

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

INFORME DE VISITA DE CONTROL FISCAL

CÓDIGO: 526

DIRECCION SECTOR SALUD

SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD – FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE
SALUD

Período Auditado (2013-2015)

PAD 2016

Elaboró:

CARLOS ÍTALO CASTELLANOS CASTILLO
ALEXANDER GARAVITO SUÁREZ

Aprobó:

FERNANDO ANIBAL PEÑA DIAZ
Director Sector Salud

Bogotá D.C., noviembre de 2016



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

**VISITA DE CONTROL FISCAL
SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD – FONDO FINANCIERO DISTRITAL
DE SALUD**

Contralor de Bogotá	Juan Carlos Granados Becerra
Contralor Auxiliar	Andrés Castro Franco
Director Sector Salud	Fernando Aníbal Peña Díaz
Asesor	Jaime Acevedo Adriana Margarita López Palacio
Equipo de Auditoría	Carlos Italo Castellanos Castillo Alexander Garavito Suarez



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

CONTENIDO

	Pág.
1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	6
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	7
ANEXOS	23

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá

Señores

SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD

Doctor Luis Gonzalo Morales Sánchez

Secretario Distrital de Salud

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 Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, con el fin de revisar y analizar la muestra de contratos suscritos, en la vigencia 2013 y la vigencia 2014, entre el Fondo Financiero Distrital de Salud y empresas particulares en adelanto del proyecto de obras para el centro de zoonosis de la Secretaria Distrital de Salud de Bogotá D.C.

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. 0938 de 2014 y No. 2053 de 2013, celebrados por parte del Fondo Financiero Distrital de Salud, 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.

Contratos	Tema	Valor Contratación
0938 de 2014	Obra	1.015.706.915
2053 de 2013	Interventoría	49.072.185

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,



FERNANDO ANIBAL PEÑA DIAZ
Director Sector Salud

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

La presente Visita de control fiscal, tuvo como objetivo: *“Dar respuesta al DPC verbal realizado por diferentes Concejales, durante la sesión de la Comisión Primera del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que se llevó a cabo el 21 de septiembre del presente año, en el que solicitan se realice evaluación y análisis del Contrato No. 938 de 2014, suscrito por el Fondo Financiero Distrital de Salud – FFDS con la Constructora JEINCO SAS, cuyo objeto es adecuar, reparar y acondicionar, las salas de quirófano, las áreas administrativas y las zonas de atención, albergue y recreación de animales de compañía en el Centro de Zoonosis de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C.”*

Dentro del periodo auditado (2013-2015), se suscribieron dos (2) contratos, el primero con número 2053 de 2013, con el objeto de efectuar: *“La interventoría técnica, administrativa y financiera para adecuar, reparar y acondicionar, las salas de quirófano, las áreas administrativas y las zonas de atención, albergue y recreación de animales de compañía en el centro de zoonosis de la secretaria distrital de salud de Bogotá D.C.”* y el segundo con número 0938 de 2014, para: *“Adecuar, reparar y acondicionar, las salas de quirófano, las áreas administrativas y las zonas de atención, albergue y recreación de animales de compañía en el centro de zoonosis de la secretaria distrital de salud de Bogotá D.C.”*

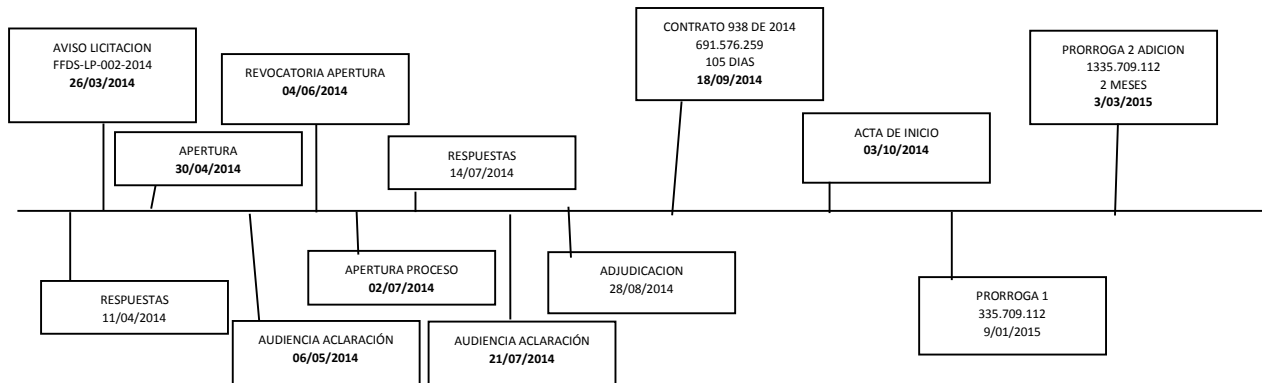
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

El Centro Zoonosis es una dependencia de la Dirección de Salud Pública de la Secretaría Distrital de Salud (SDS), que tiene como funciones básicas las de vigilancia, diagnóstico, prevención, control e investigación de las zoonosis; es decir, aquellas enfermedades que se transmiten entre los animales y las personas.

La SDS, en el marco del proyecto 880-0110, denominado Modernización de la infraestructura de salud, adelantó a través de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud la elaboración de los estudios previos y el proyecto de pliego de condiciones para la licitación pública FFDS-LP002-2014, lo cual dio como resultado la suscripción del contrato de obra pública No. 0938 de 2014 entre el FFDS y la Constructora JEINCO SAS por valor de seiscientos setenta y nueve millones novecientos noventa y siete mil ochocientos dos pesos M/cte. (\$679.997.802)

El presupuesto estimado para el proceso fue de seiscientos noventa y cinco millones setecientos ochenta y nueve mil seiscientos treinta y un pesos M/cte. (\$695.789.631,00), incluido Administración, Imprevistos y Utilidad (A.I.U) y el objeto de la obra pública fue Adecuar, reparar y acondicionar, las salas de quirófano, las áreas administrativas y las zonas de atención, albergue y recreación de animales de compañía en el Centro Zoonosis de la SDS.

3.1 Contrato de obra 0938 de 2014



Objeto: Adecuar, reparar y acondicionar, las salas de quirófano, las áreas administrativas y las zonas de atención, albergue y recreación de animales de compañía en el centro de zoonosis de la secretaria distrital de salud de Bogotá D.C”

Contratista: CONSTRUCTORA JEINCO SAS

Valor inicial: \$679.997.803 incluido AIU

Adición No. 1: \$335.709.112

Valor Total del Contrato: \$1.015.706.915

Fecha de suscripción: 18 de septiembre de 2014

Acta de inicio: 3 de octubre de 2014

Plazo inicial: 3 meses y 15 días, contados a partir de la suscripción del acta de iniciación, previo oficio de perfeccionamiento y legalización del mismo¹

Prorroga No. 1 del 9 de enero de 2015 con un plazo de 45 días calendario

Prorroga No. 2 del 3 de marzo de 2015 con plazo de 2 meses.

3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para la Secretaria Distrital de Salud, Fondo Financiero Distrital de Salud, por falta de una adecuada planeación, de estudios y diseños idóneos se debió prorrogar y adicionar los contratos de obra No. 0938 de 2014 y no se cumplió el objeto contractual.

El contrato No. 0938 de 2014 fue suscrito el 18 de septiembre de 2014, con un plazo de ejecución de 105 días, revisados los documentos se evidencia que el contrato de obra No. 938 de 2015, fue objeto de una prórroga inicial de 45 días y posteriormente fue necesario adicionarlo por un valor de \$335.709.102 prorrogándolo por segunda vez por un plazo de 2 meses.

La primer prórroga fue suscrita con base en la siguiente consideración, de acuerdo Con el numeral 2. JUSTIFICACION TÉCNICA: “(...) en su operación de servicio no puede suspender el desarrollo de sus actividades por el constante requerimiento de servicios de recepción, atención, albergue y recreación de animales de compañía por ser el único centro de zoonosis del Distrito Capital dificultando el desarrollo de las intervenciones civiles en las áreas de jaulas en donde se desarrollan los diferentes programas de atención del centro en los que encontramos: adopción de caninos y felinos, esterilización, vacunación, programa humanitario de eutanasia y observación de animales agresores y el área de corrales correspondiente a la recreación animal. Conllevando al contratista a la modificación del cronograma de actividades de obra y a la presentación de un plan de contingencia para no interrumpir el desarrollo de las actividades propias del centro de zoonosis ampliando el término de ejecución de las adecuaciones, reparaciones y acondicionamiento de las salas de quirófano, áreas administrativas y las zonas atención albergue y recreación animal por un término de cuarenta y cinco (45) días calendario adicionales al plazo inicial. (...)”

La segunda prórroga y adición No. 1, se suscribe con base en el documento “Concepto Técnico de solicitud de adición No. 1 y prórroga 2, remitido mediante oficio 2015IE4536 del 23 de febrero de 2015, que indica: “Que durante la ejecución del contrato de obra pública No. 0938-2014 se pudo determinar por parte del contratista e interventoría que la información técnica contenida en los diseños arquitectónicos, hidráulicos, eléctricos del proyecto así como las especificaciones técnicas que sirvieron de base a la licitación, **no determinaron un cálculo y alcance real de estimación de ítems requeridos para el desarrollo de obra.**”

¹ Clausula Cuarta del Contrato No. 0938 de 2014

Para alcanzar el objeto contractual se hace necesario buscar soluciones técnicas como alternativa a la necesidad de **adecuación de los diseños** para satisfacer las necesidades del servicio público, frente a eventos no previstos requiriendo durante el desarrollo del contrato identificar las diferentes actividades de obra que permitan llevar a buen término el objeto del contrato.

Es un deber de la entidad determinar las modificaciones necesarias para responder por la buena ejecución de los trabajos y el logro del fin perseguido con la contratación. Desde luego que si las modificaciones requeridas implican adiciones en el alcance del objeto contractual o exigen la creación de nuevos ítems de contrato o variación en los precios unitarios, tales modificaciones deberán recogerse en un contrato adicional.

Si bien es cierto el contratista debe ejecutar la obra conforme al proyecto, pliegos y demás documentos que integren el contrato, también lo es, que si durante la ejecución de los trabajos advierte una recomendación técnica en el proyecto, el contratista debe informarlo al interventor y este avalar lo pertinente para proseguir con el desarrollo de las obras.

Lo anterior significa que la entidad no tiene otro camino distinto al de solucionar los problemas que se deriven de los ajustes técnicos en el diseño de la obra, y permitir por esta vía, el desarrollo normal del contrato ajustando los diseños y determinando las cantidades de obra en los ítems no previstos a la realidad del proyecto.”, (Subrayado y negrita fuera de texto), incorporando al contrato 79 actividades no previstas por valor de \$ 335.709.102

La justificación para la Prorroga No. 1 y Prorroga No. 2 – Adición No. 1, tienen que ver con la falta de planeación y de gestión oportuna de la entidad en la etapa Precontractual. Se infringe presuntamente lo establecido en los numerales 4 y 12 del artículo 25. Del principio de economía de la Ley 80 de 1993, que señala: “4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato. (...) 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 o términos de referencia.” (Subrayado fuera de texto.). Igualmente se incumple presuntamente lo establecido en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

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 evidenció en la suscripción y ejecución del contrato de obra No. 0938 de 2014, donde se celebró 1 adición y 2 prórrogas, basadas en la necesidad de ajustes, aclaraciones y ejecución de nuevos diseños.

Así mismo y de acuerdo con los documentos puestos a consideración de la Contraloría, se evidencia que no existe² un cálculo técnico con el fin de determinar el plazo de ejecución del proyecto y por ende del contrato de obra, asunto que incide directamente en el cálculo de los valores indirectos del proyecto y en el valor estimado del mismo.

² Respuesta oficio 1-2016-21651

De acuerdo con lo contenido en el artículo 3 de la ley 489 de 1998, “*la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*” (Subrayado fuera de texto)

La contratación pública debe regirse por principios de eficiencia³ y eficacia. La determinación técnica del plazo de ejecución de las obras, busca lograr el control de tiempos de ejecución y costos de operación, con la finalidad de que el proyecto sea ejecutado en el tiempo realmente requerido, de acuerdo a las variables contempladas en la ejecución de las actividades.

Por otro lado, la administración de proyectos, requiere de planeación, programación y coordinación de las actividades que se pretenden ejecutar, igualmente esta determinación técnica permite identificar aquellas actividades que pueden convertirse en problemáticas en desarrollo del proyecto, valorando los efectos de posibles cambios en la asignación de recursos. La relación entre las actividades que se pretenden contratar, forman procesos interrelacionados en el proyecto total.

La racionalidad de la relación costo/beneficio, hace que la administración pública tenga la obligación de maximizar el rendimiento o los resultados, a menor costo, los recursos financieros del Estado son limitados y por lo tanto su gasto debe ser correctamente planificado por parte de la administración, para que el resultado obtenido, sea el de satisfacer las necesidades de la comunidad sin despilfarro alguno del erario. Asunto, que implica que en la búsqueda del interés general, la administración debe tener una adecuada planeación del gasto, maximizando la relación costo/beneficio.

Esta situación deja ver la desatención por parte de la entidad, respecto de los preceptos contenidos en la Constitución Política de Colombia, como se indica en el artículo 209, con 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.

Por otro lado, el Fondo Financiero Distrital de Salud, suscribió la orden de prestación de servicios No. 2053 de 2013 con la empresa Carlos Alberto Restrepo Páez, por valor de \$29.117.000 incluido IVA, con un plazo inicial de 120 días. Este valor es resultado del cobro por día de interventoría de doscientos cuarenta y dos mil

³ Relación costo / beneficio

seiscientos cuarenta y dos pesos (\$242.642), criterio tenido en cuenta para la presentación de la propuesta económica.

De acuerdo a los soportes relacionados en la propuesta en lo que corresponde al formato de registro único tributario expedido por la DIAN, se pudo establecer que el régimen del proponente es el No. 12, ventas de régimen simplificado, lo que constituye que el Señor Restrepo Pérez no es responsable del impuesto sobre las ventas por lo cual se hace necesario las deducciones por concepto de IVA sobre el valor inicial del contrato, quedando así:

Valor total inicial OPS con IVA	Valor por día sin IVA	Valor total inicial OPS sin IVA	Valor por día sin IVA
\$29.117.000	\$262.641,67	\$25.100.862	\$209.173,85

El señor Carlos Alfonso Restrepo Páez, solicita y avala una prórroga de (45) cuarenta y cinco días mediante comunicados con radicados 2014ER102339 y 2014ER105405, argumentando que la operación del Centro Zoonosis no puede ser suspendida debido a los múltiples servicios que se presta a la comunidad, que lo anterior obligó a ejecutar las obras por etapas, que durante el desarrollo de las obras se han tenido que incorporar actividades que no fueron concebidas en el planteamiento inicial del contrato las cuales son necesarias para el adecuado desarrollo de la obra conllevando tiempos adicionales y que se ha tenido que realizar replanteamiento y definiciones adicionales debido a que las contractuales no tuvieron en cuenta necesidades propias del centro.

Esta solicitud y aval fue autorizada por la Dirección de Infraestructura y Tecnología quienes mediante comunicado con radicado 2015E11637 solicitan a la Subdirección de Contratación una prórroga por cuarenta y cinco (45) días y una adición por \$9.412.823.

Posteriormente, la Constructora Jeinco S.A.S., en comunicación de febrero 5 de 2015 presenta a la interventoría una solicitud de prórroga No. 2 y adición No 1 al contrato 0938 de 2014 sustentando *“que durante el proceso de ejecución del presente contrato se evidenció por parte del contratista, que la información técnica, contenida en los diseños arquitectónicos, hidráulicos y eléctricos, así, como las especificaciones técnicas y el presupuesto en general, no determinaban, los alcances reales y las actividades de obra que permitieran dar cumplimiento al objeto del contrato.*

Así mismo, es importante resaltar, que al no contar con actividades no previstas (predecesoras), se generó un incremento en el tiempo de ejecución y posteriormente en retraso en las fechas de entrega establecidas en el cronograma de obra”.

A su vez la interventoría, una vez aprobó la solicitud y presentó a la Dirección de Infraestructura y Tecnología los documentos para el trámite correspondiente a su adición contractual, lo que generó la erogación de un mayor valor por la labor de

interventoría en la suma de catorce millones quinientos cincuenta y ocho mil quinientos pesos (\$14.558.500). Determinando que el valor total por concepto de mayor permanencia asciende \$23.971.323

De acuerdo a lo expuesto, este Organismo de Control permite establecer que las razones que condujeron a la necesidad de esta prórroga y adición No. 1 responde plenamente a la ausencia de un plan de contingencia que debió preverse en la fase de planeación del respectivo proyecto. Argumento que se ratifica en visita técnica de control fiscal, al no contar con el concepto técnico de funcionarios que prestan sus servicios diariamente en este centro, en tanto las justificaciones expuestas para la prórroga y adición No. 2 obedeció a la falta de previsión de aspectos técnicos necesarios para la ejecución de la obra.

Con lo expuesto anteriormente, presuntamente 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 4o. “*Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato. (...)*”, 7o. “*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 una presunta violación a los deberes previstos en el numeral 1, del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002

3.1.2 Hallazgo administrativo por la inclusión de impuestos y contribuciones derogadas, en el cálculo del AIU que dio origen al Presupuesto Oficial del Proceso Licitatorio FFDS-LP-002-2014

En el archivo Excel denominado “PPTO ZONOSIS -17-02-2014”⁴, se encuentra la hoja “AIU” donde se observan las variables para el cálculo de los costos indirectos “**3. IMPUESTOS POLIZAS Y GARANTIAS**”, dentro de estos se observa la consideración del cálculo del “Impuesto de Timbre”, con porcentaje de 0.75% y valor de \$ 3.945.747,55.

El artículo 72 de la ley 1111 de 2006, estableció una reducción gradual del impuesto de timbre hasta llevarlo a una tarifa del 0% para 2010, razón por la cual a partir del

4 Archivo No. 20 – Carpeta 5 APU oficial

1 de enero de 2010 los contratos de compra y venta no deben pagar impuesto de timbre.

Así mismo se observa el cálculo del valor correspondiente a la publicación en el diario oficial con porcentaje de 0.07% y valor estimado de \$368.269,77

De acuerdo con el artículo 223 del Decreto 19 de 2012, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, indica que: *“A partir del primero de junio de 2012, los contratos estatales sólo se publicaran en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP- que administra la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente. En consecuencia, a partir de dicha fecha los contratos estatales no requerirán de publicación en el Diario Único de Contratación y quedarán derogados el parágrafo 3 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los artículos 59, 60, 61 y 62 de la ley 190 de 1995 y el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007”*⁵

El valor de la suma de los gravámenes indicados asciende a \$4.314.017.32, lo que equivale al 0.62% del presupuesto oficial.

Se determina una presunta trasgresión a los deberes previstos en el numeral 1, del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y al numeral 6.1.2 Estudios y documentos previos del Manual de Contratación de la Secretaria Distrital de Salud.

3.1.3 Observación Administrativa para la Secretaria Distrital de Salud y el Fondo Financiero Distrital de Salud por no publicar el acto administrativo correspondiente al acta de liquidación en el portal del Contratación Estatal.

El documento denominado Acta de liquidación⁶ del contrato No. 0938 de 2014, indica que este fue suscrito entre los representantes Legales de la entidad contratante (Secretaria Distrital de Salud) y del contratista (Constructora Jeinco SAS) el 03 de diciembre de 2015, el cual a la fecha⁷, sin embargo 10 meses después de haber sido suscrito, el mismo no ha sido publicado en la página de contratación estatal.

De Acuerdo con lo contenido en el numeral 6.3.2 Procedimiento que debe tener en cuenta el/la interventor/a o supervisor/a para la liquidación de los contratos del Manual de Contratación de la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud – Subdirección de contratación – 2014, donde se indica que: *“Una vez terminada la ejecución contractual, el/la interventor/a o supervisor/a elabora, suscribe y remite a la Subdirección de Contratación el Acta de Liquidación y/o de Recibo a Satisfacción y los documentos soporte a que haya lugar. La Subdirección de Contratación recibe el acta con sus soportes*

⁵ Declarado exequible sentencia C-711 de 2012. Corte Constitucional.

⁶ Archivo 272 - 0938-2014_27-10-2016-121431

⁷ 1 de noviembre de 2016

documentales, realiza la verificación de los documentos y si tiene alguna inconsistencia, o faltan algunos soportes se devuelve al interventor o supervisor para que realice las correcciones, ajustes u observaciones, y/o remita la documentación adicional. Si la documentación está completa y cumple con los requisitos exigidos en la Ley, el/la Subdirector/a de Contratación la revisa y remite la carpeta con los soportes para la revisión y firma del/la Secretario/a Distrital de Salud según el caso, quienes firman el Acta y la devuelven a la Subdirección de Contratación, dependencia que se encarga de remitir copias a la Dirección Financiera y a las dependencias competentes, y publicarla en el Portal de Contratación SECOP, y en el Portal de Contratación a la Vista y de esta manera determinar el cierre del expediente del proceso de contratación” (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, el numeral 6.1.13 del mencionado manual, “**Documentos de la contratación que se deben publicar en el - SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA SECOP.** La publicación electrónica de los actos y documentos que se elaboren con ocasión del proceso de selección, deberá hacerse en la fecha de su expedición, o a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes.

La Subdirección de Contratación, con el apoyo de la persona encargada del manejo del Portal de Contratación – SECOP y del Portal de Contratación a la Vista. Será (sic) la responsable de la respectiva publicación.”

Se retira la observación, toda vez que de acuerdo con lo indicado por la Contraloría de Bogotá en el informe preliminar, la entidad subsanó posteriormente la misma mediante la publicación del acta de liquidación en el portal de contratación.

3.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, el Contratista de obra Constructora Jeinco SAS, la firma interventora Carlos Alfonso Restrepo Páez, por la construcción de muros modificando la volumetría y efectuar el cambio de la estructura metálica de la cubierta de los caniles al interior del Centro de Zoonosis, sin contar con la respectiva licencia de construcción, en adelanto del Contrato de obra No. 0988 de 2014.

En adelanto del contrato No. 0938 de 2014 que tiene por objeto: “Adecuar, reparar y acondicionar, las salas de quirófano, las áreas administrativas y las zonas de atención, albergue y recreación de animales de compañía en el centro de zoonosis de la Secretaria Distrital de Salud de Bogotá D.C”, se efectuó la ampliación de los muros existentes⁸ en los caniles, afectando la característica volumétrica de los mismos al variar la altura de los muros, mediante el ítem NP. 44 – “Muro culata en bloque No.5 zona de Albergue Perreras”, en una cantidad de 915,22 metros lineales; así mismo se efectuó el cambio y construcción de la estructura metálica de cubierta de los caniles mediante el ítem NP. 54 – “Suministro e instalación de estructura metálica en perfilera área albergue caninos y área administrativa” con 12.357,78 kg de estructura. Actividades efectuadas sin la correspondiente licencia de construcción, con lo anterior presuntamente se

⁸ Ítem NP44

trasgrede lo indicado en el artículo 7 y numeral 3 del artículo 11⁹ del Decreto 1469 de 2010.

De acuerdo con el numeral 4.1.2 del Manual de Contratación, se indica que: “Se elaboren los estudios requeridos para estructurar el contenido técnico, económico y jurídico del contrato a suscribir; se definan las condiciones que tienen relación con el objeto, especificaciones técnicas, plazo y valor; se hubieren efectuado los estudios de mercado; se hayan obtenido las licencias, y/o permisos previos si se requieren.” (Subrayado fuera de texto)

El numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, indica que: “Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso.”

Así mismo, el artículo 1 de la Ley 810 de 2003, indica que: “**Infracciones urbanísticas.** Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas”

El artículo 2 de la Ley 810 de 2003 que modifica el artículo 104 de la Ley 388 de 1997, indica que: “Sanciones urbanísticas. El artículo 66 de la Ley 9^a de 1989 quedará así:

(...) 1. Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

(...) Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.

⁹ Requieren licencia de construcción en cualquiera de sus modalidades, las edificaciones convencionales de carácter permanente que se desarrollen al interior del área del proyecto, obra o actividad de que trata el literal b) del numeral primero del presente artículo. Dichas licencias serán otorgadas por el curador urbano o la autoridad municipal competente con fundamento en la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan; y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo resistente - NSR-10, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya; y en todas aquellas disposiciones de carácter especial que regulen este tipo de proyectos. En ninguno de los casos señalados en este numeral se requerirá licencia de urbanización, parcelación ni subdivisión. Parágrafo. Lo previsto en el presente artículo no excluye del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 12 y 13 del presente decreto en lo relacionado con la intervención y ocupación del espacio público

2. *Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común. (...)*”

3.1.5 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal para la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, el contratista de obra Constructora JEINCO SAS y la firma interventora Carlos Alfonso Restrepo Páez, por valor de \$2.539.267,29, correspondiente al valor no cancelado de contribución al Fondo Nacional de Formación profesional de la Industria de la Construcción - FIC, con ocasión del contrato de obra No. 0938 de 2014.

El Contrato No. 0938 de 2014 tenía como objeto: “*Adecuar, reparar y acondicionar, las salas de quirófano, las áreas administrativas y las zonas de atención, albergue y recreación de animales de compañía en el centro de zoonosis de la secretaria distrital de salud de Bogotá*” y fue suscrito como un contrato de obra pública por parte del Fondo Financiero Distrital de Salud y el contratista JEINCO SAS.

De acuerdo con los documentos puestos a consideración de la Contraloría de Bogotá, no se evidencia que la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, ni el contratista de obra, hayan informado al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, respecto a: a) la localización de la obra, b) Nombre del Propietario y dirección. c) Nombre del constructor d) Sistema de contratación: precio fijo, precios unitarios o administración delegada, e) Valor del ½% del presupuesto.

Igualmente, no se observó documentación, que dé cuenta del cumplimiento en la obligación de informar al SENA de la fecha de terminación de obras; así como tampoco se evidencia requerimiento alguno por parte de la firma de interventoría para que se efectuara la respectiva notificación al SENA de todo lo anterior, por parte del dueño de las obras.

La Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud y el Constructor efectuaron modificación al contrato de obra, sin embargo no se evidencia que se haya informado al SENA respecto de las variaciones en el presupuesto que ocurrieron en adelanto del Contrato No. 0938 de 2014.

La actuación de la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud y la gestión desplegada por contratista Interventor, con lo indicado anteriormente presuntamente trasgreden la disposición contenida en el Artículo 5 del Decreto 083 de 1976, por el cual se reglamenta el Decreto-Ley 2375 de 1974 y parcialmente el parágrafo del Artículo 55 del Decreto 2053 de 1974.

Por otra parte, en los documentos aportados, no se evidencia que la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, como propietario de las obras, haya certificado al SENA el valor total que con cargo a la obra, que fue pagado al contratista de obra, en contravía de lo requerido en el Artículo 8 del Decreto 083 de 1976.

Como resultado de lo anterior, el SENA no estaba informado en debida forma, respecto de la ejecución del contrato de obra No. 175 de 2006.

El Artículo 1 del Decreto 1047 de 1983, indica que: *“Los empleadores de la Industria de la Construcción, en aplicación de lo establecido por el artículo 6o del Decreto 2375 de 1974, se hallan exonerados de la obligación de contratar aprendices. En su lugar seguirá funcionando el Fondo de Formación Profesional de la industria de la Construcción - FIC - creado por la citada norma, a cargo de los empleadores de dicha rama de la actividad económica, quienes deberán contribuir mensualmente al mismo con una suma igual a una vez el salario mínimo mensual legal más alto, por cada 46 trabajadores que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad, y proporcionalmente por fracción de cuarenta (40) “*

La contribución al Fondo Nacional de Formación profesional de la Industria de la Construcción – FIC, *“es considerada una contribución parafiscal y nace a cargo del usuario o beneficiario, respecto de los trabajadores que estén bajo su nómina mensual de salarios, es decir, que es el empleador quien se hará cargo de realizar la correspondiente contribución, ya sea la constructora o el contratista dependiendo el caso”*¹⁰

De acuerdo con el Artículo 29 del Decreto 111 de 1996 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, indica que: *“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable./ Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.”*

Dentro de los documentos aportados respecto al personal en obra, se encuentran los informes de interventoría, al interior de los mismos se tiene el formato CR2014-004 donde se da cuenta del control semanal de personal, relacionando el número

¹⁰ Concepto 8607 de 2014. Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

de personas que laboraron diariamente, sin embargo no existe claridad respecto a si las personas que laboraron diariamente son las mismas o cambiaron.

Teniendo en cuenta que de acuerdo con los documentos aportados a esta Contraloría, no existe certeza del número mensual de trabajadores y que según lo indicado en el Artículo 7. Formas de liquidación, de la Resolución 2370 de 2012, se indica que:“(…) 2. Liquidación presuntiva: Hay lugar a ella cuando el empleador obligado no pueda demostrar el numero mensual de trabajadores que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad, caso en el cual podrá aplicarse una de las siguientes alternativas: 2.1 Liquidación presuntiva FIC a todo costo: Se presume que la industria de la construcción destina para la realización de los trabajos que ejecuta un veinticinco (25%) por ciento de sus costos al pago de jornales y sub contratos de prestación de servicios; en consecuencia las personas jurídicas o naturales dedicadas a la industria de la construcción, deberán pagar a título de contribución con destino al FIC el punto veinticinco por ciento (0.25%), del valor de las obras que ejecute directamente o por medio de subcontratistas.”

De acuerdo con lo contenido en el contrato de obra No. 0938 de 2014 en su CLAUSULA SEGUNDA – OBLIGACIONES ESPECIALES DEL CONTRATISTA “(…) 14. Pagar, bajo su exclusiva responsabilidad, los salarios y prestaciones sociales del personal que emplee en la obra, con base en las normas legales vigentes y cumplir con el pago de aportes parafiscales establecidos en la ley”

Efectuada la respectiva revisión, no se evidencia que el pago al Fondo Nacional de Formación profesional de la Industria de la Construcción – FIC¹¹; así como tampoco que la interventoría contratada y la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, exigieran el pago del aporte en cuestión, de acuerdo con lo contenido en el Decreto 2375 de 1974, en el Artículo 4 del Decreto reglamentario 083 de 1976, la Resolución 2370 de 2008 y la Resolución 01449 de 2012, se presentó una presunta violación a los deberes previstos en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002

El valor final del contrato No. 0938 de 2014 de acuerdo con el acta de liquidación¹², corresponde a \$1.015.706.915, de donde resulta que el valor del cálculo de la contribución FIC¹³, asciende a \$2.539.267,29

Lo anterior, debido a presuntas deficiencias en el acatamiento de lo estipulado en la norma y al control en la verificación de las obligaciones de pago de los respectivos tributos, debilidad en los mecanismos de control de la Interventoría y de la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud. Asunto que conlleva a que el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, no disponga del ingreso correspondiente para las actividades a su cargo.

11 Administrado por el SENA, según el Decreto 1047 de 1983

12 272 - Carpeta 24 - Acta liquidación / 0938-2014_27-10-2016-121431

13 Calculo presuntivo del FIC

Se retira la observación, toda vez que de acuerdo con lo indicado por la Contraloría de Bogotá en el informe preliminar, el contratista de obra procedió a la cancelación de forma posterior del aporte al Fondo de la Industria de la Construcción¹⁴.

3.1.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria para la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, la firma interventora Carlos Alfonso Restrepo, por contratar y ejecutar actividades de diseño en adelanto de un contrato de obra.

El contrato de obra No. 0938 de 2014, fue adicionado el 3 de marzo de 2015 con la inclusión de 77 nuevos ítems, entre estos se encuentra el ítem NP 52 - Diseño estructural área cubierta albergue caninos y área administrativa, el cual de acuerdo con lo indicado en el documento de solicitud de adición No. 1 y Prorroga No. 215, la justificación del mismo fue: “*Actividad predecesora de instalación de cubierta capítulo 8*”

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 indica que: “(...) 1o. Contrato de Obra. Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.(...)”

Igualmente, indica que: “2o. Contrato de consultoría. 16 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.** (...)” (Negrita fuera de texto)

El objeto del contrato está contenido en las disposiciones tanto comerciales como civiles y está regido también por normas contenidas en el Estatuto Contractual, tales como la forma de selección del contratista, el compromiso de los recursos públicos destinados a amparar el gasto, es decir el Certificado de Disponibilidad Presupuestal y el Registro Presupuestal. De acuerdo con lo observado el objeto del contrato No. 0938 de 2014 no involucra servicios de consultoría, así como tampoco se indica en sus obligaciones principales, en contravía de lo dispuesto en el Manual de contratación de la Entidad en el literal b) del numeral 7.22 Condiciones Generales.

De acuerdo con el numeral 4.4.3 del Manual de contratación de la entidad, “*La Entidad y los servidores públicos, responderán cuando hubiesen abierto licitaciones o concursos de méritos,*

14 Documento No. 22501518 del 10 de noviembre de 2016 por valor de \$ 2.539.300

15 OFICIO SDS 2015IE4536

16 Reglamentado por el Decreto Nacional 2326 de 1995

y en general procesos de selección sin haber elaborado previamente los estudios, diseños, planos y evaluaciones que fueren necesarias, incluyendo los de mercado, y analizado y determinado los riesgos del contrato, o cuando elaboren pliegos de condiciones en forma ambigua, incompleta o confusa que conduzcan a decisiones o interpretaciones de carácter subjetivo por parte de la Entidad.”

Con lo anterior se trasgrede presuntamente el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y el Manual de Contratación de la Entidad.

3.2 Orden de Prestación de Servicios No. 2053 de 2013

Objeto: “Contratar la interventoría técnica, administrativa y financiera para adecuar, reparar y acondicionar, las salas de quirófano, las áreas administrativas y las zonas de atención, albergue y recreación de animales de compañía en el Centro de Zoonosis de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C.”

Contratista: Carlos Alfonso Restrepo Páez

Valor inicial: \$29.117.000 incluido IVA

Fecha de suscripción: 27-12-2013

Adición No. 1: \$9.412.823

Prórroga No. 1: Cuarenta y cinco (45) días

Fecha de suscripción: 30-01-2015

Adición No. 2: \$14.558.500

Prórroga No. 2: Dos meses (60 días)

Fecha de suscripción: 10-03-2015

Valor Total del Contrato: \$53.088.323

Acta de inicio: 2-10-2014

Plazo inicial: Cuatro meses (120 días)

3.2.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria para la Secretaría Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud y el Contratista Interventor Carlos Alberto Restrepo Páez, cobro y pago indebido de IVA en adelanto de la Orden de Prestación de Servicios 2053 de 2013 por valor de \$2.008.069

En comunicación de 24 de febrero de 2014 con radicado No. 2015ER14255 de 23 de febrero de 2015, el interventor solicita la adición y prórroga No. 2 por un término de dos meses (60 días), solicitud que fue avalada por la supervisión técnica de la Dirección de Infraestructura y Tecnología de acuerdo a las consideraciones técnicas del proyecto, determinando una mayor permanencia en obra del interventor.

Para atender esta solicitud se elabora el Otrosí con Prórroga No. 2, adición No. 2 suscrito el 10 de marzo de 2015, así se formaliza prórroga de sesenta días (60) y adición por valor de \$14.558.500 (este valor incluye IVA). La cláusula tercera. Aclaración. Estipula: “Aclarar que el señor Carlos Alfonso Restrepo pertenece al régimen

tributario simplificado lo que constituye para efectos fiscales que el contratista no es responsable del impuesto sobre las ventas, por lo cual se hace necesario las deducciones por concepto de Impuesto al Valor Agregado, sobre el valor inicial del contrato y la adición No. 1”.

A pesar de esta aclaración, la adición No. 2 se hace incluyendo valor del IVA, discriminado así:

Valor día con IVA	No. de días prorrogados	Valor total con IVA	Mayor valor aplicado
\$262.641,67	60	\$14.558.500	
Valor día sin IVA	No. de días prorrogados	Valor total sin IVA	\$2.008.069
\$209.173,85	60	\$12.550.431	

Al revisar el informe de pagos entregado por el auditado y realizados al contratista interventor, se puede establecer lo siguiente:

Orden de pago	Fecha	Valor pagado	Observaciones
452727	24-07-2015	\$14.558.500	Se cancela un mayor valor porque incluye IVA, lo cual no debió cancelarse teniendo en cuenta que el contratista pertenece al régimen tributario simplificado
452726	27-07-2015	\$9.412.823	Este valor corresponde a una adición de cuarenta y cinco (45) días sin IVA
SALDO ¹⁷	31-12-2015	\$25.100.862	Se cancela saldo por resolución de pago de pasivo exigible
TOTAL PAGADO		49.072.185	

FUENTE: Transcripción de pagos SICTIS.EXE.

Siendo así, se concluye que la entidad realizó un pago por valor de IVA que no debió reconocerse a pesar de que ya se había hecho aclaración al respecto y no hay soporte de devolución de este monto por parte del contratista.

A continuación se determina el mayor valor pagado:

Valor día SIN IVA	Total días de interventoría	Valor total a pagar sin IVA	Valor total cancelado	Diferencia y mayor valor pagado
\$209.173,85	225	\$47.064.116,25	\$49.072.185	\$2.008.069

Se determina un detrimento patrimonial por valor de dos millones ocho sesenta y nueve pesos m/cte. (2.008.069), por inadvertir la información contenida en el formato de registro único tributario expedido por la DIAN que certifica que el régimen del proponente es el No. 12 – Ventas de régimen simplificado, así como la

¹⁷ Pago efectuado mediante Resolución 2753 de 31-12-2015



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

información que emite la Alcaldía Mayor de Bogotá por intermedio de la Dirección Distrital de Impuestos Registro de Información Tributaria RIT, la cual determina que el señor Carlos Alfonso Restrepo pertenece al régimen tributario simplificado lo que constituye que para efectos fiscales, el oferente contratista no es responsable del impuesto sobre las ventas IVA. Con lo anterior se trasgrede presuntamente el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ANEXOS

ANEXO 1

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN		
1. ADMINISTRATIVOS	5	N.A	3.1.1	3.1.2	3.1.4
			3.1.6	3.2.1	
2. DISCIPLINARIOS	4	N.A	3.1.1	3.1.4	3.1.6
			3.2.1		
3. PENALES	0	N.A			
4. FISCALES	1	2.008.069	3.2.1		
TOTAL	5	2.008.069			

N.A: No aplica.