimado en la suma de \$4.000 mil millones de pesos, por concepto de las contrataciones adicionales que serían necesarias para la terminación total de la obra y la puesta en funcionamiento del Hospital el Tintal, el valor del contrato inicial de \$19.463.949.004.80 aumentaría a \$23.463.949.004.80; lo que demuestra que la SDS, no planeo un 17% para lograr el 100% de la ejecución de la obra y en consecuencia, si los \$4.000 millones correspondientes a contrataciones adicionales son necesarios para “obtener un Hospital en condiciones apropiadas para su funcionamiento”, la inoportunidad o no realización de las mismas, puede conllevar a un detrimento fiscal.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades a manifestado que el derecho fundamental a la salud, que de conformidad con lo establecido en el Artículo 49 de la Constitución Nacional, tiene una doble connotación, por un lado derecho constitucional fundamental y por otro el servicio público. En este sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de salud y al estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Lo que implica que en materia de salud se debe contrastar con el mandato constitucional de garantizar el derecho a la salud y por consiguiente a la vida de los ciudadanos, consolidando una red de atención hospitalaria pública y privada; capaz de articular y fortalecer los sistemas de servicios integral de salud a la población destinataria, mejorándoles su calidad de vida.

Así las cosas, después de 29 meses de iniciadas las obras para la construcción del hospital el Tintal, en términos de planeación, cuenta con un avance de obra del 83%, sin que se evidencien a corto plazo las medidas administrativas necesarias para culminar el 17% correspondiente a contrataciones adicionales.

Teniendo en cuenta que los hechos evidenciados por este ente de Control, implican el presunto incumplimiento de lo consagrado en los artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, entre otras y lo dispuesto en el Contrato 1185 de 2008; el presente Control de Advertencia será trasladado a la Personería de Bogotá, para  

“Credibilidad y confianza en el control”

que investigue si los involucrados se encuentran incurso en presuntas responsabilidades disciplinarias consagradas en la Ley 734 de 2002.

Por lo expuesto, señor Alcalde, es indispensable que la administración a su cargo, adelante con mayor rigor las labores de supervisión en la aplicación de los mecanismos que contractualmente se establecen para conminar al contratista al debido cumplimiento en la ejecución de los contratos celebrados por ésta, con el objeto de no poner en riesgo los recursos del erario y cumplir con el fin último de la contratación estatal que no es otro que la satisfacción de las necesidades públicas.

Finalmente es preciso manifestar que las advertencias y pronunciamientos de este Organismo de Control, no tiene otro propósito, que el de coadyuvar a la adecuada gestión de los sujetos de control, en el manejo de los recursos entregados para lograr la satisfacción de las necesidades de los coasociados.

Con fundamento en las anteriores alertas, con total respecto a la autonomía que les corresponde a las entidades estatales en el ámbito contractual, este Órgano de Control pone en su conocimiento para los fines pertinentes los hechos comunicados, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme lo establecido del artículo 5° Numeral 8 del Acuerdo 361 de 2009. De no estar de acuerdo con las observaciones formuladas en este Control de Advertencia, indicar las razones, mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye y remitirlas a este Despacho a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo del presente.

Con toda atención,



MARIO SOLANO CALDERON
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Norma Liliána Liscano Romero. Coordinadora Grupo GAE
Revisó: Esperanza Salgado - Asesor -
Aprobó: Clara Alexandra Méndez Cubillo. Contralora Auxiliar

"Credibilidad y confianza en el control"

ANEXO No. 1

Resumen de algunos de los informes de interventoría relacionados con los principales atrasos en la ejecución de la obra:

"....

Con corte al 14 de diciembre de 2009 se cuenta con un avance ejecutado del 16.49%, correspondiente a \$3.208.661.713 contra un avance programado de 18.70%, equivalente a \$3.639.607.888.

Con corte al 17 de enero de 2010 se cuenta con un avance ejecutado del 19.11% correspondiente a \$3.718.617.177 (costo directo) en contraste con un avance programado de 28.84%, equivalente a \$5.613.402.893.

Con corte al 17 de febrero de 2010, se cuenta con un avance ejecutado del 26.63% correspondiente a \$5.183.077.259,71, en contraste con un avance programado de 38.13 %, que equivalente a \$ 7.422.295.104.57

Con corte al 17 de abril de 2010 se cuenta con un avance ejecutado de acuerdo al flujo de fondos del 33.67% correspondiente a \$ 6.554.128.109.27, en contraste con un avance programado de 47.79%, equivalente a \$ 9.300.864.825.81.

Con corte al 17 de mayo de 2010 se cuenta con un avance ejecutado de acuerdo al flujo de fondos del 39.33% correspondiente a \$ 7.649 millones, en contraste con un avance programado de 56.87%, equivalente a \$ 11.068 millones

Con corte al 13 de junio de 2010 se cuenta con un avance ejecutado de acuerdo al flujo de fondos del 42.87% correspondiente a \$ 7.344 millones, en contraste con un avance programado de 66.18%, equivalente a \$ 12.880 millones.

Con corte al 17 de julio de 2010 se cuenta con un avance ejecutado de acuerdo al flujo de fondos del 48.35% correspondiente a \$9.353 millones, en contraste con un avance programado de 78%, equivalente a \$ 15.091 millones.

Con corte al 17 de Agosto de 2010, se cuenta con un avance ejecutado de acuerdo al flujo de fondos del 49,62% correspondiente a \$ 9,658 millones, en contraste con un avance programado de 59.62%, equivalente a \$ 11.604 millones.

Con fecha de finalización al 27 de Noviembre de 2010; con corte a 17 de Octubre se cuenta con un avance ejecutado de acuerdo al flujo de fondos del 76,23 % correspondiente a \$ 14.748.120.366,72, en contraste con un avance programado de 97,93 % equivalente a \$ 18.946.646.424,51.



"Credibilidad y confianza en el control"

Este ente de control observa, según informe de interventoría del mes de diciembre de 2010, que en desarrollo del contrato se llevo a cabo una nueva reprogramación entregado por el contratista; donde se incluye la prórroga de los 4 meses, de los cuales dos de ellos están contemplados para la realización de las obras adicionales para la culminación del hospital, cuyo valor se contempla en aproximadamente \$ 3.191.000.000. Con base en lo anterior, la programación vigente arroja un flujo de fondos por el valor total de las obras de \$ 22.655.527.933,68 y con fecha de finalización 27 de Marzo de 2011.

A corte del 26 de Diciembre de 2010 y conforme con la reprogramación presentada, se cuenta con un avance (ejecutado) del 72,71 % correspondiente a \$ 16.374.586.765, Vs un avance programado de 64.11 %, equivalente a \$ 14.437.894.153.

A corte del 27 de Enero de 2011 y conforme con la reprogramación presentada, se cuenta con un avance (ejecutado) del 72,79 % correspondiente a \$ 16.392.603.089.33, Vs un avance programado de 77.51 %, equivalente a \$ 17.456.119.904.46. Lo anterior refleja que el adelanto que se llevaba, se perdió por completo y la obra muestra un atraso del 4.72% que equivale a 0.13 meses.

*A corte del 27 de Febrero de 2011 y conforme con la reprogramación presentada (para la culminación del hospital), se cuenta con un avance (ejecutado) del 70,01 % correspondiente a \$ 16.441.021.960.94, Vs un avance programado de 77.51 %, equivalente a \$ 19.117.278.137.47. **Lo anterior refleja que la obra presenta un atraso muy alto, mas y cuando el avance durante este periodo solo fue tan solo del cero punto veintitrés por ciento (0,23%).** El subrayado y la negrilla es fuera del texto.*

*A corte del 27 de Marzo de 2011 y conforme con la reprogramación presentada (para la culminación del hospital), se cuenta con un avance (ejecutado) del 73,03 % correspondiente a \$ 16.453.420.523, Vs un avance programado del 100 %, equivalente al valor total del contrato incluida la adición que es de \$ 22.384.686.227,. **Lo anterior refleja que la obra presenta un atraso muy alto, mas y cuando el avance durante este periodo solo fue tan solo del cero punto veintitrés por ciento (0,06%).** (negrilla y subrayado fuera de texto)*

Respecto del avance y atraso del contrato hasta aquí evidenciado, la firma de interventoría informa en que la Secretaria avalo la adición de plazo solicitada por el contratista en 61 días por lo que el contratista presentara una reprogramación contemplando el nuevo plazo otorgado y será con la cual esta Interventoría procederá a controlar las obras y verificar que esta contemple la recuperación de los atrasos a la fecha presentados.

