



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

160000

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

ASUNTO: *Pronunciamiento relacionado con las obras inconclusas existentes en el Distrito Capital, como quiera que no obstante los cuantiosos recursos invertidos, a la fecha no atienden los fines estatales perseguidos con la actividad contractual adelantada para la ejecución de las mismas.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que la función de control fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Distrito Capital, se considera necesario poner en su conocimiento las situaciones irregulares detectadas con relación a las obras inconclusas y/o suspendidas que las entidades distritales reportaron a la Secretaría Distrital de Hacienda, en acatamiento a la Circular Conjunta emitida por la misma y la Secretaría Distrital de Planeación, en el proceso de armonización presupuestal.

1. ANTECEDENTES

Considera esta Contraloría que la información consolidada de obras inconclusas, se debe convertir en una herramienta estratégica para el seguimiento de las mismas, como quiera que la contratación de obras públicas se constituye en uno de los medios idóneos para la consecución de los fines esenciales del Estado, dado que contribuye a la creación de la infraestructura física y dotacional requerida para la prestación de los servicios de educación, salud, recreación, movilidad, entre otros.

Razón por la cual, la Contraloría de Bogotá D. C., utilizando diferentes fuentes de información, ha adelantado el estudio de las obras inconclusas, con la exclusiva finalidad de identificar situaciones que podrían, además de poner en riesgo recursos públicos, generar el incumplimiento de las metas y objetivos del Plan de Desarrollo, por el impacto que los contratos suspendidos y obras terminadas sin poner en funcionamiento, generan en la ciudadanía al impedir que puedan beneficiarse de los bienes y servicios que éstas deberían estarles proporcionando en el evento que estuviesen concluidas y en funcionamiento.

1.1 Análisis Técnico

Dentro del proceso de armonización presupuestal de los Planes de Desarrollo Bogotá Positiva y Bogotá Humana, las Secretarías de Hacienda y Planeación emitieron las Circulares Conjuntas Nos. 1 y 2 para determinar los lineamientos de dicha armonización, dirigidas, la No. 1, a las entidades de la Administración, Central, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Personería, Veeduría, Organismo de Control y ente autónomo Universitario; y la No. 2, a las Empresas Industriales y Comerciales y las Empresas Sociales del Estado.

En las citadas circulares se puntualizó, que dentro de los documentos necesarios para la legalización de la armonización, debía remitirse a la Secretaría Distrital de Hacienda, el *"Formato diligenciado con la relación de obras inconclusas al momento de armonización, indicando la causal de la suspensión de la obra, fecha de suspensión, monto requerido para su terminación, conceptos de gasto y fuentes de financiación."*

Ahora bien, de conformidad con las señaladas circulares, *"Se entiende por obra inconclusa aquella infraestructura que en su condición actual no puede prestar el servicio para el cual fue diseñada o que sin aspectos complementarios pendientes por construir no adquieren la calidad de utilizables, habitables o de cumplir con el objeto para el cual fueron programadas; en tal sentido, se presentan obras inconclusas cuando: (i) por aspectos técnicos o de tiempo no han sido terminadas las construcciones, impidiendo su puesta en funcionamiento o (ii) aún estando terminada la obra física se requiera dotación específica para cumplir con el objeto social para el cual fue construida."*

Bajo estas premisas es claro que la Secretaría Distrital de Hacienda era la depositaria inicial de esta información, por lo que en la práctica de la Visita Fiscal realizada por este Ente de Control el 22 de abril de 2013, nos fueron entregados 32 formatos con información correspondiente a igual número de entidades, de las

cuales 25 respondieron no contar con obras inconclusas. No se obtuvo información alguna respecto de los Fondos de Desarrollo Local.

Con el propósito de contar con información más completa y detallada de las obras inconclusas, no contenida en el formato diseñado por la Administración como número de contrato, fecha y valor, se procedió por parte de las Direcciones Sectoriales a verificar y complementar la información existente, la que luego fue confirmada con los sujetos de control. Lo anterior, como quiera que la Secretaría Distrital de Hacienda no disponía de un consolidado de la misma, y según quedó dicho, no se conoció con respecto a todas las entidades, no obstante que la Circular Conjunta 02 de 2012, estableció su obligatoriedad, por parte de las empresas industriales y comerciales y de las ESEs, de allegar la correspondiente información al citado despacho.

Este primer intento de levantamiento de información, permitió establecer que la Administración Distrital no cuenta con un instrumento o registro y consolidación de obras públicas inconclusas, que permita conocer su real inventario, al igual que el avance de las mismas; por lo que es dable afirmar que no existe control y monitoreo que garantice, en el corto plazo, la toma de acciones concretas que conduzcan a la solución de la situación presentada.

Así mismo, no se conoce en el Distrito Capital, cuál es la entidad y dependencia encargadas de la vigilancia, control y seguimiento en materia de obras inconclusas. La información entregada por la Secretaría Distrital de Hacienda y por parte de otras entidades, es incompleta y no permite un seguimiento que conlleve a identificar y valorar efectivamente el estado de avance de la obra y el monto de los recursos públicos invertidos en la misma; situación que es seriamente preocupante, habida cuenta que como va a quedar demostrado existen obras a las cuales se les dio inicio hace aproximadamente siete años y a la fecha no han sido terminadas, como ocurre, entre otras, con la construcción del Hospital de Meissen II N. A.

1.2 Relación de obras inconclusas reportadas por la SDH para la armonización presupuestal (mayo 31 de 2012).

El 22 de Abril de 2013, la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública practicó Visita Administrativa ante la SDH, en orden a verificar el proceso de armonización Presupuestal del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva Para vivir mejor con el Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

La SDH informó que en el marco de lo dispuesto en el Acuerdo 63 de 2002, presentó al Concejo de Bogotá D. C., la información de la armonización

presupuestal que contiene entre otros aspectos la relación de obras inconclusas al momento de armonizar, reportada por las respectivas entidades; al efecto se entregaron 32 copias del anexo correspondiente; la información consolidada por esta Contraloría muestra los resultados contenidos en el Cuadro No. 1, para siete entidades que registraron este tipo de obras, veamos:

Cuadro N° 1
Relación Obras en Ejecución – Armonización 2012 PDBH

Entidad	Monto Requerido	En pesos	
		N° de Obras en Ejecución	%
Secretaría de Educación	214.711.756.953	49	83,8%
Fondo Financiero de Salud-FFDS	21.956.000.000	9	8,6%
Secretaría General	9.000.000.000	1	3,5%
Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal – IDPAC	7.745.989.524	31	3,0%
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos-UAESP	1.414.247.510	1	0,6%
Instituto para la Economía Social (IPES)	689.114.000	2	0,3%
Secretaría Distrital de Integración Social	494.660.612	3	0,2%
Totales	256.011.768.599	96	100,0%

Fuente: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, soportados en los datos de entregados por la SDH

Analizada la información se observa que 32 entidades diligenciaron el formato de armonización presupuestal, de las cuales siete (7) informaron requerir recursos por un total de **\$256.011.768.599**, para 96 obras en ejecución.

La Secretaría Distrital de Educación como se observa, es la entidad que mayor número de obras inconclusas reporta (83.9%) y requiere de \$214.711.756.953 para culminar 49 obras en ejecución, el Fondo Financiero Distrital de Salud requiere de \$21.956.000.000 para terminar 9 obras en ejecución, el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal como se observa, requiere de \$7.745.989.524 para concluir 31 obras en ejecución.

De las 32 entidades que presentaron el formato a la SDH para la armonización presupuestal, 25 de ellas, que se relacionan en el Cuadro No. 2, informaron no tener obras inconclusas:

Cuadro No. 2
Entidades que informaron no tener obras inconclusas.

No	Entidad
1	Caja de la Vivienda Popular. (*)
2	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público
3	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital.
4	Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones- FONCEP
5	Fondo de Prevención y atención de Emergencias - FOPAE
6	Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C. (*)
7	Fundación Gilberto Alzate Avendaño
8	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud- IDIPRON
9	Instituto Distrital de las Artes - IDARTES
10	Instituto Distrital de Patrimonio Cultural
11	Instituto Distrital de Recreación y Deporte
12	Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico -IDEP
13	Instituto Distrital de Patrimonio y Cultura (IDPC)
14	Jardín Botánico José Celestino Mutis
15	Orquesta Filarmónica de Bogotá
16	Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte
17	Secretaría Distrital de Ambiente
18	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
19	Secretaría Distrital de Gobierno
20	Secretaría Distrital de Hacienda
21	Secretaría Distrital de Movilidad
22	Secretaría Distrital del Hábitat
23	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
24	Unidad Administrativa Especial de Cuerpo Oficial de Bomberos
25	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial

Fuente: DEEPP, soportados en los datos de entregados por la SDH.

El contenido de estos formatos, no permite contar con información suficiente que nos deje establecer entre otros ítems, monto comprometido en este tipo de obras, número de contrato, objeto del mismo, contratista, valor total, adiciones, fecha de suspensión, estado del contrato, estado de la obra (Inconclusas: suspendido o terminada sin poner en funcionamiento), causas de la suspensión, valor ejecutado y valor girado; razón por la cual se procede al complemento de la información, a través del ejercicio auditor, lo cual permitió identificar obras inconclusas que no fueron reportadas por algunas entidades a la Secretaría Distrital de Hacienda.

1.3 Relación de entidades con obras inconclusas reportadas por las Direcciones Sectoriales de la Contraloría de Bogotá D. C. y no contenidas en el formato de la SDH.

El cuadro No. 3 relaciona las entidades que la Contraloría identificó que tienen obras inconclusas que no fueron reportadas a la SDH en el proceso de armonización:

Cuadro No. 3
Entidades con obras inconclusas no reportadas a la SDH

En pesos

Entidad	Valor total de contratos	No. Contratos
Empresa de Acueducto y Alcantarillado	728.097.465.783	9
Instituto de Desarrollo Urbano-IDU	137.781.369.281	3
Fondo De Vigilancia y Seguridad	19.963.088.978	3
Metrovivienda	22.141.900.000	1
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	12.441.630.000	1
Caja de la Vivienda Popular	599.323.621	1
	921.024.777.663	18

Fuente: Contraloría de Bogotá- Direcciones Sectoriales

1.4 Obras inconclusas reportadas por los Sujetos de Control a mayo 31 de 2013.

Realizada la revisión, consolidación y cruce de la información recaudada en la Secretaría Distrital de Hacienda y la reportada por las Direcciones Sectoriales, se encuentra la necesidad de que las propias entidades verifiquen, aclaren, complementen y actualicen la información, por lo cual se decide oficiar a 12 sujetos de control identificados con obras inconclusas, y al efecto se envía un formato diseñando por la Contraloría que consigna la información completa respecto al tema.

Del análisis de estas tres fuentes de información: Reportes del anexo de obras inconclusas entregado por la SDH, resultado obtenido en el proceso auditor e información de las mismas entidades, finalmente se identificaron 142 contratos que podrían generar obras inconclusas; sin embargo, como resultado del cotejo y confirmación de información, se encontraron las situaciones que se detallan en el Cuadro No. 4:

Cuadro No. 4
Situaciones identificadas en las respuestas allegadas a las solicitudes realizadas a 12 Sujetos de Control para 142 contratos

No	Situación	Entidades	En pesos		
			Numero de contratos	Valor del Contrato más adiciones	Valor Girado
1	Entidades que reportaron obras inconclusas:	12	58	1.176.269.194.396	919.793.230.327
2	Entidad que no dio respuesta discriminada, según lo requerido:	1	10	1.654.011.010	503.068.658
3	Entidades que no fue posible cruzar la información reportada por el sujeto de control con la remitida por la SDH	3	24	0	0
4	Entidades que presentaban obras inconclusas y en la actualización las reportan terminadas.	4	41	118.523.043.663	90.567.123.900
5	Entidades que manifestaron no tener obras inconclusas	2	2	-	-
6	Entidades que manifestaron que el proyecto no se ejecutó	1	1	600.000.000	0
7	Entidades que manifestaron que la obra está en los siguientes estados: ejecución, activa, ó en trámite de actualización ante el Banco de Proyectos .	3	6	7.293.453.085	2.713.870.188
			142	1.304.339.702.154	1.013.577.293.073

Fuente: DEEPP, soportados en los datos de entregados por la SDH-Direcciones Sectoriales y Entidades

Según el cuadro anterior, el ítem 1 corresponde a las 58 obras que efectivamente fueron identificadas como inconclusas, cuyo listado se incluye en el Anexo No. 1.

El ítem 2 son aquellos contratos a los que no se les pudo identificar sus valores, no obstante, según la aclaración efectuada por la entidad correspondiente, se estableció que efectivamente no tenían el carácter de obras inconclusas, y básicamente corresponden a 10 contratos por valor de \$503.068.658.

Los casos correspondientes al ítem 3, tienen su origen en la información reportada a la Secretaría de Hacienda, formato de Armonización, para los cuales, como dicho formato no incluye el campo de número y fecha de contrato, una vez cruzada la información no fue posible identificarlos.

Finalmente el ítem 4, corresponde a contratos que fueron inicialmente reportados como relacionados con obras inconclusas, pero que finalmente en el proceso de verificación, la entidad responsable las calificó como terminadas, la relación de estas se incluye en el Anexo No. 2.

Como puede observarse, no obstante las diferentes fuentes a que acudió este ente de control para consolidar la información de obras inconclusas, la falta de información en los formatos diseñados para el proceso de armonización, generó que para varias de las obras allí relacionadas no fuera posible su identificación, situación que debe tener en cuenta la Administración, para complementar el diseño de un formato que contenga información completa y sea útil no sólo para el proceso de armonización, sino también para el seguimiento oportuno de las mismas.

2. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA

2.1 Relación de las 58 obras identificadas como inconclusas.

Como resultado del proceso llevado a cabo por este ente de control, en el Cuadro No. 5 se muestra el resumen por entidades de las 58 obras finalmente identificadas como inconclusas, donde se identifica entidad, valor del contrato con su adición si la hubo y valor girado; el discriminado de cada una de ellas, se muestra en el Anexo No. 1, así:

Cuadro No. 5
Consolidado de obras inconclusas

Entidad	Numero de contratos	Valor del contrato mas adiciones	En pesos	
			Valor Girado	%
EAAB	9	788.803.742.097	639.619.027.554	67,06
SECRETARIA DISTRITAL DE SALUDO	5	123.640.673.627	82.833.711.373	10,51
IDU	2	84.910.933.205	76.487.174.566	7,22
SECRETARIA DISTRITAL DE EDUCACIÓN	11	54.882.735.319	32.370.776.400	4,67
FONDO VIGILANCIA Y SEGURIDAD	3	47.348.423.394	39.030.813.407	4,03
METROVIVIENDA	1	22.141.900.000	22.141.900.000	1,88
U.A.E. CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS	1	20.443.408.336	20.327.034.652	1,74
CAJA DE LA VIVIENDA P.	4	14.210.850.121	23.498.238	1,21
UNIVERSIDAD DISTRITAL	1	12.441.630.000	1.982.587.347	1,06
IDPAC	19	4.232.392.039	3.335.057.344	0,36
UAESP	1	2.828.495.019	1.414.247.509	0,24
IPES	1	384.011.240	227.401.937	0,03
	58	1.176.269.194.397	919.793.230.327	100

Fuente: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, soportados en la información reportada por los sujetos de control.

Como se puede apreciar, la información recaudada, muestra que en 12 entidades distritales se identificaron 58 obras inconclusas que involucran una contratación que asciende a la suma de **\$1.176.269.194.397** (incluidas las adiciones), mientras que los pagos realizados alcanzan **\$919.793.230.327**, que corresponden al 78% de los recursos comprometidos; situación que preocupa a este ente de control y debe inquietar a la Administración por tratarse de unos cuantiosos recursos invertidos en obras, que por diferentes circunstancias, en últimas no están cumpliendo con el fin social esperado.

Llama la atención por su alto nivel de recursos invertidos, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB – ESP, respecto de la cual se identificaron 9 obras inconclusas cuyos contratos ascienden a los \$788.803 millones, con giros por valor de \$639.619 millones. Continúa en orden de participación el Fondo Financiero de Salud con contratación por \$123.640 millones y giros por \$82.833 millones, seguida del IDU, con dos obras cuyos contratos ascienden a \$84.910 millones, con giros por valor de \$76.487 millones.

2.2 Casos más representativos de obras inconclusas:

A manera de ilustración, a continuación se hace una breve descripción de los casos más representativos de obras inconclusas identificadas por el Organismo de Control, veamos:

2.2.1 Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá:

- Contrato 1-01-25500-1115-2009, Interceptor Tunjuelo Canoas, con un valor de \$ 243.117.273.906 de los cuales se ha ejecutado y girado la suma de \$230.961.410.211, con un porcentaje de avance de obras del 95%.

La Empresa al diligenciar el formato enviado por este ente de control en el campo correspondiente a Observaciones, informa que la no la finalización de la obra, obedeció a que se encuentra pendiente una decisión de la CAR sobre la solicitud de permiso de vertimientos en el sector denominado "El Charquito", también, a la existencia de una Acción Popular, la número 479 de 2001 (saneamiento Río Bogotá), a la espera de una decisión de fondo por parte del Consejo de Estado.

No obstante las explicaciones anteriores, la Contraloría de Bogotá, D. C., a través de la Dirección Sectorial de Servicios Públicos, pudo establecer que:

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, profirió fallo en la Acción Popular No. 01 – 479, ordenando la descontaminación del río Bogotá; en consecuencia la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, dentro de las acciones a

seguir, suscribió el contrato ya referenciado bajo la modalidad llave en mano, con el Consorcio Canoas, modalidad que tiene dos implicaciones: la primera, que se pactó a un precio global fijo y la segunda, que el contratista se obliga a realizar los diseños al detalle, la ejecución y puesta en funcionamiento de la obra, en este caso el interceptor Tunjuelo-Canoas, o sea se debe recibir un producto terminado y puesto en funcionamiento al finalizar el término de ejecución.

La obra no cumplió con el objeto contractual, pues para que entrara en funcionamiento se requería de la construcción del ITC-12, en consecuencia y a pesar de que la obra presenta un avance del 95.45%, pagados en su totalidad, la obra no puede entrar en operación.

De acuerdo con los documentos y oficios aportados, se evidenció que las causas que impidieron el cumplimiento del objeto contractual están relacionadas con la falta de planeación en la gestión predial que debía adelantar la EAAB - ESP para que las obras se realizaran en su totalidad, como quedó contemplado en los términos de referencia y ratificado en la cláusula novena, numeral 1, por lo cual debía hacer entrega de del predio canoas o en su defecto del predio de propiedad de INVIAS para que la obra cumpliera su finalidad.

Así mismo, el Consejo de Estado, mediante auto de fecha 29 de octubre de 2012, expediente 2500-23-27-000-2001-90479-01, señaló:

*"De los múltiples memoriales allegados tanto por el contratista como por la firma interventora, **se vislumbra la falta de gestión de la EAAB para adquirir los inmuebles inicialmente acordados para la obra.** El Despacho estima importante destacar que la entrega del predio INVIAS es urgente por cuanto es el lugar por donde pueden ser extraídas las tuneladoras evitando así detrimento de los intereses de las partes y por supuesto de la comunidad. Según el Consejo de Estado a la fecha no se ha entregado el predio envías al Consorcio Canoas a pesar que desde el 3 de octubre de 2012, el municipio de Soacha expidió licencia de intervención en el espacio público para las obras necesarias para el desarrollo y la construcción del ITC 12, el túnel de emergencia y que el propio Ministerio de Transporte-Instituto Nacional de Vías mediante resolución 6892 de 15 de diciembre de 2011, modificatoria de la resolución 3473 de 3 agosto de 2010 por la cual se transfiere a título gratuito el derecho real de dominio de un bien fiscal, conocido como lote rural" (subrayado y negrilla fuera de texto)*

Es así que en la parte resolutive exhorta a la EAAB ESP a hacer entrega del predio INVIAS y dispone:

(...)

"SEGUNDO: ORDENESE AL GERENTE GENERAL y al GERENTE DEL SISTEMA MAESTRO DE LA E.A.A.B. E.S.P., la entrega inmediata del predio "invias" al CONSORCIO CANOAS con el objeto que se adelanten las actividades contractuales pendientes."

De conformidad con los hechos fácticos anteriormente enunciados y los documentos puestos a consideración, no se encontró actuación administrativa alguna por parte de la EAAB ESP, tendiente a obtener la disposición de los predios necesarios para la ejecución efectiva del contrato omitiendo los principios constitucionales enmarcados en los artículos 209, 339 y 341 según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor del interés general.

En punto de lo anterior se tiene como resultado que la EAAB por su falta de gestión o gestión tardía para poner a disposición el predio se desprendieran actuaciones por parte de las demás afectadas, las cuales terminaron en procesos litigiosos y realizando actuaciones administrativas por parte de la EAAB como la terminación del contrato, sin que se hubiese dado el cumplimiento del mismo por el contratista; situación con la que se estaría exonerando al mismo de la puesta en funcionamiento y que de ser así abocaría a la EAAB a realizar un futuro proceso de contratación para la puesta en marcha del proyecto.

La falta de planeación e improvisación por parte de la EAAB- ESP y no cumplimiento de sus obligaciones en materia del proyecto Interceptor Tunjuelo Canoas, contraviene de manera abierta no solamente los principios de la función pública, sino los del control fiscal previstos igualmente en la Constitución Política; hechos que son atentatorios contra los intereses patrimoniales del Distrito Capital, dada la inversión de los recursos que no tendrían retorno.

Cabe señalar, que la situación descrita para el interceptor Tunjuelo - Canoas que corresponde a la estructura de empalme de túneles, lleva implícito también la unión de los túneles IFT e ITB que da inicio al ITC. Como el interceptor Tunjuelo-Canoas no está listo para la operación, los anteriores túneles no pueden entrar en funcionamiento, al igual que el Tanque de Retención Tunjuelo Medio, obras estas que a pesar de estar terminadas, y con una inversión de \$175.935.046.940 y giros efectuados por \$172.521.492.593, no están en operación, y por lo tanto, no cumplen con el fin social pretendido con la contratación de las mismas.

Igual situación, según lo reporta la misma EAAB ESP ocurre con el Interceptor Fucha Izquierdo, cuya contratación alcanzó la cifra de \$187.577.839.415, incluida su adición, de los cuales se han ejecutado y pagado \$63.125.014.822.

Estas cuatro obras de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, corroboran que entre la principal, Interceptor Tunjuelo Canoas y las otras tres que dependen de la puesta en funcionamiento de la primera, la EAAB ESP, ha contratado por valores superiores a los \$606.630 millones y realizado giros por valor de cerca de medio billón de pesos (\$466.608 millones) sin que ninguna de las obras, a la fecha, cumpla con el fin estatal perseguido con la contratación de las mismas.

2.2.2 Secretaría Distrital de Salud - SDS.

Contrato 175 de 2006 suscrito con el consorcio Hospital de Meissen Ciudad Bolívar para la construcción, ampliación, intervención del espacio público y suministro de equipos para el Hospital de Meissen ESE II Nivel, para ejecutar el proyecto de reposición de la infraestructura del Hospital y dotación de la nueva infraestructura. El valor del contrato con adiciones asciende a \$62.335.152.868, con pagos por valor de \$39.977.016.047.

El Hospital informa que está en trámite el correspondiente dictamen pericial de las obras construidas por el Consorcio Hospital Meissen, en orden a declarar el incumplimiento del contrato y proceder a la liquidación del mismo. Se estima el costo de obra faltante en \$8.000 millones, con un costo para dotación de \$12.000 millones.

De la información suministrada por la Administración, se pudo determinar que en la actualidad la ejecución se encuentra adelantada en un 91.19% en lo financiero y un 80.58% en cuanto al avance físico de la obra.

Contrato No. 1671-2010 suscrito entre la SDS- Fondo Financiero Distrital de Salud- con la Constructora Herreña Fronpeca Sucursal Colombia, cuyo objeto es el de ejecutar el "Reforzamiento Estructural y Ampliación del Hospital Occidente de Kennedy- I Etapa", por la suma de \$24.427779.318. Se comprometieron recursos por valor de \$1.568.238.846,40 para el Contrato de Interventoría No.1709 de 2010, con la firma Applus Norcontrol S.L. y de \$800 millones en el Convenio No. 1261 de 2011 suscrito entre la SDS – FFDS y el Hospital Occidente de Kennedy III Nivel con el objeto de "Aunar esfuerzos para la realización de actividades conjuntas entre la Secretaría Distrital de Salud- Fondo Financiero Distrital de Salud y el Hospital Occidente de Kennedy III Nivel de atención ESE para el desarrollo del Plan de

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Contingencia para el desarrollo del proyecto de reforzamiento, reordenamiento y ampliación del Hospital...I Etapa".

Con ocasión del seguimiento realizado, se establecieron las siguientes situaciones:

La incorporación de los recursos materia del Convenio sólo se dio el 19 de septiembre de 2011, esto es, aproximadamente cuatro (4) meses después de la firma de la correspondiente acta de inicio, con su respectivo pago de anticipo, lo que prueba que el hospital no contaba con los recursos financieros requeridos para habilitar las áreas dentro del mismo inmueble a intervenir, a efectos de continuar prestando los servicios de urgencias, pediatría, salud mental, anestesiología y zonas de descanso de los médicos residentes y parqueaderos, entre otros; esta situación, que obedece a la falta de planeación y ausencia de coordinación por parte de las entidades involucradas en el proyecto, originó que la entrega de las áreas al constructor se hicieran fuera del tiempo previsto y por lo tanto dio lugar a la prórroga del plazo de ejecución por el término de seis (6) meses y veinticuatro (24) días, contados a partir del 20 de mayo de 2012 y hasta el 12 de diciembre del mismo año, no obstante que el plazo de ejecución inicialmente pactado era de 12 meses.

Adicional a la prórroga del contrato antes señalada, se tiene que con fecha 1º de Junio de 2012, la Constructora Herreña Fronpeca solicitó prórroga hasta el 13 de septiembre de 2013, con respecto a la cual la firma interventora APPLUS NORCONTROL, el 12 de Junio de la misma anualidad emitió concepto favorable; solicitud que fue reiterada el 6 de noviembre del mismo año, anexando la reprogramación de obra con un término de 274 días más y con fecha probable de entrega y terminación de la misma, el 12 de septiembre de 2013, esto con el agravante que sólo hasta el 5 de diciembre de 2012 la Secretaría Distrital de Salud solicitó al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento- BIRF la no objeción de la prórroga formulada por el contratista.

No obstante lo anterior, evidenció este Organismo de Control que mediante oficio FHK-E-034-12 del 12 de diciembre de 2012, el contratista (Constructora Herreña Fronpeca Sucursal Colombia), manifestó a la SDS su negativa a firmar la prórroga argumentando entre otras razones que *"...pese a ello, finalizó el plazo señalado en el contrato, sin que se suscribiera la prórroga del término de ejecución del mismo, lo cual conlleva necesariamente a la terminación del contrato 1671 de 2010 el 12 de diciembre de 2012 por expiración del plazo pactado."*

Después de lo ocurrido, la SDS y el Hospital, procedieron a hacer efectivas las garantías bancarias por valor de \$8.458.9 millones, entre otras razones, por

cuanto el anticipo no había sido amortizado en su totalidad; a la fecha el Contrato de Obra Pública, se encuentra en la etapa de recibo de la obra física parcialmente adelantada, una vez declarada su terminación por la negativa a su continuidad por parte del contratista.

Contrato 1185 de 2008 : Suscrito entre SDS- Fondo Financiero Distrital de Salud y el Consorcio Megaconstrucciones Hospitalarias, cuyo objeto es: "Ejecución de la Construcción del Hospital El Tintal II Nivel de Atención del Hospital del Sur ESE", por la suma de \$19.463.949.004,80, así como el de Interventoría No.1025 de 2009, con la firma INESCO S.A, por valor de \$1.071.609.392,00, suscrito el día 31 de Julio de 2009.

El contrato, como sucedió con los anteriores casos, ha sido objeto de varias modificaciones y prórrogas sucesivas, siendo la última la concedida hasta el 26 de Junio de 2011; sin embargo, el día 25 de Julio de ese año, mediante Resolución 876 de 2011, se declaró el incumplimiento fundamental del Contrato y se ordena al Consorcio Megaconstrucciones Hospitalarias suspender las obras y disponer las medidas de seguridad en la obra.

Finalmente el 3 de febrero de 2012, fue suscrita el acta de entrega y recibo material de la obra con un avance físico del 87% y el 20 de Diciembre de 2012 mediante Resolución 1176 de 2012, se liquida unilateralmente el Contrato de Obra No. 1185 de 2008.

Por los señalados hechos, recientemente esta Contraloría hizo uso de la función de advertencia, en atención a que como consecuencia de la no culminación de las obras objeto del citado contrato, actualmente están en riesgo de pérdida, deterioro, daño y obsolescencia los equipos especiales adquiridos para dotar la infraestructura, por valor de \$2.083 millones, como quiera que éstos no fueron instalados y menos aun puestos en funcionamiento por el contratista, con el agravante que las garantías originales del fabricante pueden encontrarse vencidas.

Construcción del CAMI-Chapinero, terminado y sin poner en funcionamiento que implicó contratación por valor de \$15.726.912.105 con pagos realizados por más de \$13.000 millones.

Así las cosas, en relación con el sector de la salud, fueron detectadas cinco obras inconclusas que generaron contratación por \$123.641 millones, con giros por valor de \$82.833 millones, para obras de infraestructura y dotación, a través de contratos que datan de los años 2006, 2008 y 2010, que por falta de planeación y deficiente gestión y seguimiento por parte de la Administración, no se encuentran

terminadas y en funcionamiento; no obstante, ser indispensables para una mejor prestación del servicio de salud, orientada precisamente a la población más vulnerable de la ciudad.

2.2.3 Instituto de Desarrollo Urbano - IDU

Contrato No. 071-2009, el que tiene por objeto, los estudios de diseño y construcción de las siguientes obras de valorización: la intersección de la Avenida Paseo Country (Carrera 15) con la Avenida Carlos Lleras Restrepo (Calle 100) proyecto 160; Intersección de la Avenida Germán Arciniegas (Carrera 11) con Avenida Laureano Gómez (Carrera 9) correspondiente al proyecto con código de obra 102 y Avenida Germán Arciniegas (Carrera 11) desde Calle 106 hasta la Avenida Laureano Gómez (Carrera 9ª) correspondiente al proyecto con código obra 103. El valor total del contrato y su adicional fue por \$77.001.613.976, con pagos de \$68.577.855.337.

Según la entidad, el puente de la Calle 100 con Carrera 15 y lo correspondiente al proyecto 103, son obras que se encuentran terminadas y en servicio; en cuanto al puente de la Cra. 11 con Calle 106, que también se encuentra terminado, está en proceso de recibo de obras por parte de la interventoría de las empresas de servicios Públicos ESP y entidades Distritales.

No obstante, esta Contraloría encuentra que si bien es cierto el puente se encuentra terminado, también lo es que a la fecha no está en funcionamiento, en razón a que desemboca en una vía que no ha sido construida.

Cabe señalar, que la información allegada por el IDU, no permite establecer el valor real de la obra correspondiente al proyecto 103.

2.2.4 Fondo de Vigilancia y Seguridad –FVS.

Contrato No. 0730 de 2010 suscrito entre el Fondo de Vigilancia y Seguridad con Constructora Castell Camel S.A. por valor de \$43.794.257.360 para la construcción por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de la nueva sede del Comando de Policía Metropolitana de Bogotá D.C. MEBOG.

El contrato, que inició el 13 de diciembre de 2010, contaba con un plazo de ejecución hasta marzo de 2012, a pesar de lo cual a esa fecha sólo alcanzaba un 49% de la ejecución, razón por la cual se concedió nueva prórroga hasta septiembre de 2012, fecha en la cual el avance llegó al 60%.

El 29 de diciembre de 2012 se suscribió Acta de Suspensión para surtir la etapa del recibo de la interventoría y adelantar el nuevo proceso para la contratación de la interventoría.

La obra fue contratada desde el año 2010, la que debió entregarse en marzo de 2012, no obstante, año y medio después se encuentra suspendida, luego de haber realizado pagos por \$35.822.196.382 millones; por lo que estamos frente a lo que se conoce como obra inconclusa, que como se sabe, es una "... *infraestructura que en su condición actual no puede prestar el servicio para el cual fue diseñada o que sin aspectos complementarios pendientes por construir no adquieren la calidad de utilizables, habitables o de cumplir con el objeto para el cual fueron programadas; en tal sentido, se presentan obras inconclusas cuando: (i) por aspectos técnicos o de tiempo no han sido terminadas las construcciones, impidiendo su puesta en funcionamiento o (ii) aún estando terminada la obra física se requiera dotación específica para cumplir con el objeto social para el cual fue construida.*"

2.2.5 Secretaría Distrital de Educación – SED.

La Secretaría de Educación Distrital es una de las entidades que presenta el mayor número de obras inconclusas, como quiera que las mismas tienen que ver especialmente con "*Ejecución de obras de construcción, de acuerdo a los planos y especificaciones entregados por la SED*" para diferentes proyectos, siendo los de más alto valor los correspondientes a los siguientes colegios:

Contrato 101 de 2006 – Proyecto El Rosal de la Localidad Rafael Uribe Uribe, por valor de \$15.724.064.697 y giros de \$11.139.453.112; mediante la Resolución 3500 de 2008, se declaró el incumplimiento y se aplicó la cláusula penal pecuniaria pactada.

Contrato No. 157 de 2006: Proyecto Lituania de la Localidad de Engativá, por valor de \$9.107.757.669, de los cuales se han girado \$7.144.783.353; mediante la Resolución No. 1444 de Junio 15 de 2010, se declaró incumplimiento y se aplicó la cláusula penal pecuniaria equivalente al 20% del valor del contrato.

Contrato 087 de 2006 : Proyecto Líbano II sector Chicó Sur, Localidad de Usme por valor de \$7.258.820.887, de los cuales se han girado \$3.744.146.181; mediante Resolución 859 del 29 de 2010, confirmada con la No. 019 de 2011, se declaró la caducidad del mismo.

Igual situación ocurre con otros colegios como el Ramón de Zubiría de la Localidad de Suba, Institución Educativa Venecia, Institución Educativa Gabriela

Mistral y otras que llevan a concluir que la Secretaría Distrital de Educación ha realizado contratación del orden de los \$54.883 millones con giros por \$32.371 millones para ejecución de obras destinadas al funcionamiento de instituciones educativas distritales sin que se hayan concluido y menos aún puestas en funcionamiento.

Luego, es seriamente preocupante que algunos de estos colegios como el Ramón de Zubiría de la Localidad de Suba y el de Lituania de la Localidad de Engativá, no se hayan terminado las correspondientes obras, no obstante que están ubicados en localidades, en las que según estudios de la SED, existe un alto déficit de cupos escolares.

Con respecto a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se tiene que mediante Contrato de Obra Pública No. 121 de 2010, cuyo objeto es la realización de los estudios, diseños y construcción de las obras para el proyecto del edificio B de la Sede Macarena de la Universidad, por valor \$12.441.630.000, prorrogado desde el 29 de diciembre de 2011, por un término de 5 meses, según se informa se encuentra en proceso de autorización de un traslado presupuestal para la terminación de la obra, por parte del Consejo Superior Universitario.

En este orden de ideas, es preciso que el señor Alcalde Mayor tenga conocimiento que las obras públicas inconclusas, a la fecha identificadas por esta Contraloría, corresponden a 58 contratos, con relación a los cuales la ciudad ha comprometido recursos por la importante cifra de Un billón 176.269 millones de pesos, de los que han sido girados \$919.793 millones, no obstante como quedó anteriormente expresado las obras actualmente se encuentran suspendidas y/o terminadas sin poner en funcionamiento; situación que motiva hacer el presente pronunciamiento, con el exclusivo propósito que su despacho lidere acciones concretas tendientes a que las mismas se concluyan de una vez por todas y de esta manera la actividad contractual cumpla el fin social esperado.

Resulta oportuno informar que en relación con algunos de los hechos a que se hace referencia en el presente documento, este Organismo de Control Fiscal, en anteriores oportunidades ha formulado Advertencias Fiscales y/o concluido Hallazgos Administrativos con incidencia Fiscal, por lo que en consideración al hondo interés público que suscita el tema de la construcción de las obras en la ciudad, seguiremos atentos a realizar el debido seguimiento al mismo.


Esta Contraloría no desconoce que la gran mayoría de las situaciones irregulares presentadas con respecto a la ejecución de las señaladas obras públicas, están relacionadas con contratos suscritos incluso desde 1999, como el de METROVIVIENDA; sin embargo, señor Alcalde, resulta prioritario que la

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Administración a su digno cargo implemente un eficaz instrumento de gestión y seguimiento a las obras públicas inconclusas, toda vez que del ejercicio realizado se puede inferir que no se cuenta con una herramienta que le permita a la misma ejercer un efectivo control en tiempo real al volumen de obras en ejecución, que eventualmente pueden constituirse en nuevas obras inconclusas, que permita garantizar que las ya identificadas finalmente puedan ser prontamente concluidas.

En consecuencia, de manera respetuosa le solicito que en un término no mayor a los quince (15) días, siguientes al recibo de la presente comunicación, informe a esta Contraloría las medidas concretas que serán adoptadas por su despacho con relación a las situaciones anteriormente señaladas.

Cordial saludo,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá, D.C.

Anexo: Lo anunciado en 1 CD.

Proyectó: Ramiro Augusto Triviño Sánchez, Director EEPP, Judith Pacheco - Asesora, Omar Eduardo Romero, Clara Inés Avila y Martha Janeth Fonseca Mateus - Profesionales de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública.

Aprobó: Ramiro Augusto Triviño Sánchez, Director de Estudios de Economía y Política Pública.

Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora.