

INFORME DE VISITA DE CONTROL FISCAL

“Estado de obras: Hospital Occidente de Kennedy, Hospital Meissen, Hospital San Cristóbal (Upa los Libertadores), Hospital Rafael Uribe (Upa Antonio Nariño), Hospital del Sur (Upa la Mexicana), Hospital el Tunal y Hospital Simón Bolívar”

CÓDIGO: 591

DIRECCIÓN SECTOR SALUD

HOSPITAL RAFAEL URIBE URIBE –I NIVEL ESE

Período Auditado (2008-2014)
PAD 2015

Elaboró:
ALEXANDER GARAVITO SUÁREZ

Aprobó:
SORAYA ASTRID MURCIA QUINTERO
Directora Sector Salud

Marzo de 2016

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. CARTA DE CONCLUSIONES	3
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	5
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	6
ANEXOS	13
ANEXO 1: CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE OBSERVACIONES	14
ANEXO 2: REGISTRO FOTOGRÁFICO OBRA UPA ANTONIO NARIÑO	15

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá

Doctor
HECTOR JAVIER QUIÑONES ALBARRACIN
Gerente
Hospital Rafael Uribe Uribe I Nivel ESE
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita de control fiscal a la entidad Hospital Occidente de Kennedy III Nivel, con el fin de revisar y analizar la muestra de contratos suscritos, desde la vigencia 2008 hasta la vigencia 2014, entre el Hospital Rafael Uribe Uribe y empresas particulares en adelanto del proyecto de obra del Hospital.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de este ente de control consiste en producir un Informe de visita de control fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría; de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La Visita Fiscal incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la visita de control fiscal adelantada, conceptúa que la gestión respecto de los contratos No. 1697 de 2011 y 0522 de 2012, los cuales no cumplen con los principios de economía, eficiencia y eficacia con que la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, administró los recursos puestos a su disposición. Así como el contrato No.

222 de 2008, celebrado en adelanto del Convenio Interadministrativo 15-01-00-2005, donde no se cumplió con el principio de eficiencia y eficacia con que se supervisó el contrato en mención.

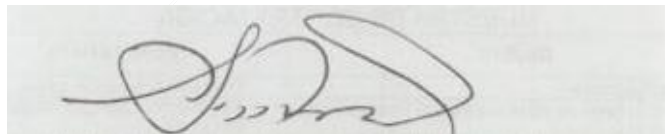
PLAN DE MEJORAMIENTO

Frente a los hallazgos evidenciados en el presente informe, la entidad dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación del informe final, debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Producto de la evaluación, se anexa Capítulo resultados visita de control fiscal, que contiene los resultados y hallazgos detectados por este Órgano de Control.

Atentamente,



SORAYA ASTRID MURCIA QUINTERO
Directora Sector Salud

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La presente Visita de control fiscal, tuvo como objetivo verificar, revisar y analizar el estado de las obras que se están llevando a cabo en desarrollo del Plan Maestro de Equipamentos, (Decreto 318 de 2006), para el Hospital Rafael Uribe Uribe I Nivel, donde en adelante de la obras de la Unidad Primaria de Atención Antonio Nariño, la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, celebró los contratos de obra 1697 de 2011 y 1608 de 2015, de acuerdo con lo señalado en el Anexo No. 2 Cuadro de proyectos del Plan Maestro de Equipamentos de Salud del Decreto 318 de 2006.

TABLA 1. CUADRO DE PROYECTOS DEL PLAN MAESTRO DE EQUIPAMENTOS DE SALUD.

ESE	INFRAESTRUCTURA	NIVEL	TIPO DE INTERVENCION	INFRAESTRUCTURA			Atraso (Años)
	PUNTO DE ATENCION EN SALUD			CORTO PLAZO 2006-2008	MEDIANO PLAZO 2008-2012	LARGO PLAZO 2012-2019	
HOSPITAL RAFAEL URIBE URIBE	ANTONIO NARIÑO	I	OBRA NUEVA (CREADA)				3

Fuente: Decreto 318 de 2006.

Dentro del periodo auditado (2011-2014), se suscribieron dos (2) Contratos de obra para la ejecución de las obras correspondientes a la construcción de la Unidad Primaria de Atención Antonio Nariño, por valor de \$3.519.400.010, para la interventoría de estos contratos igualmente se suscribieron dos (2) contratos de interventoría y un (1) contrato de consultoría de diseño, determinando una muestra de 3 contratos correspondientes a los números 222 de 2008, 1697 de 2011 y 0522 de 2012

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La SDS suscribió con el Hospital Rafael Uribe Uribe - I Nivel de Atención el convenio interadministrativo 15-01-00-2005 en adelanto del proyecto: “Implementar una infraestructura para los servicios de salud de la Localidad “Componente construcción y dotación de una Unidad Primaria de Atención para la localidad Antonio Nariño”. Con este convenio se efectuó la contratación de los estudios preliminares para la obra de Infraestructura del proyecto de reforzamiento y ampliación del Hospital.

Los productos derivados de la ejecución de cada componente del convenio y/o de los contratos, serán auditados en posteriores actuaciones de éste Organismo de Control.

Posteriormente con los productos de la consultoría realizada, la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, efectuó la suscripción de los siguientes contratos:

**CUADRO 1
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 15-01-00-2005**

Objeto	Realización de actividades conjuntas entre la Secretaria – Los Fondos y La empresa para el desarrollo de la proyecto No. 2599 de 2005 denominado “Implementar una infraestructura para los servicios de salud de la Localidad “Componente construcción y dotación de una Unidad Primaria de Atención para la localidad Antonio Nariño”, aprobado por el Fondo de Desarrollo Local de Antonio Nariño y avalado por la Unidad Ejecutiva de Localidad UEL Salud.
Fecha de Inicio	30 de noviembre de 2006
Valor inicial	756.000.000
Adición	0
Plazo inicial	12 meses
Valor Total	756.000.000

Fuente: Información suministrada por el Hospital Rafael Uribe Uribe

Con el producto de la consultoría, la Secretaria Distrital de Salud - Fondo Financiero Distrital de Salud, suscribió los contratos:

**CUADRO 2
CONTRATO 222 DE 2008**

Contratista	Héctor Iván Tabares Llano
Objeto	Prestación del servicio de consultoría, diseños técnicos, tramitar completamente la licencia de construcción para la UPA de la Localidad Antonio Nariño y realizar la supervisión y asesoría durante la realización de la obra, en ejecución del proyecto de inversión “implementar una infraestructura para los servicios de salud de la localidad” Convenio Interadministrativo No. 15-01-00-2005 – El Hospital Rafael Uribe Uribe.
Fecha de Inicio	4 de Noviembre de 2008
Fecha de Terminación	3 de octubre de 2013
Valor inicial	62.580.673
Adición	10.000.841
Valor Total del contrato	72.581.604
Valor ejecutado	70.801.584

Fuente: Información suministrada por el Hospital Rafael Uribe Uribe

**CUADRO 3
CONTRATO 1697 DE 2011**

Contratista	Constructora Herreña Fronpeca Sucursal Colombia
Objeto	Construcción de la Unidad Primaria de Atención UPA Antonio Nariño
Fecha de Inicio	29 de agosto de 2012
Fecha de Terminación	7 de abril de 2014
Valor inicial	2.090.992.483
Adición	290.000.000
Valor Total Contratado	2.479.902.483
Valor Total ejecutado	1.553.673.630

Fuente: Información suministrada por la SDS

**CUADRO 4
CONTRATO 0522 DE 2012**

Contratista	Consorcio Ana Rosa.
Objeto	Interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para el reforzamiento y ampliación del CAMI Pablo VI Bosa – Construcción de la Unidad Primaria de Atención – UPA Antonio Nariño
Fecha de Inicio	29 de agosto de 2012
Valor inicial	203.715.720
Adición	209.039.772
Valor Total contratado	412.755.492
Valor Total Ejecutado	412.755.492

Fuente: Información suministrada por la SDS

**CUADRO 5
CONTRATO 1608 DE 2015**

Contratista	Consorcio Salud Bogotá
Objeto	Ejecución de actividades de obra para la terminación de la UPA Antonio Nariño, en la ciudad de Bogotá D.C.
Fecha de Inicio	No ha iniciado en el momento de la presente visita de control fiscal
Fecha de Terminación	3 meses después de suscribir el acta de inicio
Valor inicial	1.039.497.527
Adición	0
Valor Total Contratado	1.039.497.527

Fuente: Información suministrada por la SDS.

**CUADRO 6
CONTRATO 1697 DE 2015**

Contratista	G Y G Construcciones SAS
Objeto	Contratar la interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para la terminación de la unidad primaria (UPA) Antonio Nariño en la ciudad de Bogotá D.C

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Fecha de Inicio	No ha iniciado en el momento de la presente visita de control fiscal
Fecha de Terminación	3 meses después de suscribir el acta de inicio
Valor inicial	90.640.080
Adición	0
Valor Total Contratado	90.640.080

Fuente: Información suministrada por la SDS.

Siendo así, se tiene que:

Valor Ejecutado Contrato 1697 de 2011	1.553.673.630
Valor del Contrato 1608 de 2015	1.039.497.527
Valor total	2.593.171.157
Valor ejecutado	1.553.673.630
Porcentaje Físico/Financiero de ejecución	59.91%

De acuerdo con lo anterior, el avance en ejecución de obras para el proyecto requerido por el Decreto 318 de 2006 para la UPA Antonio Nariño es del 59.91%, pese a que el proyecto debía terminarse a más tardar en el año 2012.

3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$209.039.772, por mayor permanencia de la interventoría en obra para la construcción de la UPA Antonio Nariño para la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud.

La Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud (SDS-FFDS), gestionó múltiples adiciones y prorrogas al contrato de interventoría No. 0522 de 2012, con el fin de realizar las labores de acompañamiento a las actividades de construcción de las obras que se adelantaban mediante el contrato No. 1697 de 2011.

El valor inicial del contrato de interventoría No. 0522 de 2012 (Componente UPA Antonio Nariño) fue considerado en \$203.715.720, aduciendo la necesidad de apoyo y seguimiento de la interventoría al contrato de obra hasta la fecha de terminación de dicho contrato, se adicionó el contrato en cuatro (4) ocasiones, alcanzando un monto adicional de \$ 209.039.772, obteniendo un valor final contratado de \$ 412.755.492, de este valor han sido cancelados \$ 375.944.234.

Estas cuatro adiciones corresponden a un mayor tiempo de permanencia de la interventoría, generando un incremento en los costos del proyecto, resultado de la inadecuada planeación, tanto del Hospital Rafael Uribe Uribe como de la SDS-FFDS, resultado de los errores presentados tanto en la contratación de la Consultoría de Diseño y sus productos entregables, la falta de diseños completos, de permisos distritales y de entidades de servicios públicos, así mismo su afectación sobre la ejecución y dilación en los tiempo del proyecto de construcción, por cuanto si se hubiera ejercido el proceso en orden y en el tiempo contemplado inicialmente, la obra habría finalizado en el tiempo correcto y no hubiese sido necesaria la mayor permanencia en obra por parte de la interventoría.

Lo mencionado, constituye un presunto detrimento patrimonial en cuantía de Doscientos nueve millones treinta y nueve mil setecientos setenta y dos pesos mcte, (\$209.039.772).

Esta situación se tipifica en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, al observar una disminución de los recursos públicos del Distrito Capital, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente, originada por el incremento en el valor del contrato de interventoría, generando mayores costos en la ejecución del proyecto, desde el punto de vista de la responsabilidad disciplinaria, se presentó una presunta violación a los deberes previstos en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y los literales a) y f) del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

La situación referida, se generó por fallas sustanciales en la calidad del producto entregado por parte de la consultoría de diseño, la falta de diseños completos y la supervisión de los contratos, afectando de manera directa el cumplimiento de los objetivos misionales de la institución respecto a la prestación de los servicios de salud.

3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de aplicación del principio de planeación para la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud.

El principio de Planeación debe ser aplicado en cada una de las etapas de la contratación que celebren las entidades del estado, la contratación no puede ser producto de la improvisación de la Entidad, como se evidencio en la suscripción y ejecución del contrato de obra No. 1697 de 2011, donde se celebraron dos (2) adiciones, cuatro (4) prorrogas y una suspensión, modificaciones efectuadas con base en la necesidad de ajustes, aclaraciones, ejecución de nuevos estudios y diseños, así como también en la obligación de contar con los previos conceptos de las empresas prestadoras de servicios públicos y permisos de intervención del espacio público.

Adicionalmente, la entidad aprobó ítems no previstos entre los cuales se encuentran varios correspondientes a la etapa de consultoría, situación que evidencia la deficiencia y desconocimiento de la entidad sobre los procesos y requerimientos técnicos necesarios para la correcta ejecución de las obras. Igualmente denota la permisividad de la entidad en la suscripción y ejecución de los contratos de obra e interventoría, cuyo proyecto central, no contaba con la correspondiente maduración, necesaria de tal forma que permitiera su normal y correcta ejecución.

Esta situación deja ver la desatención por parte de la SDS-FFDS de preceptos contenidos en la Constitución Política de Colombia, indicado en el artículo 209 respecto a la eficacia y eficiencia, teniendo en cuenta que una correcta planeación y contar con una adecuada organización en el desarrollo del proyecto y del contrato, garantiza una ejecución óptima de los recursos públicos dispuestos para la ejecución de las obras, apegándose así a la adecuada ejecución de dichos recursos.

La Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, estaba obligada a contar con diseños claros, completos y con la totalidad de conceptos, permisos y licencias para la suscripción y desarrollo de los contratos. En el desarrollo del contrato de obra, se observó que los diseños presentados, se encontraban insuficientes y que fue necesario aclararlos, modificarlos e incluso efectuar nuevos diseños, así como también adelantar tramites antes empresas prestadoras de servicios públicos y entidades distritales para la intervención del espacio público.

Como consecuencia de lo anterior, se adicionaron y prorrogaron los contratos suscritos, concluyendo que el valor de las obras costara para la entidad, un mayor valor de lo que verdaderamente estaba proyectado y con el presupuesto destinado para tal propósito.

Esta improvisación por parte de la entidad, genera incumplimiento al principio de planeación, causando consecuencias incómodas no solo para la entidad, en cuanto la imposibilidad del logro de los objetivos buscados con la contratación, si no también del beneficio social, en el entendido de que los recursos públicos se distribuyan buscando el máximo rendimiento social.

Con lo anterior se incumple lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, así como también, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en sus numerales 40. “Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato. (...)”, 70. “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”, 12º (modificado por el artículo 87 de la ley 1474 de 2011. Maduración de Proyectos) “Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en

que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.”, el numeral 3 del artículo 26, numeral 1 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 34 de la Ley 734 de 2002

3.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falla en la supervisión del contrato No. 222 de 2008 para el Hospital Rafael Uribe Uribe.

Los diseños y demás entregables, producto del contrato No. 222 de 2008 celebrado por parte del Hospital Rafael Uribe Uribe (HRUU) fueron la base del contrato de obra No. 1697 de 2011 para la construcción de la UPA Antonio Nariño, este último contrato presentó múltiples adiciones y prorrogas debido entre otros, a las falencias encontradas en los estudios contratados por parte del HRUU.

Debido a las falencias en los productos entregables fue necesario que el contratista consultor de los diseños, posterior al inicio del contrato de obra, procediera a modificar, aclarar y complementar tanto diseños como especificaciones técnicas, lo que a la postre generó por un lado, mayores valores de obras adicionales que debían ser contempladas en la etapa del diseño, así como también mayor permanencia del contratista en el sitio de las obras.

Lo anterior, en clara contravía de lo requerido en el Acuerdo 03 de 2010 por medio del cual se modifica el Acuerdo 005 de 2004 “Reglamento de Contratación del Hospital Rafael Uribe Uribe Empresa Social del Estado”, donde se indica en el artículo 32 **FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES**, literal a) “Velar por la oportuna y cumplida ejecución del contrato” c) “Comprobar el cumplimiento de las normas técnicas, profesionales o específicas sobre materia objeto del contrato”, d) “Ejercer el control de calidad del objeto del contratado, exigiendo el cumplimiento de normas, especificaciones, procedimientos y demás condiciones contratadas.”.

La circunstancias referida, se generó por fallas sustanciales en la exigencia de calidad y detalle de los productos entregables por parte de la consultoría de diseño por falencias de la supervisión de dicho contrato, afectando directamente el normal desarrollo del contrato de obra, ocasionando la prórroga en el tiempo requerido de ejecución y adicionando el presupuesto del contrato de obra, con el valor de aquellas actividades no contempladas desde la etapa de diseño.

ANEXOS

ANEXO 1

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	3	N.A	3.1 - 3.2 - 3.3
2. DISCIPLINARIOS	3	N.A	3.1 - 3.2 - 3.3
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	1	209.039.772	3.1
TOTAL			

N.A: No aplica.

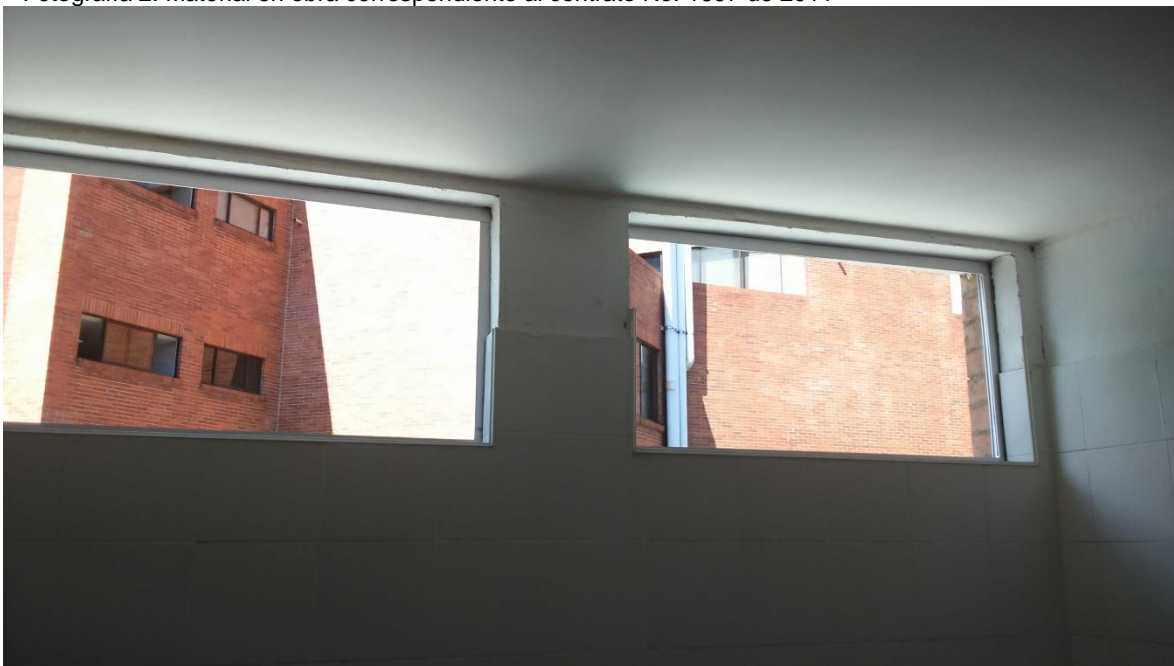
ANEXO 2
REGISTRO FOTOGRÁFICO UPA ANTONIO NARIÑO



Fotografía 1. Fachada de la UPA Antonio Nariño



Fotografía 2. Material en obra correspondiente al contrato No. 1697 de 2011



Fotografía 3. Algunas ventanas no cuentan con vidrios que impidan el ingreso de agua al interior.



Fotografía 4. Material terreo en el patio de la institución, donde ya están creciendo especies vegetales.



Fotografía 5. Se observan acabados en estado de deterioro, instalaciones eléctricas no terminadas y sin protección.



Fotografía 6. Material en obra correspondiente al contrato No. 1697 de 2011