



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Informe Final de Actuación Especial de Fiscalización

SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.

Código de Auditoría 209

Julio 2025



INFORME FINAL DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.

VERIFICAR LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA E INTERVENTORÍA DE LA UNIDAD DE SERVICIOS DE SALUD USS EL TUNAL.

CÓDIGO ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN: 209

Período auditado 2022, 2023, 2024 y 2025

PDVCF: 2025

DIRECCIÓN SECTORIAL SALUD

Bogotá, julio 2025

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor de Bogotá D.C.

Javier Tomás Reyes Bustamante
Contralor Auxiliar

Andrés Ricardo Domínguez García
Director Sectorial

Pablo Cesar García Camacho
Subdirector de Fiscalización

Alexandra Moreno Briceño
Blanca Lisbeth Camargo Barrera
Mateo Andrés Palomino Ríos
Carolina del Pilar Hernández Briceño
Asesores

Equipo de AEF:

Juan Camilo Garzón Niño – Gerente 039-01
Jairo Leyva Díaz - Profesional Especializado 222-07
Jairo Carrillo Torres - Profesional Especializado 222-07
Ligia Helena Medina Pinzón - Profesional Universitario 219-03
Sulma Milena Suárez Caldas - Profesional Universitario 219-03
Esperanza Marín Mahecha - Profesional Universitario 219-03 (E)
Idaly Gutiérrez Murillo - Profesional Universitario 219-03

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES	7
1.1	ASUNTO	8
1.2	OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	8
1.2.1	Objetivo General	8
1.2.2	Objetivos Específicos	9
1.3	ALCANCE	9
1.4	FUENTES DE CRITERIO	10
1.5	CONCEPTO DEL ASUNTO O TEMA EVALUADO	12
1.6	CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON VERIFICAR LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA E INTERVENTORÍA DE LA UNIDAD DE SERVICIOS DE SALUD USS EL TUNAL	12
1.7	RELACIÓN DE HALLAZGOS	13
1.8	PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO	13
2.	RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO	15
2.1	CONTROL FISCAL INTERNO	21
2.1.1	Evaluación del diseño de Controles:	21
2.1.2	Evaluación de la efectividad de los Controles	21
2.2	HALLAZGOS	22
2.2.1	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no publicación de la totalidad de los documentos de ejecución de los contratos 5008-2022 y 5009- 2022 en SECOP II	22
2.2.2	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por debilidades en la supervisión del contrato de obra 5008-2022, al no verificar el pago de la prima de las pólizas de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual	28
2.2.3	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de seguimiento sobre la ejecución efectiva del contrato de obra 5008-2022	37
2.2.4	Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$10.760.050 y presunta incidencia disciplinaria y penal por la apropiación indebida de los ingresos generados por la disposición de los residuos aprovechables derivados de la demolición de las áreas de urgencias y consulta externa de la Unidad de Servicios de Salud el Tunal	52

2.2.5 Hallazgo Administrativo por la falta de seguimiento y control sobre las inconsistencias en la información suministrada por la interventoría versus el avance real de obra	68
2.3 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.....	77
2.4 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL	77
2.5 DENUNCIAS FISCALES.....	77
2.5.1 Derecho de Petición - DPC 1062-25	77
2.6 OTROS	78

TABLA DE CUADROS

Cuadro 1.	Fuentes de Criterios y Criterios Aplicables al Sujeto	10
Cuadro 2.	Información Contrato de Obra 5008-2022	17
Cuadro 3.	Información contrato de interventoría 5009-2022	20
Cuadro 4.	Informes de Interventoría - Contrato Obra 5008-2022.....	38
Cuadro 5.	Residuos aprovechables producto de la demolición realizada en cumplimiento del contrato 5008-2022.....	53
Cuadro 6.	Relación residuos aprovechables entregados por Excireciclables a la Subred Sur	58
Cuadro 7.	Relación de pagos de la empresa Excireciclables a la Subred Sur E.S.E.	60
Cuadro 8.	Reinversión de Recursos producto de venta de Residuos aprovechables.	61
Cuadro 9.	Relación facturas de reinversión de recursos	63
Cuadro 10.	Informes de avance de programación de Obra.....	69
Cuadro 11.	Comparativos porcentajes de avance esperados y ejecutados. Contrato 5009-2022.....	70

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora

Viviana Marcela Clavijo

Gerente

Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.

Bogotá D.C.

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, Decreto Ley 403 de 2020 y la Ley 1474 de 2011, en cumplimiento del Plan Distrital de Vigilancia y Control Fiscal - PDVCF 2025, adelantó Actuación Especial de Fiscalización para verificar la ejecución de los contratos de obra e interventoría de la Unidad de Servicios de Salud USS el Tunal a la entidad *Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.*, de ahora en adelante Subred Sur E.S.E. vigencias 2022, 2023, 2024 y 2025, acorde a los criterios evaluados.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como, el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto de la Actuación Especial de Fiscalización.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá D.C, consiste en la producción de un informe que contenga conclusión y concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a verificar la ejecución de los contratos de obra e interventoría de la Unidad de Servicios de Salud USS el Tunal.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C., consecuentes con las de general aceptación. Por lo tanto, requirió de planeación y

ejecución del trabajo, con el propósito que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La actuación especial incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso evaluado y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. Los estudios, análisis y conclusiones están documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la Subred Sur E.S.E., concediéndoles el término establecido para presentar respuesta y así, ejercer su derecho de contradicción y defensa.

1.1 ASUNTO

La Actuación Especial de Fiscalización se incluyó en el Plan Distrital de Vigilancia y Control Fiscal, con el fin de ejercer vigilancia y control fiscal, para verificar la ejecución de los contratos de obra e interventoría de la Unidad de Servicios de Salud USS el Tunal

1.2 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

1.2.1 Objetivo General

Evaluar la gestión fiscal de la Subred Sur E.S.E., en el proyecto de ampliación y adecuación de los servicios de urgencias de la USS El Tunal ya que, ha sufrido múltiples prórrogas y suspensiones, extendiendo su ejecución de 20 a más de 39 meses, con un avance físico del 49,81% y financiero del 34,31% al corte de marzo de 2025. Estas demoras afectan gravemente la atención en salud de una población estimada en 460.272 personas, retrasando el acceso a servicios esenciales.

Dada la magnitud de la inversión y la afectación directa a la población, se requiere una Actuación especial de fiscalización para evaluar la gestión precontractual y contractual, verificar el uso de los recursos y establecer correctivos que garanticen la finalización oportuna del proyecto

1.2.2 Objetivos Específicos

Analizar los procesos precontractuales del proyecto de ampliación y adecuación de los servicios de urgencias de la USS El Tunal, con el fin de identificar posibles falencias en la planeación inicial y su impacto en los retrasos del cronograma.

Evaluar la gestión contractual y el cumplimiento de los plazos establecidos en el contrato, considerando las causas que han originado las múltiples prórrogas y suspensiones del proyecto.

Verificar el uso y ejecución de los recursos financieros asignados al proyecto, contrastando el avance físico con el financiero para identificar posibles desviaciones o ineficiencias en el gasto público.

Determinar el impacto de las demoras del proyecto en la prestación del servicio de urgencias y en la atención en salud de la población beneficiaria, especialmente en términos de oportunidad y cobertura.

1.3 ALCANCE

La evaluación comprende la revisión y análisis de los aspectos de mayor relevancia de los procesos precontractual y contractual, que dieron origen a los contratos de obra e interventoría números 5008-2022 y 5009-2022, respectivamente.

El análisis incluirá, verificar el cumplimiento de la normatividad vigente, el examen de los soportes entregados por la Subred Salud Sur E.S.E., el valor de los respectivos desembolsos, así como los informes de supervisión y la determinación de los hechos y/o situaciones que conllevaron a las suspensiones, prórrogas y cesiones del contrato de obra e interventoría, al igual que los impactos ocasionados a la población beneficiaria por la falta de oportunidad y entrega del proyecto terminado.

1.4 FUENTES DE CRITERIO

Cuadro 1. Fuentes de Criterios y Criterios Aplicables al Sujeto

Ámbito	Fuente (Políticas, Normas, Procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
Constitución Política de Colombia	Constitución Política de 1991	Artículo 1, 2, 48, 49 (modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009), 209, 267 (modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019) y 272 (modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019); los principios de la función pública, función administrativa, fiscal y presupuestal.
Leyes	Ley 57 de 1887	Código Civil
	Ley 100 de 1993	<i>"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".</i> Aplicación integral.
	Ley 806 de 1998	<i>"Por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional. Artículos 2 y 3 regula el conjunto de beneficios de los afiliados al SGSS."</i>
	Ley 594 de 2000	<i>"Por medio del cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones."</i>
	Ley 610 de 2000	<i>"Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías."</i>
	Ley 715 de 2001	<i>"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".</i> Aplicación integral modificada por la Ley 1176 de 2007.
	Ley 1266 de 2008	<i>"Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones."</i>
	Ley 1437 de 2011	<i>"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."</i>
	Ley 1438 de 2011	<i>"Por medio de la cual se reforma el SGSSS y se dictan otras disposiciones".</i>

Ámbito	Fuente (Políticas, Normas, Procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
	Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción	"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública." Aplicación integral.
	Ley 1712 de 2014	"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones."
	Ley 1755 de 2015	"Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."
	Ley Estatutaria 1751 de 2021	"Por medio de la cual se regula el derecho a la salud".
Decretos	Decreto 410 de 1971	Código de Comercio.
	Decreto 1421 de 1993 Estatuto Orgánico de Bogotá	Aplicación de los distintos contenidos pertinentes a las labores y procedimientos realizados por el sujeto de control.
	Decreto 806 de 1998	"Por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional".
	Decreto 1082 de 2015	"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional".
	Decreto 780 de 2016	"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social". – aplicación integral por índice competencial.
	Decreto 714 de 1996	Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.
	Decreto 019 de 2012, Decreto Ley 2106 de 2019	"Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública". Aplicación integral.
	Decreto Ley 403 del 2020.	"Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal". Aplicación integral de la norma.
Acuerdos	Acuerdo 761 de 2020	"Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 "un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI" Artículos 98 y 99 EGAT.
	Acuerdo 641 de 2016 Concejo de Bogotá	"Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones".
Resoluciones	Resolución 5185 del 4 de diciembre de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social	"Por medio de la cual se fijan los lineamientos para que las Empresas Sociales del Estado adopten el estatuto de contratación que regirá su actividad contractual"
	Resolución 3100 de 2019 del Ministerio de Salud y protección Social	"Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de los servicios de salud y se adopta el manual de Inscripción de prestadores y habilitación de servicios de salud"

Ámbito	Fuente (Políticas, Normas, Procedimientos)	Criterios (artículo y/o numeral, otros)
Otros	Manual de Contratación	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. Resolución 1183 del 14 noviembre de 2024
	Ley 599 de 2000 Código Penal, con sus modificaciones.	Artículo 397 al 434 Delitos Contra la Administración Pública
	Estatuto Tributario	Aplicación integral de la norma.
	Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales	Guía de Auditoría Territorial en el marco de las Normas ISSAI versión 4.0.
	GAT versión 4.0. marzo de 2024	Guía de Auditoría Territorial en el marco de las Normas ISSAI versión 4.0.

Fuente: Elaborado por Equipo Auditor

1.5 CONCEPTO DEL ASUNTO O TEMA EVALUADO

Como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización adelantada, la Contraloría de Bogotá D.C., conceptúa que el asunto o tema evaluado, cumple parcialmente frente los criterios aplicables en la administración, recaudo, adquisición, enajenación, gasto, inversión, disposición del erario distrital, ya que, se observaron falencias en la planeación contractual, el seguimiento a la ejecución de los contratos de obra e interventoría y la gestión de los recursos públicos, que dieron origen a los hallazgos administrativos, fiscales, disciplinarios y penal que se detallan en el presente informe.

1.6 CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON VERIFICAR LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA E INTERVENTORÍA DE LA UNIDAD DE SERVICIOS DE SALUD USS EL TUNAL.

Corresponde a la Contraloría de Bogotá D.C., conceptuar sobre la calidad y eficiencia del sistema de control fiscal interno para asegurar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal¹.

¹ Numeral 6° - Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

El control fiscal interno relacionado con la verificación de la ejecución de los contratos de obra e interventoría de la Unidad de Servicios de Salud USS el Tunal, implementado en la Subred Sur E.S.E., en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 85,02% valorándose como “*ADECUADO*”. Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 62,5% que lo valora como “*PARCIALMENTE EFECTIVO*”; calificaciones que permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, no garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, no permiten el logro de los objetivos institucionales; en consecuencia, la calidad y eficiencia del control fiscal interno obtuvo una calificación de 68,13% valorado como “*INEFICIENTE*”.

1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron 5 hallazgos administrativos, de los cuales, 4 tienen presunta incidencia disciplinaria, 1 con presunta incidencia penal y 1 con incidencia fiscal en cuantía total de \$ 10.760.050

1.8 PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal.

El documento anterior debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, en la forma, términos y con el contenido previsto en la Resolución 036 de 2023 de plan de mejoramiento, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones pertinentes (Decreto Ley 403 de 2020 y procedimiento vigente sobre proceso administrativo sancionatorio de la Contraloría de Bogotá D.C.).

Igualmente, corresponde al sujeto de vigilancia y control fiscal realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por de la Contraloría de Bogotá, D.C.

A continuación, se detallan los resultados y hallazgos detectados en desarrollo de la actuación especial de fiscalización efectuada.

Atentamente,



Andrés Ricardo Domínguez García
Director Técnico Sectorial de Fiscalización

Revisado por: Pablo Cesar Garcia Camacho - Subdirector de Fiscalización y Juan Camilo Garzón Niño - Gerente
Elaborado por Equipo de AEF

2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO

De conformidad con la información obtenida del proyecto de obra de “*Adecuación, ampliación, construcción, demolición, reforzamiento, reordenamiento y dotación de los servicios de urgencias, hospitalarios, quirúrgicos y de apoyo diagnóstico y terapéutico de la unidad de servicios de salud el Tunal*”, en el predio donde se ubica la USS El Tunal perteneciente al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, entidad que entregó dicho predio en Comodato al entonces Hospital El Tunal (hoy USS El Tunal), este equipo auditor verificó:

- El 31/08/2021, la Subred Sur E.S.E. suscribió con el Fondo Financiero Distrital – FFDS, el Convenio Interadministrativo 2806257, con el objeto de aunar esfuerzos para el desarrollo del proyecto anteriormente indicado, por valor de \$100.092.959.400 y con la Entidad de Gestión Administrativa y Técnica, (en adelante EGAT), el acuerdo marco 7407-2021, para el acompañamiento integral en la etapa precontractual y de contratación de la obra pública e interventoría del proyecto.
- Acorde con lo pactado en el acuerdo marco del 14/12/2021, la EGAT publicó el borrador de las reglas de participación de la Convocatoria Abierta CA – 003 – 2021, con el fin de contratar la ejecución del proyecto, para el cumplimiento de las condiciones de habilitación y fortalecimiento de los servicios de salud y generación de espacios de bienestar para el personal asistencial, con un presupuesto de \$90.401.149.745,00.
- El 18/01/2022 a las 10:00 a.m., se cerró el plazo de presentación de ofertas del proceso en el SECOP II, sin recibir ofertas.
- Mediante Resolución 0058 del 24/01/2022, la Subred Sur E.S.E. declaró

desierto el proceso precontractual CA – 003 – 2021.

- El 28/01/2022, la EGAT publicó el borrador de las reglas de participación de una nueva CONVOCATORIA ABIERTA - CA 001-2022.
- El día de cierre del proceso se presentó un solo oferente, Consorcio Tunal 2022.
- El 06/04/2022 de conformidad con la recomendación de adjudicación por parte de la EGAT, el Comité Asesor de Contratación de la Subred Sur E.S.E., recomendó a la Gerencia de la entidad, la adjudicación del contrato al Consorcio Tunal 2022, por valor de \$89.323.181.304,00, con un plazo de ejecución de 20 meses, siendo adjudicado mediante resolución 385 del 06/04/2022.

Por otra parte, en el siguiente análisis se precisan algunos cambios observados en los documentos de reglas de participación que precedieron las convocatorias CA-003 - 2021 y CA 001- 2022:

RESUMEN COMPARATIVO CA-003-2021 - CA-001-2022

- Capacidad residual: En el proceso CA-003-2021 se estableció un K residual (capacidad de contratación de los oferentes) de contratación de \$90.401.149.745, en el CA-001-2022, se redujo a \$54.240.689.847.
- En cuanto a los indicadores financieros se mantuvieron los mismos porcentajes.
- Respecto de los factores de asignación de puntaje se observó lo siguiente: La calificación económica conservó los mismos 50 puntos en ambas convocatorias, la ponderación de calidad bajo de 40 puntos iniciales de la CA-

003-2021 a 39 puntos en la CA-001-2022, el incentivo preferencias a favor de personas con discapacidad se mantuvo en 1 punto y la de protección a la industria nacional subió de 9 a 10 puntos, como se describe a continuación:

PONDERACION PROCESO DE SELECCIÓN INVITACIÓN 001-2022

El 16/03/2022 se publicó a través de la plataforma SECOP II, el informe de verificación de requisitos habitantes preliminares, en el cual, el único proponente CONSORCIO TUNAL 2022, cumplió inicialmente únicamente con la evaluación Sarlaft, en relación a los demás requisitos como los: Jurídicos, técnicos, financieros y K residual, (capacidad de contratación de los oferentes) se le solicitó subsanar.

El puntaje final obtenido por el proponente con el cual fue habilitado y adjudicado el contrato de obra llave en mano 5008-2022, fue:

- Propuesta económica: (Media aritmética, medida aritmética alta y medida geométrica con presupuesto oficial): 13 puntos
- Calidad: (Mantenimiento y garantía de impermeabilización, calidad de ventanearía, suministro e instalación de bicicleteros): 13 Puntos
- Incentivo a favor de personas con discapacidad: 0 Puntos
- Protección a la Industria Nacional: (Cumplimiento de la Ley 816 de 2003): 10 Puntos

Cuadro 2. Información Contrato de Obra 5008-2022

Número del Contrato	5008/2022
Contratista	Consortio Tunal 2022
Modalidad	Llave en mano
Objeto	<i>“Adecuación, ampliación, construcción, demolición, reforzamiento, reordenamiento y dotación de los servicios de urgencias, hospitalarios, quirúrgicos y de apoyo diagnóstico y terapéutico de la unidad de servicios de salud el Tunal”</i>
Valor del contrato	\$89.323.181.304

Plazo Inicial de ejecución	20 meses
Fecha de inicio del contrato	20 de mayo de 2022
Adiciones	0
Prórrogas	<ul style="list-style-type: none"> • Prórroga 1 por 1 mes. 20/03/2024 • Prórroga 2 por 1 mes. 19/04/2024 • Prórroga 3 por 5 meses y 5 días. 25/04/2024 • Prórroga 4 por 5 meses y 20 días. 04/10/2024 • Prórroga 5 por 4 meses y 13 días. 22/11/2024, hasta el 25/08/2025
Suspensiones	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión 1 por 2 meses del 21/12/2022 al 20/02/2023 • Suspensión 2 por 6 días. 19/11/2024
Cesiones	<ul style="list-style-type: none"> • Cesión de derechos económicos parcial a NACIONAL DE SEGUROS S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES. 14/09/2022. • Cesión del contrato al CONSORCIO HOSPITAL. 26/02/2024 • Cesión de derechos económicos a JEMA OBRAS CIVILES E INMOBILIARIA S.A.S. 13/11/2024
Aspectos relevantes en la ejecución del contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de pólizas: 02/05/2022. • Valor de las primas de las pólizas: Cumplimiento. \$15.741.880,87. RCE. \$141.896.900,62 • Acta de entrega del predio: 20/05/2022. • En el mes de julio de 2022, la Compañía de Seguros manifestó a la Subred su inconformidad por el no pago de las pólizas por parte del contratista. • Solicitud de cesión de derechos patrimoniales parciales del contratista 30/08/2022. • Solicitud de cesión de derechos patrimoniales parciales, por incumplimiento en el pago de las primas de las pólizas de seguros por parte del contratista Consorcio Tunal 2022 a la aseguradora Compañía Nacional de Seguros. • Acta de constancia de no cierre fase 1. Estudios y Diseños de fecha 20/01/2023, por no realizar las entregas de la totalidad de productos (Estudios y diseños) dentro de los plazos establecidos, siendo aprobada mediante acta tan solo hasta el 24/10/2023. • Acta de inicio fase 3. Dotación: 20/01/2023. • Medida cautelar de embargo del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Villavicencio de fecha 10/03/2023 a la Organización Luis Fernando Romero Sandoval Ingenieros S.A.S., como integrante del Consorcio Tunal 2022, sobre el contrato 5008-2022 por \$1.800'000.000, en depósitos judiciales del Banco Agrario de Colombia, proceso adelantado por Zulma Carolina González Barona. • El 18/05/2023 el juzgado declara terminado el proceso por pago total de la obligación, por ende, levantamiento de la medida cautela. • En agosto hubo la necesidad de gestionar modificación de la licencia de construcción quedando aprobada y ejecutoriada hasta el 24/11/2023. • El 28 de noviembre de 2023, el contratista radica solicitud de intención de ceder el contrato, la cual se perfeccionó solo hasta el 26/02/2024, por inejecución con el Consorcio Hospital. • El 19/12/2023, el director de Contratación radica solicitud de inicio de trámite sancionatorio por posible incumplimiento a la jefe de la Oficina Jurídica. • El 21/12/2023, la jefe de la Oficina Asesora de Desarrollo Institucional solicita la suspensión del contrato a la directora de contratación.

	<ul style="list-style-type: none"> • El 19/02/2024, la JEFE OFICINA ASESORA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL de la Subred Sur E.S.E., solicitó a la DIRECTORA DE CONTRATACIÓN, el reinicio del contrato por haberse superado los motivos por los cuales se procedió a suspender el contrato relacionado con la presentación de cesionarios que cumplieran con las reglas de participación de la EGAT. • El 26/02/2024, es aprobada en SECOP II la cesión al contrato a el consorcio Hospital • El 20/03/2024 fue prorrogado el contrato por un (1) mes, contados desde el 21 de marzo hasta el 20 de abril de 2024. • El 19/04/2024 nuevamente fue prorrogado el contrato por ocho (8) días, desde el 21 de abril hasta el 28 de abril de 2024. • El 25/04/2024 se prorrogó por tercera vez el contrato por cinco (5) meses y cinco (5) días, desde el 29 de abril hasta el 4 de octubre de 2024. • El 04/10/2024, se prorrogó el contrato por el término de cinco (5) meses y veinte (20) días, contados desde el 5 de octubre de 2024 hasta el 12 de abril de 2025. • El 26/09/2024 el Juzgado 52 Civil del Circuito de Bogotá, notifica a la Subred del embargo al consorcio Tunal por la suma de \$5.236´800.000. • 19 de noviembre de 2024, solicitud de suspensión del contrato del JEFE OFICINA ASESORA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL de la Subred Sur E.S.E., al DIRECTOR DE CONTRATACIÓN, hasta la fecha que se surta la aprobación del trámite de uso de excedentes del convenio interadministrativo 2806257 – 2021, el cual fue suspendido en la misma fecha. • Cesión de derechos económicos a JEMA OBRAS CIVILES E INMOBILIARIAS S.A.S., aprobada en SECOP II, el 13/11/2024 • CONSORCIO HOSPITAL conformado por: INGENIERIA Y CONSTRUCCIONES DE LA ORINOQUIA S.A.S NIT:900497601-4 y ESTUDIOS CONSULTORIAS Y OBRAS S.A.S NIT 901438268-6.
Estado del contrato	En ejecución hasta el 25/08/2025

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con información suministrada por la entidad mediante oficio de fecha 06/06/2025 con radicado 1-2025-14444

Contrato de Interventoría 5009-2022

La EGAT mediante la Resolución número 386 del 06/04/2022, recomienda a la Subred Sur E.S.E., el proponente Consorcio Tunal Salud Futura (*PLANHO CONSULTORES SLP CIF – 30%; TALLER DE ARQUITECTURA SANCHEZ HORNEROS SLP SUCURSAL COLOMBIA – 70%*) para realizar la interventoría del contrato de obra 5008 de 2022 cuyo objeto es:

Elaboración actualización y ajuste a los estudios y diseños y adecuación, ampliación, construcción, demolición, reforzamiento, reordenamiento, dotación y

alistamiento de los Servicios de urgencias hospitalarios, quirúrgicos y de apoyo diagnóstico y terapéutico de la Unidad de Servicios de Salud del Tunal.

En el siguiente cuadro se resume los aspectos más relevantes de la ejecución del contrato de interventoría 5009-2022

Cuadro 3. Información contrato de interventoría 5009-2022

Número del Contrato	5009/2022
Contratista	Consorcio Tunal Salud Futura
Objeto	<i>“Interventoría técnica, administrativa, jurídica, financiera y ambiental para la elaboración actualización y ajuste a los estudios y diseños y adecuación, ampliación, construcción, demolición, reforzamiento, reordenamiento, dotación y alistamiento de los Servicios de urgencias hospitalarios, quirúrgicos y de apoyo diagnóstico y terapéutico de la Unidad de Servicios de Salud del Tunal”</i>
Valor Inicial del contrato	\$7.214.261.155
Plazo Inicial de ejecución	20 meses
Fecha de inicio	20/05/2022
Adiciones	2 adiciones por valor de \$5.791.588.028
Prórrogas	11 prórrogas hasta el 22/12/2025
Valor del contrato a 31/05/2025	\$13.005.849.183
Valor bruto (ejecutado) a 31/05/2025	\$10.027.462.250
Porcentaje de ejecución financiera	77,10
Porcentaje de avance físico del contrato de obra	42,12
Suspensiones	Primera suspensión 21/12/2023 hasta el 20/02/2024, para la cesión del contrato de obra Segunda suspensión 19/11/2024 hasta el 25/11/2024 el motivo no se contaba con el aval por parte de la Secretaría de Salud para el uso de excedentes del convenio
Estado del contrato	Vigente

Fuente: Cuadro elaborado por el equipo auditor con información suministrada por la entidad mediante oficio de fecha 06/06/2025 con radicado 1-2025-14444

Tal como se puede observar en el anterior cuadro, el valor total del contrato de interventoría número 5009-2022 a 31/05/2025 ascendió a \$13.005.849.183 (que incluye el

valor inicial más las dos adiciones) y el valor ejecutado a esta fecha corresponde a la suma de \$10.027.462.250, lo que equivale a una ejecución financiera del 77,10%.

Este valor ejecutado está representado en el pago realizado al Consorcio Tunal Salud Futura por concepto de 31 facturas correspondientes al periodo entre julio de 2022 – abril de 2025.

2.1 CONTROL FISCAL INTERNO

Se analizó la calidad del Sistema de Control Fiscal Interno relativo al asunto evaluado, para conceptuar sobre el nivel de confianza determinando si es eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos.

Se tomó como insumos y referencias: el mapa de procesos, procedimientos, actividades, puntos de control, mapa de riesgos y controles, informes de control interno, procesos o dependencias involucradas y manual de funciones relacionados con el asunto.

La calificación sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno del asunto evaluado, arrojó un resultado de “INEFICIENTE”, sustentado en la evaluación del diseño de controles y la efectividad de los mismos tal como se detalla a continuación:

2.1.1 Evaluación del diseño de Controles:

En relación con la verificación de la ejecución de los contratos de obra e interventoría de la Unidad de Servicios de Salud USS el Tunal, a la entidad Subred Sur E.S.E. vigencias 2022, 2023, 2024 y 2025 el diseño del control obtuvo una calificación del 85,02% valorándose como “ADECUADO”.

2.1.2 Evaluación de la efectividad de los Controles

Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación del 62,50% que lo valora como “*PARCIALMENTE EFECTIVO*”, calificación que permite evidenciar que los controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes y recursos públicos puestos a la disposición de la Subred Sur E.S.E. no garantizan su protección y adecuado uso, lo cual dificulta el logro de los objetivos institucionales, en consecuencia la calidad y eficiencia del control fiscal interno con una calificación del 68,1% valorado como “*INEFICIENTE*” .

2.2 HALLAZGOS

Como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos.

2.2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no publicación de la totalidad de los documentos de ejecución de los contratos 5008-2022 y 5009-2022 en SECOP II

Realizada la revisión del expediente del contrato de obra 5008 de 2022, suscrito entre la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E., y el Consorcio Tunal 2022, cuyo objeto es la:

Elaboración, actualización y ajuste a los estudios y diseños y adecuación, ampliación, construcción, demolición, reforzamiento, reordenamiento, dotación y alistamiento de los servicios de urgencias, hospitalarios, quirúrgicos y de apoyo diagnóstico y terapéutico de la unidad de servicios de salud el tunal.

Se observó que no se encuentran cargados en SECOP II, ninguno de los informes de ejecución del contratista desde el inicio, es decir desde el 20/05/2022 a la fecha.

Igualmente, para los contratos 5008-2022 y 5009-2022 a 31/05/2025 no se evidenció en el ícono de “*balance de pagos y balance de entregas*” de la plataforma SECOP II, el cargue de los soportes necesarios para el desembolso, tales como: las certificaciones de pago al Sistema de Seguridad Social en Salud y pensiones de los trabajadores vinculados a la ejecución del contrato, ya que, a la fecha continúa reflejándose como pendiente de ejecución y de entrega el valor total originalmente contratado.

Adicionalmente, es pertinente indicar que, en el ícono denominado “*Documentos de ejecución del contrato*”, no aparecen registrados varios hechos relevantes que hacen parte de la ejecución contractual, como por ejemplo los documentos correspondientes que precedieron la cesión parcial de derechos económicos a la Nacional de Seguros S.A., entre otros.

Dichas omisiones condujeron al incumplimiento del Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, que dispone: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)*”; así mismo, la inobservancia del inciso 3, numeral 8.13.3. del Manual de Contratación de la Subred Sur E.S.E. adoptado mediante Resolución 702 de 2022, el cual, entre otros aspectos, dispuso:

(...) DEL CONTRATO ELECTRÓNICO: Cuando se realice los procesos de contratación a través del SECOP II o a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano este se registrará procedimentalmente por los parámetros establecidos en la plataforma, sin desconocer las cuantías y límite para contratar. (...)

De igual manera, se trasgrede la Ley 2195 de 2022 “*Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones*”, por cuanto, el inciso 2 del Artículo 53 dispone:

Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual

excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicaran en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los Artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal. En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.

Adicionalmente, con la no publicación de la totalidad de los documentos producto de la actuación contractual se incumplió con lo estipulado en el literal d) y e) del Artículo 2 de la ley 87 de 1993, que establece: (...) “d) *Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros (...)*”

Así mismo, presuntamente se incurrió en el incumplimiento de los deberes del servidor público consagrado en los numerales 1 y 16 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 que determina:

(...) 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

(...) 16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos (...)

Del mismo modo, los hechos encontrados en el desarrollo de la auditoría trasgreden lo dispuesto en la Circular Externa 002 del 17/03/2022 de Colombia Compra Eficiente, mediante la cual se expidieron directrices sobre la obligatoriedad del uso del SECOP II.

Adicionalmente, en el proceso auditor se verificó que no se implementaron los procedimientos establecidos en la normatividad vigente para garantizar el registro y actualización de la información contractual en la plataforma SECOP II. Es así como, se constató que, las áreas responsables de contratación, jurídica y supervisión no ejecutaron acciones que permitieran asegurar la habilitación del plan de pagos, ni la publicación de los documentos derivados de la ejecución contractual, tales como, informes del contratista, facturas y soportes de pago, por lo cual no se evidenció aplicación al principio constitucional de publicidad y transparencia.

Finalmente, la no publicación de información contractual en la plataforma SECOP II, generó la ausencia de trazabilidad digital de los procedimientos ejecutados, limitando con esto, el acceso a la ciudadanía o usuarios en general a la información de la totalidad de los documentos contractuales en tiempo real del avance físico y financiero de los mismos, por lo que, estos hechos afectan la transparencia del proceso y limitan el control social y fiscal sobre los recursos públicos comprometidos.

Respuesta de la Entidad

Mediante oficio con radicado 1-2025-17133 de fecha 10/07/2025 la Subred Sur E.S.E. dio respuesta en los siguientes términos:

En relación con la Observación N° 1, referente a la no publicación de la totalidad de los documentos de ejecución de los contratos 5008-2022 y 5009-2022 en la plataforma SECOP II, tras una verificación interna, nos permitimos informar que dicha afirmación no es del todo cierta, pues en portal SECOP II se evidencia que sí se están publicando documentos relativos a la ejecución de los contratos. (anexa capturas de pantalla con evidencia).

Por otro lado, es importante resaltar que la Subred, de acuerdo a su naturaleza y régimen de contratación exceptuado, se encuentra dando cumplimiento a los lineamientos de Colombia Compra Eficiente frente al uso de plataforma SECOP II de forma publicitaria. Por lo anterior, la publicación de documentos relativos a la ejecución y pagos del contrato se realiza en el apartado “Documentos de ejecución del contrato”, cumpliendo así con el principio de publicidad, y llevando el control de pagos de manera interna en la entidad. Así las cosas, la Subred Sur E.S.E. reafirma su total adhesión a los principios rectores de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, en especial el de publicidad. Entendemos que la publicación en SECOP II es la materialización de dicho principio y una herramienta fundamental para la transparencia, por lo que la Subred realiza la publicación de la documentación como se muestra.

Por lo anterior, solicitamos al ente de control el retiro de la observación, pues como se ha manifestado, se está realizando la publicación de la documentación.

Pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá D.C., sobre la respuesta de la Entidad

La Subred Sur E.S.E. informa que, tras realizar una verificación interna, identificó que existen documentos publicados en la plataforma SECOP II, correspondientes a la ejecución de los contratos 5008-2022 y 5009-2022. Sin embargo, esta afirmación se presenta de forma general sin precisar si dichos documentos coinciden con los

señalados en la observación o si atienden específicamente los hechos indicados por el equipo auditor.

Aunque se adjuntan capturas de pantalla del SECOP II como respaldo de dicha afirmación, en la respuesta no se incorporó una relación de los documentos cargados, ni se especificó su contenido, fechas de publicación o si correspondían con los exigidos en la ley. Por esta razón, no se evidencia el cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, como tampoco los lineamientos de Colombia Compra Eficiente, contenidos en la Circular Externa 002 de 2022, en relación con la publicación completa de la información contractual, a pesar que la entidad sostiene que publica los documentos relacionados con la ejecución y los pagos del contrato en el apartado correspondiente del aplicativo y que dicho control se realiza de forma interna.

Así mismo, manifiesta su adhesión a los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, no obstante, esta afirmación es de carácter general y no está acompañada de información que permita identificar el contenido, alcance o correspondencia de las publicaciones realizadas frente a lo exigido en el marco del proceso contractual.

La respuesta hace referencia a publicaciones realizadas en SECOP II, pero verificado el sistema, no fueron incluidos los documentos requeridos como: soportes de pago, certificaciones al Sistema de Seguridad Social y antecedentes de la cesión parcial de derechos económicos, en el módulo correspondiente lo que demuestra el incumplimiento de la normatividad establecida.

Por lo expuesto anteriormente, se ratifica la observación y se configura como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento de la entidad, de acuerdo a los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria 036 del 2023 de la Contraloría de Bogotá, D.C.

2.2.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por debilidades en la supervisión del contrato de obra 5008-2022, al no verificar el pago de la prima de las pólizas de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual

Una vez revisado, por parte del equipo auditor el clausulado del contrato 5008-2022, en su cláusula décima, indica que, el contratista se comprometió a amparar los riesgos derivados de la ejecución del contrato con pólizas de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual, a mantenerlas vigentes y a asumir el pago de las correspondientes primas por dicho concepto, en el mes de abril de 2022.

Así mismo, en cumplimiento de lo anterior, el contratista Consorcio Tunal 2022 constituyó y cargó en SECOP II, la “Póliza de Seguro de Cumplimiento Estatal” número 400040130 y la “Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual Derivada de Cumplimiento” número 400040134 expedidas el 26/04/2022, y fueron aprobadas en dicha plataforma por la Subred Sur E.S.E., el 02/05/2022.

De igual manera, se verificó que el valor a pagar por concepto de primas para la póliza 400040130 fue de \$15.741.880,87 y para la póliza 400040134, fue de \$141.896.900,62, para un total de \$157.638.781,49.

Por otra parte, a través del análisis del equipo auditor se evidenció que, en el informe de interventoría número 4 correspondiente al mes de agosto de 2022, el Consorcio Tunal Salud Futura dejó constancia que, en julio la Subred Sur E.S.E. había recibido notificación de la Nacional de Seguros (entidad que expidió las pólizas citadas anteriormente), de la inconformidad por el no pago de las primas, por parte del Consorcio Tunal 2022 por concepto de la expedición de las dos pólizas de seguro.

Además, se corroboró que mediante oficio CTSF-089 – 2022 de fecha 02/09/2022, la interventoría Consorcio Tunal Salud Futura emitió un concepto de

“viabilidad” para que Consorcio Tunal 2022 suscribiera cesión de derechos económicos parciales del contrato de obra 5008-2022 a la Nacional de Seguros S.A., con lo cual, este equipo auditor, colige que se realizó con el fin de pagar el valor adeudado por concepto de primas a la aseguradora.

Lo anterior, se enfatiza en las consideraciones del “*OTROSÍ DE CESIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS PARCIAL DEL CONTRATO DE OBRA LLAVE EN MANO 5008-2022*” celebrado entre la Subred Sur E.S.E. y el Consorcio Tunal 2022 donde el representante legal de la Nacional de Seguros S.A. informó a la Subred, mediante oficio de 02/09/2022 que, el acuerdo de cesión de derechos económicos (numeral 3) se encuentra firmado entre el Cedente (Consorcio Tunal 2022) y Cesionario (Nacional de Seguros S.A.), numeral que refiere entre otros aspectos:

(...) Conforme a lo antes expuesto; en primer lugar, es importante señalar que el incumplimiento de las obligaciones de pago de las primas de ambos seguros, tanto de la Garantía única de Cumplimiento, como de la Póliza de responsabilidad civil, es un incumplimiento grave del Contratista de Obra, y que estos pagos debieron ser previstos por el Contratista dentro del cumplimiento de los requisitos preoperativos, del Contrato.

La anterior, situación no debe pasarse por alto, pues puede generar graves consecuencias frente al Contrato, como efectos frente al reaseguro; así la Subred, haya autorizado la posibilidad de la cesión de derechos económicos prevista en la cláusula Cuadragésima del Contrato, situación que debe ser atendida integralmente por el Contratista, con todas las consecuencias de cumplimiento que ello implica, tanto respecto de los contratos de seguro, como del Contrato de Obra. (...)

Igualmente, se observó que el 05/09/2022 para continuar con el trámite de la Cesión Parcial de Derechos Económicos, la Jefe de la Oficina Asesora de Desarrollo Institucional, solicita al Director de Contratación (E), la modificación al contrato de obra 5008-2022, considerando oportuno acceder a la solicitud de Cesión de derechos económicos, para el pago del valor de las primas a favor del cesionario hasta por la suma

de \$1.190.227.000.

Del mismo modo, una vez proyectada y cargada en SECOP II el día 14/09/2022, la modificación contractual fue aprobada por la Representante Legal de la Subred Sur E.S.E., situación que presuntamente le permitió al asegurador tener la garantía de pago de las primas, con lo que, con fecha 26/09/2022 expidió las pólizas conservando sus mismos números iniciales, sin discriminar en ellas el valor a pagar por concepto de primas, a diferencia de las expedidas en el mes de abril, en las cuales sí lo describía, modificando así, la entrada en vigencia del cubrimiento de los amparos, ya no desde 22/04/2022 sino a partir del 08/09/2022.

Es así como, de acuerdo con los artículos 1066 y 1068 del Código de Comercio, esta irregularidad generó la falta de cobertura por un periodo de más de 3 meses, comprendido entre abril y septiembre de 2022, durante el cual el contrato permaneció desamparado debido al incumplimiento en el pago de las primas por parte del contratista, no obstante ser este uno de los requisitos de ejecución

Cabe resaltar que, a pesar que el pago de las primas son de responsabilidad exclusiva del contratista, llama la atención el aparente incremento injustificado, el cual pasó de un valor inicial de \$157.638.781,49, a \$1.190.227.000, sin que a la fecha este equipo auditor haya podido obtener justificación documental alguna del aumento en esta proporción, pero que al final, fue la cuantía con la que se perfeccionó y pago la cesión parcial de derechos económicos, a través de giros a la aseguradora que no obedecieron a la forma pactada en el acuerdo modificadorio.

Por lo expuesto, se incumplió lo establecido en el marco de las funciones administrativas de los supervisores, lo estipulado en el Artículo 26 del Acuerdo 135 de 2021 *“Por medio de cual la Junta Directiva de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.”*, que dispone:

(...) ARTÍCULO 26. SUPERVISION E INTERVENTORIA DE LOS CONTRATOS. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, así como vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado, la Gerencia de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur desarrollará dicha tarea, a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. Para ello se tendrán en cuenta los siguientes conceptos: La SUPERVISION: Consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que se haga sobre el cumplimiento del objeto contratado. Para la supervisión, la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. La INTERVENTORIA: Consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E., cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen (...)

Así mismo, incumple el numeral 8.6.4. “SEGUIMIENTO LEGAL” del Manual de Supervisión CO-BIS-MA-02 V1 de la Subred Sur E.S.E. que dispone: “El supervisor y/o interventor debe: 1. Exigir al contratista mantener las garantías requeridas vigentes, por el término de ejecución del contrato, hasta su liquidación o por el término que determine la ley según los amparos solicitados”.

Adicional a lo anterior, no se dio cabal cumplimiento a lo establecido en la Cláusula Décima de las garantías del contrato 5008-2022 de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual, parágrafo tercero que establece:

EL CONTRATISTA deberá mantener vigente las garantías, amparos y pólizas a que se refiere esta cláusula y serán de su cargo el pago de todas las primas y demás erogaciones de constitución, mantenimiento y restablecimiento inmediato de su monto, cada vez que se disminuya o agote por razón de las sanciones que se impongan.

Además, se incumple lo establecido en la Ley 1952 del 28/01/2019 “*Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*”. De acuerdo con lo contemplado en el Artículo 38 numeral 1 y 16 que contempla:

1. *el Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho Internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

(...) 16. *Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.*

De igual manera, se inobservó lo dispuesto en el Artículo 1066 del Decreto 410 de 1971, “*Por el cual se expide el Código de Comercio*” subrogado por el Artículo 81 de la Ley 45 de 1990, que dispone:

PAGO DE LA PRIMA. El tomador del seguro está obligado al pago de la prima. Salvo disposición legal o contractual en contrario, deberá hacerlo a más tardar dentro del mes siguiente contado a partir de la fecha de la entrega de la póliza o, si fuere el caso, de los certificados o anexos que se expidan con fundamento en ella.

Como consecuencia de lo anterior, se incurre en otros incumplimientos derivados del Artículo 1068 del decreto en mención subrogado por el artículo 82 de la Ley 45 de 1990 que consagra:

La mora en el pago de la prima de la póliza o de los certificados o anexos que se expidan con fundamento en ella, producirá la terminación automática del contrato y dará

derecho al asegurador para exigir el pago de la prima devengada y de los gastos causados con ocasión de la expedición del contrato (...).

Es así que, en el desarrollo del proceso auditor se evidenció que la supervisión del contrato de obra 5008-2022, no exigió oportunamente al contratista el cumplimiento de la obligación contractual relacionada con el pago de las primas correspondientes a las pólizas de cumplimiento y responsabilidad civil extracontractual. Esta omisión impidió la continuidad de la cobertura asegurada durante más de tres meses, sin que se implementaran las acciones correctivas previstas para restablecer las garantías en forma inmediata y oportuna.

Finalmente, debido a la falta de seguimiento oportuno por parte del supervisor del contrato, este permaneció sin el respaldo de las pólizas exigidas durante un periodo superior a tres meses. Esta situación permitió la ejecución de obligaciones contractuales sin las garantías requeridas, lo que representó un riesgo significativo al no contar con mecanismos formales que aseguraran la reparación de eventuales incumplimientos o perjuicios a terceros. En consecuencia, se comprometieron los principios de continuidad, legalidad y seguridad jurídica en la ejecución del contrato.

Respuesta de la Entidad

Mediante oficio con radicado 1-2025-17133 de fecha 10/07/2025 la Subred Sur E.S.E. dio respuesta en los siguientes términos:

El equipo auditor sostiene que la mora en el pago de las primas de las pólizas de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual por parte del contratista (Consorcio Tunal 2022) condujo a la terminación automática del contrato de seguro, con base en lo dispuesto en los artículos 1066 y 1068 del Código de Comercio. Como consecuencia, afirma que el contrato de obra permaneció desamparado por un periodo superior a tres meses (entre abril y septiembre de 2022), lo cual constituye una grave

debilidad de la supervisión ejercida por la Subred, con presunta incidencia disciplinaria (p. 5-12).

De la manera más cordial y respetuosa, en atención a lo referido en la observación nos permitimos precisar, que de conformidad con la póliza 40040130 la cual iniciaba cobertura del 22 de abril de 2022 hasta el 22 de diciembre de 2025, si bien en cierto se presentó dificultades en el pago por parte del contratista, la aseguradora siempre garantizó la cobertura de los amparos solicitados contractualmente, y aunque manifestó las consecuencias del no pago, la aseguradora no revocó las pólizas y por el contrario aceptó el pago de las mismas, poniéndose al día el contratista con la aseguradora y así garantizando el cumplimiento de la obligación contractual, sin que se viera desprotegido o desasegurado el riesgo en la ejecución.

El hecho de que la aseguradora, a pesar de la mora, haya aceptado el pago posterior y reexpedido las pólizas con plenas coberturas (conservando incluso los números iniciales), es la prueba fehaciente de que la relación de aseguramiento nunca se extinguió. La aseguradora, concedora de la inaplicabilidad de la terminación automática en este tipo de contratos, optó por asegurar su pago a través de la cesión, en lugar de invocar una terminación que sabía improcedente.

En cuanto a la variación en el valor de la prima, que pasó de \$157.638.781,49 a un valor cedido de \$1.190.227.000, es menester aclarar que esta negociación se enmarca en la autonomía de la voluntad privada entre el Consorcio Tunal 2022 y la Nacional de Seguros S.A. La Subred no es parte en el contrato de seguro, sino su beneficiaria. La función de la supervisión es verificar que la garantía constituida cumpla con los amparos, montos y vigencias exigidos en el contrato de obra, no auditar o aprobar los términos comerciales del negocio de la prima entre el contratista y su aseguradora. Mientras la cobertura requerida por la Entidad estuviera plenamente garantizada, como en efecto lo estuvo, no existe irregularidad alguna imputable a la Subred.

Con base en los argumentos jurídicos y fácticos expuestos, se solicita respetuosamente el retiro total de la Observación N° 2 y su presunta incidencia. Se ha demostrado de manera concluyente que: (i) el contrato de obra 5008-2022 nunca estuvo desamparado,

pues las pólizas mantuvieron su vigencia en todo momento; y (ii) la actuación de la supervisión fue diligente y protectora del interés público al facilitar una solución (la cesión de derechos) que garantizó la continuidad y eficacia de la cobertura.

Pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá D.C. sobre la respuesta de la Entidad

Respecto a lo indicado en el documento de respuesta, donde se señala: “*la aseguradora siempre garantizó la cobertura de los amparos solicitados contractualmente...*”, y que: “*Mientras la cobertura requerida por la Entidad estuviera plenamente garantizada, como en efecto lo estuvo, no existe irregularidad alguna imputable a la Subred*”, este equipo auditor no comparte dicho argumento, puesto que las garantías de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual del Contrato de Obra 5008 de 2022 fueron expedidas con vigencia a partir del 22/04/2022, las cuales fueron aprobadas por la entidad a través de SECOP II, iniciado su ejecución desde el 20/05/2022, pero a raíz del no pago de la prima, se produjo una nueva expedición de pólizas el 26/09/2022 que, aunque conservaron los mismos números consecutivos para las expedidas el mes de abril, iniciaron su cobertura el 08/09/2022.

Siguiendo esta línea, si se hubiese producido un siniestro durante el periodo en que se mantuvo la mora en el pago de la prima de los seguros, conforme a las disposiciones civiles mencionadas, la aseguradora podría no asumir el siniestro o indemnización.

Lo anterior demuestra la falta de seguimiento de la supervisión, a pesar que la aseguradora notificó a la subred el no pago de las primas por parte del contratista.

En cuanto a las funciones del supervisor e interventor, además de lo señalado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, la Procuraduría General de la Nación, en

decisión del proceso disciplinario número 162-97771 de 2004, sobre la función del supervisor, expresó:

Es así como en virtud de tales poderes la Entidad, ejerce la dirección, control y vigilancia del contrato. Por ello, cuando (sic) el interventor o supervisor del contrato, según sea el caso, tiene el deber legal de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios, que pretende satisfacer con el objeto contratado.

En este sentido es claro que la vigilancia del supervisor y/o Director de (...) se dirige a que debe examinar permanentemente el estado de ejecución del objeto contratado, así el cumplimiento de las funciones propende y garantizan el aseguramiento jurídico de las actividades involucradas por la naturaleza del objeto contractual en ejecución, su normal desarrollo y el cabal cumplimiento de lo contratado.

La supervisión formal consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos que sean necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del objeto contratado. La supervisión material consiste en la comprobación y certificación de la efectiva y real ejecución y cumplimiento del objeto contratado y el informe anexo al certificado de cumplimiento, es el sustento del debido pago de las obligaciones contraídas.

Lo expuesto anteriormente, confirma la falta de puntos de control y seguimiento a uno de los requisitos de ejecución del contrato, como lo es la verificación de los pagos en el tiempo estipulado por la norma que certifique el cubrimiento de los amparos.

Por otro lado, en relación con la variación del valor de las primas, este organismo de control entiende que la cesión de derechos económicos se trata de un negocio privado que se enmarca dentro de la autonomía de la voluntad entre el Consorcio Tunal 2022 y la Nacional de Seguros S.A., sin embargo, es relevante resaltar el hecho que la supervisión del contrato no verificó la inclusión del valor pagado por concepto de las garantías expedidas el 26/09/2022, el cual no se encuentra en las pólizas respectivas.

Por lo expuesto anteriormente, se ratifica la observación y se configura como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento de la entidad, de acuerdo a los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria 036 del 2023 de la Contraloría de Bogotá, D.C.

2.2.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de seguimiento sobre la ejecución efectiva del contrato de obra 5008-2022

Del análisis realizado sobre la ejecución del contrato de obra 5008-2022, suscrito entre la Subred Sur E.S.E. y el Consorcio Tunal 2022, se evidenció que el contratista incumplió la obligación de entregar en su totalidad los productos correspondientes a la Fase I de estudios y diseños en el término estipulado contractualmente, es decir el 19/01/2023. Fecha en la que se entregó, pero de forma parcial.

Como consecuencia de lo anterior, la interventoría emitió el 31/01/2023 un informe para dar inicio al trámite por presunto incumplimiento contractual, hechos que persistieron durante toda la vigencia por parte del contratista, los cuales fueron informados por la Interventoría a la Subred Sur E.S.E.

En ese contexto y considerando lo reportado mensualmente por la interventoría, se observa un patrón reiterativo de incumplimientos contractuales a lo largo del año 2023. Los informes mensuales de seguimiento (10 al 20) documentan de forma constante, retrasos en la entrega de productos que afectaron la ejecución del cronograma.

A continuación, se presenta un cuadro resumen que consolida la información más relevante contenida en dichos informes:

Cuadro 4. Informes de Interventoría - Contrato Obra 5008-2022

Informe	Periodo Reportado	Fase Afectada	Hallazgos Reiterativos	Acciones de la Interventoría / Entidad	Observaciones Relevantes
10	01/02/2023 al 28/02/2023	Fase 1 Estudios y Diseños	Incumplimiento en la entrega total de productos contractuales (anteproyecto y proyecto constructivo).	Comunicaciones enviadas CTSF-201-2312022, con seguimiento a los oficios CTSF-170-2022, CTSF-160-2022, CTSF-155-2022. Tema entrega de diseños e incumplimiento contractual	Inicio trámite por presunto incumplimiento (31/01/2023).
11	01/03/2023 al 31/03/2023	Fase 1 Estudios y Diseños	Persisten retrasos. Avance físico reportado del 88,69% frente al 100% esperado al 29 de marzo.	Reiteración de alertas y comunicaciones. CTSF-201-2312022, CTSF-170-2022, CTSF-160-2022, CTSF-155-2022.	Se advierte que los incumplimientos generan perjuicio para la entidad.
12	01/04/2023 al 30/04/2023	Fase 1 Estudios y Diseños	Continuidad del incumplimiento. Entregas fuera de plazo.	Se insiste en presunto incumplimiento contractual. Oficios reiterados: CTSF-201-2312022, CTSF-170-2022, CTSF-160-2022, CTSF-155-2022.	Se menciona saldo adeudado luego de aplicar deducciones legales.
13	01/05/2023 al 31/05/2023	Fases 1 Estudios y Diseños Fase 2 Construcción	Incumplimiento ambiental: Disposición inadecuada de lodos. Atrasos sin corregir.	Oficios anteriores y nuevo informe de presunto incumplimiento fase 2 ante Subred Sur E.S.E.	Deficiencias en cárcamo y accesos. Inadecuada disposición de residuos.
14	01/06/2023 al 30/06/2023	Fases 1 Estudios y Diseños Fase 2 Construcción	Persisten incumplimientos técnicos y ambientales. Sin adecuación funcional del	Reiteración de oficios anteriores y seguimiento a compromisos ambientales.	Contaminación del sistema de alcantarillado. Reporte de presunto incumplimiento Fase 2.

Informe	Periodo Reportado	Fase Afectada	Hallazgos Reiterativos	Acciones de la Interventoría / Entidad	Observaciones Relevantes
			cárcamo ni entrada.		
15	01/07/2023 al 31/07/2023	Fases 1 Estudios y Diseños Fase 2 Construcción	Programa de Manejo Ambiental de Residuos de Construcción y Demolición - PMA-RCD entregado incompleto. Manejo inadecuado de residuos de concreto.	Oficios reiterados y compromiso de corrección para 08/08/2023.	Tercer informe de presunto incumplimiento fase 2 ante Subred. Reiteración del informe. Contaminación por residuos de obra
16	01/08/2023 al 31/08/2023	Fases 1 Estudios y Diseños Fase 2 Construcción	Atrasos semanales reiterados. Informe actualizado.	Oficios CTSF-306-OBR-2023 (08/mayo) y CTSF-360-OBR-2023 (23/agosto).	Comunicación constante con la entidad. Patrón persistente de incumplimiento
17	01/09/2023 al 30/09/2023	Fases 1 Estudios y Diseños Fase 2 Construcción	Incumplimientos reiterativos en entregables y medidas correctivas.	Reiteración de CTSF-306-OBR-2023 y CTSF-360-OBR-2023.	Reafirmación de que el cesionario asume obligaciones. Saldo pendiente.
18	01/10/2023 al 31/10/2023	Fases 1 Estudios y Diseños Fase 2 Construcción	Persisten incumplimientos Solicitud formal de aplicación de cláusula penal.	Oficios CTSF-403-OBR-2023 (31/oct) y actualización solicitada.	Aclaración solicitada por la Subred. Informe formal con sanción propuesta. Contaminación continua.
19	01/11/2023 al 30/11/2023	Fase 2 Construcción	Sin mejoras. Se mantienen alertas y evidencias de atrasos.	Reiteración de CTSF-306, CTSF-360 y CTSF-403-OBR-2023.	Persistencia en la configuración de incumplimiento contractual. Sin avances sustanciales.

Informe	Periodo Reportado	Fase Afectada	Hallazgos Reiterativos	Acciones de la Interventoría / Entidad	Observaciones Relevantes
20	01/12/2023 al 31/12/2023	Fase 2 Construcción	Persistencia en atrasos. Confirmación de aplicación de cláusula penal pecuniaria.	Oficios CTSF-403 y CTSF-419-OBR-2023 (29/nov).	Conclusión de presunto incumplimiento contractual. Solicitud Formal de aplicación cláusula penal pecuniaria.

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con información recibida por correo electrónico el 22/05/2025

Lo anterior refleja continuos incumplimientos contractuales relacionados con entregas extemporáneas, avances físicos inferiores a los programados, deficiencias técnicas y ambientales, así como observaciones recurrentes sobre saldos pendientes y aplicación de deducciones, la entidad auditada omitió dar aplicación a la cláusula Décima Segunda “*Multas*” del contrato 5008-2022, así como al Artículo 26 del Acuerdo 135 de 2021 de la Subred Sur E.S.E.

Así mismo, las actuaciones contractuales fueron acompañadas por comunicaciones formales y documentación de soporte que dan cuenta del seguimiento realizado por la interventoría y de las situaciones que impactaron el desarrollo del contrato dentro del periodo evaluado.

La situación evidenciada incumple Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, el cual dispone que:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración

pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Numerales 1, 3 y 16 del artículo 38 de la ley 1952 de 2019 que hace referencia a los deberes de servidor público:

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público”:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

(...)3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

Se inobservó lo dispuesto en Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, sobre la función de la supervisión e interventoría en la vigilancia del cumplimiento contractual.

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor

o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

Se incumple también lo señalado en la Ley 2195 de 2022, en su artículo 53 que establece:

Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicaran en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los Artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y

estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal. En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.

Adicionalmente, no se observó lo establecido en el “CAPÍTULO VI SUPERVISION E INTERVENTORIA DE LOS CONTRATOS del Acuerdo 135 de 2021 de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur, que dispuso”:

ARTÍCULO 26. SUPERVISION E INTERVENTORIA DE LOS CONTRATOS. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual, así como vigilar permanentemente correcta ejecución del objeto contratado, la Gerencia de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur desarrollará dicha tarea, a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. Para ello se tendrán en cuenta los siguientes conceptos:

La SUPERVISION: Consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que se haga sobre el cumplimiento del objeto del contrato. Para la supervisión, la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La INTERVENTORÍA: Consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las actividades de supervisión e interventoría. Sin embargo, se podrán dividir la vigencia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás que quedarán a cargo del supervisor.

PARAGRAFO: Corresponde al Gerente de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur reglamentar a través del Manual de Supervisión, las actividades de Supervisión e interventoría de los contratos que deberán desarrollarse en la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.

El manual deberá contener el procedimiento relacionado con las funciones y actividades del supervisor, sus facultades, responsabilidades, prohibiciones y demás requisitos de Ley.

Como tampoco se observó lo consagrado en el título:

ACTUACIONES PARA VERIFICAR CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO ARTICULO 28. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTOS CONTRACTUALES, del acuerdo en mención, que indica. El supervisor o el interventor podrán conminar al contratista para que cumpla con sus deberes, sin afectar el debido proceso dándole la oportunidad de conocer las causas del incumplimiento. Para el efecto corresponderá a la Gerencia expedir mediante acto administrativo el respectivo manual de supervisión e interventoría, de tal manera que se establezca el procedimiento para el debido ejercicio de dicha actividad. ARTÍCULO 29. MECANISMOS A APLICAR EN CASO DE INCUMPLIMIENTO. Corresponderá al Gerente establecer en el Manual de Contratación el procedimiento para la imposición de sanciones por incumplimientos contractuales. 29.1. APLICAR LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA: Si del análisis realizado por el supervisor o interventor se llegare a concluir que por el incumplimiento se haya detectado perjuicio para la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur, se podrá en el mismo acto de imposición de multa, decidir sobre la aplicación de la Cláusula Penal

Pecuniaria. 29.2. APLICAR LAS CLÁUSULAS EXCEPCIONALES: Igualmente, en el mismo acto en donde se decida sobre la imposición de Multas, y/o sobre la aplicación de la cláusula penal pecuniaria, se podrá aplicar cualquiera de las Cláusulas Excepcionales.

De igual manera, no se tuvo en cuenta lo establecido en el documento de participación a Ofertar Abierta (Reglas de participación en el proceso):

CLAUSULA VIGÉSIMA TERCERA – SUPERVISION. La Subred realizará la supervisión al correspondiente contrato de interventoría, a través del equipo de profesionales que la Gerencia de la Subred designe para tal efecto, quienes tendrán como función verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista y ejercerá un control integral sobre el contrato. Así mismo, las funciones que como supervisor le corresponden de conformidad con la Resolución Interna de la Subred, Por la cual se adopta el Manual de Supervisión e Interventoría de la Subred Integrada de Servicios de Salud.

En consecuencia, se constató que, ante el incumplimiento en la entrega oportuna y completa de los productos de la Fase I del contrato, se omitió el procedimiento administrativo correspondiente a fin de conminar al contratista al cumplimiento de las obligaciones del contrato.

Por lo anterior, esta situación contribuyó a retrasos en las actividades programadas que impactaron en la ejecución de la obra y por ende a que la población beneficiaria continúe a la espera de la entrega y puesta en servicio de la Torre de Urgencias, con la que se contribuya a una atención oportuna y de calidad.

Respuesta de la Entidad

Mediante oficio con radicado 1-2025-17133 de fecha 10/07/2025 la Subred Sur E.S.E. dio respuesta en los siguientes términos:

Este Ente de Control señala que, a pesar de los informes reiterados de la interventoría (Consortio Tunal Salud Futura) que documentaron incumplimientos y retrasos constantes por parte del contratista de obra (Consortio Tunal 2022) a lo largo del año 2023, la Subred, a través de su supervisor, omitió dar aplicación a la cláusula décima segunda "Multas" del contrato 5008-2022. Esta omisión, según la Contraloría, vulnera los principios de la función administrativa y la normativa interna de la Entidad, configurando una presunta falta disciplinaria.

Del análisis realizado sobre la ejecución del contrato de obra 5008-2022, suscrito entre la Subred Sur E.S.E. y el Consortio Tunal 2022, se evidenció que el contratista incumplió la obligación de entregar en su totalidad los productos correspondientes a la Fase I de estudios y diseños en el término estipulado contractualmente, es decir el 19/01/2023. Fecha en la que se entregó, pero de forma parcial.

Como consecuencia de lo anterior, la interventoría emitió el 31/01/2023 un informe para dar inicio al trámite por presunto incumplimiento contractual, hechos que persistieron durante toda la vigencia por parte del contratista, los cuales fueron informados por la Interventoría a la Subred Sur E.S.E.

En ese contexto y considerando lo reportado mensualmente por la interventoría, se observa un patrón reiterativo de incumplimientos contractuales a lo largo del año 2023. Los informes mensuales de seguimiento (10 al 20) documentan de forma constante, retrasos en la entrega de productos que afectaron la ejecución del cronograma.

La imposición de multas en la contratación estatal no es un acto discrecional ni automático que se deriva de un simple reporte de retraso. Para el caso que nos acontece fue un pacto que se ejerce a través de un procedimiento especial pactado, el cual exige el pleno respeto al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y desarrollado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. La actuación de la supervisión de la Subred se ajustó a la legalidad, al actuar con base en los insumos calificados y las recomendaciones formales de la interventoría, quien es el experto técnico contratado para el seguimiento especializado del contrato de obra.

De acuerdo con la observación, si bien es cierto que la interventoría realizó los seguimientos en el desarrollo de su objeto contractual “Interventoría técnica, administrativa, jurídica, financiera y ambiental para la elaboración, actualización y ajuste a los estudios y diseños y adecuación, ampliación, construcción, demolición, reforzamiento, reordenamiento, dotación y alistamiento de los servicios de urgencias, hospitalarios, quirúrgicos y de apoyo diagnóstico y terapéutico de la Unidad de Servicios de Salud el Tunal” y registro atrasos en el desarrollo del contrato, también es cierto que dentro de su responsabilidad contractual está evaluar el riesgo potencial que genere estos eventos y finalmente puedan afectar la entrega del proyecto.

En este sentido, la interventoría tiene la obligación de validar y aprobar posibles reprogramaciones que garanticen el cumplimiento de los términos de ejecución establecidos contractualmente por medio de posibles planes de contingencia, que en primer lugar permitan al contratista nivelar la ejecución del contrato, es así, que si en su momento identificó el constante incumplimiento del contratista, sería este el encargado de acuerdo con su obligación contractual de recomendar a la Subred Sur E.S.E. soportado con un informe técnico los incumplimientos a las obligaciones contractuales sujetas a la verificación de la interventoría que para el caso en mención son las derivados del contrato 5008-2022.

El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece de manera clara el procedimiento que deben seguir las entidades estatales para declarar un incumplimiento e imponer multas. Dicha norma exige, entre otros requisitos, la celebración de una audiencia para garantizar el derecho de defensa y contradicción del contratista y su garante.

La activación de este procedimiento no se da de manera oficiosa ante cualquier contratiempo en la ejecución. Requiere de un acto formal de la administración, que debe estar debidamente motivado. En contratos de obra de alta complejidad como el presente, donde se ha contratado una interventoría especializada, el insumo fundamental para iniciar un proceso sancionatorio es el informe técnico y calificado de dicha interventoría.

Los informes mensuales de seguimiento, como los consolidados en el Cuadro 1 del informe de la Contraloría (p. 13-16), son herramientas de gestión y control que sirven para monitorear el avance y alertar sobre desviaciones. Sin embargo, no constituyen, per se, el informe formal y sustentado que recomienda explícitamente la apertura de un proceso sancionatorio. Este último es un documento de mayor envergadura, que no solo debe listar los retrasos, sino también:

- **Calificar** la gravedad del incumplimiento y su impacto en el cronograma general del proyecto.
- **Analizar** las justificaciones o causas del retraso.
- **Cuantificar** el perjuicio para la entidad, si lo hubiere.
- **Recomendar** de manera explícita, técnica y jurídicamente motivada, la imposición de una multa específica y su cuantía.

La normativa de contratación distingue claramente los roles del supervisor y del interventor. Mientras la supervisión implica un seguimiento general de carácter técnico, administrativo, financiero y jurídico por parte de un funcionario de la misma entidad, la interventoría se contrata precisamente cuando "el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen" (Ley 1474 de 2011, Art. 83).

En este caso, la Subred contrató al Consorcio Tunal Salud Futura para la interventoría especializada del complejo contrato de obra. Por tanto, el interventor es el principal responsable del seguimiento técnico y de emitir las recomendaciones pertinentes. La función del supervisor de la Subred es actuar como canal de comunicación, realizar el seguimiento administrativo y, crucialmente, actuar con base en los conceptos y recomendaciones técnicas del interventor.

El propio informe de la Contraloría, en su análisis detallado, provee la evidencia que soporta la defensa de la Subred. Si bien la interventoría reportó retrasos desde principios de 2023, también documentó las acciones de seguimiento y comunicación. Es evidente que, en ejercicio de su experticia técnica, la interventoría optó por gestionar dichos retrasos a través de requerimientos y la búsqueda de planes de contingencia,

una estrategia válida para priorizar la continuidad y el avance del proyecto sobre la punición.

Es solo en el Informe 18, correspondiente a octubre de 2023, que la interventoría eleva su recomendación y realiza una "Solicitud formal de aplicación de cláusula penal". Es en este momento, cuando el experto técnico califica el incumplimiento como merecedor de una sanción formal, que la Subred adquiere el insumo necesario y la obligación de iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, como en efecto se procedió.

Pretender que la Subred, a través de su supervisor, iniciara procesos sancionatorios con cada informe mensual de retraso, sin una recomendación técnica calificada del interventor, habría sido una actuación precipitada, potencialmente lesiva del debido proceso, y una usurpación de la valoración técnica que le correspondía al interventor contratado para tal fin. La supervisión siguió diligentemente las recomendaciones del experto, que en un principio fueron de seguimiento y conminación, y posteriormente, de sanción formal.

En este orden de ideas, la interventoría recomienda y tasa las posibles multas correspondientes, en este sentido no se evidencia un informe con el cumplimiento de los requisitos para iniciar posibles procesos de incumplimiento parcial basados en la Ley 1474 de 2011, artículo 86. Es así que de acuerdo con los expedientes se entiende que la supervisión siguió las recomendaciones dadas en su momento por la interventoría.

En virtud de lo expuesto, se solicita respetuosamente el retiro de la Observación N° 3 y su presunta incidencia. Se ha demostrado que: (i) la imposición de multas no es un acto automático, sino que está sujeta a un procedimiento reglado que garantiza el debido proceso; (ii) la actuación del supervisor de la Subred está correctamente supeditada a los informes y recomendaciones formales y técnicamente sustentados de la interventoría, que es la experta en la materia; y (iii) la Subred actuó de manera diligente y conforme a derecho al iniciar los trámites sancionatorios una vez recibió la solicitud formal y calificada por parte de la interventoría, diferenciando correctamente entre los informes de seguimiento rutinario y la recomendación explícita de sanción.

Pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá D.C. sobre la respuesta de la Entidad

La entidad argumenta que, para activar el procedimiento descrito en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se requiere, además del debido proceso, un informe técnico calificado de la interventoría del contrato, so pena del registro de atrasos en la ejecución del contrato y que para ello, debe: “... *evaluar el riesgo potencial que genere estos eventos y finalmente puedan afectar la entrega del proyecto*”, sin embargo, se observa que la entidad no tuvo en cuenta los documentos que se mencionan a continuación:

El 23/08/2023, mediante documento CTSF-360-OBR-2023 el Representante Legal del interventor Consorcio Salud Futura, bajo el asunto: “*Análisis integral, actualización y radicación de informe presunto incumplimiento del Contrato enviado el 8 de mayo de 2023*”, presentó a la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E., un análisis técnico de los retrasos acumulados y solicitó formalmente la convocatoria a audiencia conforme al procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Posteriormente el 31/10/2023, a través de oficio CTSF-403-OBR-2023, el Representante Legal de la Interventoría entregó otro documento técnico a la Subred Sur, en 198 páginas, con actualización del presunto incumplimiento y reiteración de la solicitud de citación a audiencia.

Sin embargo, la Subred Sur E.S.E. señala que, hasta el informe del 18/10/2023, la interventoría solicitó la aplicación de la cláusula penal, no obstante, en forma precedente hacía referencia al procedimiento estipulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, sin considerar como insumos formales los informes técnicos proporcionados por el interventor enunciados anteriormente para fundamentar el acto formal que inicia el proceso sancionador.

Igualmente, la Subred Sur, indica que los reportes mensuales de seguimiento “*son herramientas de gestión y control que sirven para monitorear el avance y alertar sobre desviaciones*”, considerando a su vez como precipitado iniciar sancionatorios con cada informe mensual de retraso, si bien esta obligación corresponde a la función operativa de dichos documentos, en el contexto contractual también pueden considerarse como insumos de advertencia para la implementación de medidas preventivas o acciones de verificación.

No se identifica en la respuesta, si con base en los informes mensuales emitidos por la interventoría, se adelantaron actuaciones administrativas adicionales relacionadas con los retrasos en la ejecución del contrato. Tampoco se señala si se realizó algún análisis acumulado de los hechos reportados durante 2023, ni si se emitieron solicitudes formales al interventor para aclarar o complementar la información previa a la decisión de iniciar el procedimiento sancionatorio en el mes de octubre.

En ese contexto, conforme a lo señalado por la propia entidad en cuanto a la necesidad de contar con un informe técnico calificado, se identificaron dos documentos (de fechas 23/08/2023 y 31/10/2023) emitidos por el interventor con solicitud expresa de aplicar el procedimiento definido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Por lo anterior se evidenció que no fueron contempladas por parte de la entidad las continuas solicitudes de inicio de proceso sancionatorio realizadas por la interventoría.

Por lo expuesto anteriormente, se ratifica la observación y se configura como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento de la entidad, de acuerdo a los términos establecidos en la Resolución 036 del 2023 de la Contraloría de Bogotá, D.C.

2.2.4 Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$10.760.050 y presunta incidencia disciplinaria y penal por la apropiación indebida de los ingresos generados por la disposición de los residuos aprovechables derivados de la demolición de las áreas de urgencias y consulta externa de la Unidad de Servicios de Salud el Tunal

Teniendo en cuenta que, dentro del objeto del contrato de obra 5008-2022 se contempló labores de demolición, este equipo auditor, mediante oficio de fecha 06/06/2025 con radicado 2-2025-12663 solicitó a la entidad: “*Informar y soportar la cantidad de residuos aprovechables derivados del proceso de demolición del inmueble ubicado en el predio objeto de la obra del contrato 5008-2022*”; igualmente, “*señalar el valor obtenido por la venta de los mismos, recibido por la Subred Sur E.S.E. y comprobante de ingreso*”.

De acuerdo a lo anterior, la Subred Sur E.S.E. informó mediante radicado 1-2025-14953 de 11/06/2025, lo siguiente:

(...) que los residuos aprovechables en la etapa de demolición del inmueble ubicado en el predio donde se desarrolla la obra del contrato 5008-2022 fueron entregados por el contratista de obra Consorcio Tunal 2022 al área de Ambiental de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E., quienes realizaron la gestión de disposición final con un gestor autorizado. Se relacionan en adjunto los ocho (8) certificados que se recibieron de disposición final de RCD. (Anexo 1).

En la misma respuesta, también fueron allegados los certificados de disposición final de residuos emitidos por Excireciclables M.C. S.A.S., empresa que recibió los residuos aprovechables, cuya actividad económica es el comercio al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra.

En este mismo sentido, en el siguiente cuadro se observa el tipo de residuo, peso y el nombre de la empresa que lo recibe.

Cuadro 5. Residuos aprovechables producto de la demolición realizada en cumplimiento del contrato 5008-2022.

Cifras en pesos

Fecha de recolección	Placas del vehículo	Pin vehículo	Material aprovechable	Cantidad Kilogramo	Empresa que recibe	Valor Kilogramo	Valor total
19/08/2022	WNL906	12445	Retal de Chatarra	1290	Siderúrgica Reyna	800	1.032.000
22/08/2022	WNL906	12445	Retal de Chatarra	1130	Siderúrgica Reyna	800	904.000
19/09/2022	WNL902	15180	Chatarra	871	Siderúrgica Reyna e Industrias Tobillin	1000	871.000
19/09/2022	WNL902	15180	Retal de policloruro de vinilo - PVC	193	Siderúrgica Reyna e Industrias Tobillin	900	173.700
19/09/2022	WNL902	15180	Cable par trenzado sin blindaje-UTP	66	Siderúrgica Reyna e Industrias Tobillin	3000	198.000
19/09/2022	SZP 358	12447	Chatarra	1010	Siderúrgica Reyna e Industrias Tobillin	1000	1.010.000
10/10/2022	WNL906	12445	Cable 10-12	16	CI Green Metal	18000	288.000
10/10/2022	WNL906	12445	Cable Guaya cobre	194	CI Green Metal	19000	3.686.000
03/11/2022	WLK 790	13682	Chatarra	950	Siderúrgica Reyna	1000	950.000
17/11/2022	WLK 790	13682	Policloruro de vinilo - PVC	100	Industrias Tobillin	900	90.000
23/01/2023	WNL906	12445	Chatarra	710	Robermar SAS	1000	710.000
23/02/2023	WNL906	12445	Chatarra	410	Robermar SAS	1000	410.000
11/05/2023	SZP358	12447	Plástico	32	Robermar SAS e Industrias Tobillin	500	16.000
11/05/2023	SZP358	12447	Policloruro de vinilo - PVC	37	Robermar SAS e	550	20.350

Fecha de recolección	Placas del vehículo	Pin vehículo	Material aprovechable	Cantidad Kilogramo	Empresa que recibe	Valor Kilogramo	Valor total
					Industrias Tobillin		
11/05/2023	SZP358	12447	Chatarra	401	Robermar SAS e Industrias Tobillin	1000	401.000
Total				7.410			10.760.050

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con información suministrada por la Subred Sur E.S.E. mediante oficio de fecha 25/06/2025 con radicado 1-2025-15932.

Adicionalmente, en el oficio citado, la subred adjuntó 7 actas, cuyo objetivo era la entrega de los residuos aprovechables de la demolición a la empresa Excireciclables M.C. S.A.S.; donde en relación al valor de los mismos refiere lo siguiente:

(...) el valor total se calculará de acuerdo con el certificado de la báscula camionera y será cancelado en la Sede administrativa de la Subred sur en la dirección administrativa. Allí mismo serán entregados los certificados de la báscula camionera y los certificados de disposición final.

Respecto a la pregunta del equipo auditor sobre los ingresos percibidos por la entrega de los residuos, la Subred Sur E.S.E. responde de la siguiente manera:

Con referencia a la contraprestación económica y, de acuerdo con la revisión documental y contable realizada, se confirma que no se encuentra registrado en los sistemas contables de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. ningún comprobante de ingreso o recibo de caja que refleje el pago de una compensación económica por parte de un tercero a nombre del proveedor Exireciclables M.C. S.A.S.

Adicionalmente, mediante oficio de 24/06/2025 con radicado 1-2025-15932 la Subred allegó 8 comprobantes de pago en los cuales se registra que la empresa

Excireciclables M.C. S.A.S. realizó el pago de los residuos a la Subred Sur E.S.E y se discrimina el valor pagado por kilogramo según el tipo de residuo.

Por lo anterior, la gestión de la entidad incumple el principio de economía de la función administrativa definido en el artículo 209 de la Constitución Política, que determina: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*.

También, vulnera lo dispuesto el artículo 6 de la ley 610 del 2000, que establece:

(...) Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. (...)

Además de lo dispuesto en el literal b) del Artículo 2 de la ley 87 de 1993:

b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.

Y, presuntamente se incurrió en el incumplimiento de los deberes del servidor público consagrados en el numeral 1 y 16 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

ARTÍCULO 38. DEBERES. Son deberes de todo servidor público:

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)*

16. *Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos. (...)*

Así como el Artículo 397 de la Ley 599 DE 2000, por la cual se expide el Código Penal, que dispone:

Artículo 397. Modificado por el art. 14, Ley 890 de 2024 Peculado por apropiación. El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos setenta (270) meses, multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.(...)

La anterior situación se generó debido a una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente y a la falta de puntos de control que realicen el seguimiento a la gestión de la entidad.

Por lo cual, la Subred Sur E.S.E., dejó de percibir ingresos económicos por valor de \$10.760.050 por concepto de disposición de los residuos aprovechables provenientes de la demolición de la infraestructura en la cual se prestaban los servicios de urgencias.

Respuesta de la Entidad

Mediante oficio con radicado 1-2025-17133 de fecha 10/07/2025 la Subred Sur E.S.E. dio respuesta en los siguientes términos:

El informe de la Contraloría, en la página 54, presenta dos afirmaciones consecutivas que son mutuamente excluyentes y que, en conjunto, demuestran la base fáctica del hallazgo. Se transcriben textualmente para evidenciar la contradicción:

● **Primera Afirmación (Base del Hallazgo):** "Con referencia a la contraprestación económica y, de acuerdo con la revisión documental y contable realizada, se confirma que **no se encuentra registrado en los sistemas contables de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. ningún comprobante de ingreso o recibo de caja que refleje el pago** de una compensación económica por parte de un tercero a nombre del proveedor Exireciclables M.C. S.A.S."

● **Segunda Afirmación (Evidencia que Refuta el Hallazgo):** "Adicionalmente, mediante oficio de 24/06/2025 con radicado 1-2025-15932 **la Subred allegó 8 comprobantes de pago en los cuales se registra que la empresa Excireciclables M.C. S.A.S. realizó el pago de los residuos a la Subred Sur E.S.E y se discrimina el valor pagado por kilogramo según el tipo de residuo.**"

El Ente de Control afirma categóricamente que no existe prueba del ingreso, para, en el párrafo inmediatamente siguiente, reconocer que la propia Subred le entregó ocho (8) comprobantes que demuestran fehacientemente dicho ingreso. La premisa del hallazgo —la no percepción de los recursos— es, por tanto, contraria a la realidad, según lo admite y documenta el propio equipo auditor. Por otro lado, me permito comunicar las actuaciones realizadas por la Dirección Administrativa desde el inicio de la investigación frente a este aspecto:

1. Se verifico la existencia de recibos de caja del ingreso a las arcas de la Subred Sur, mediante solicitud escrita a la Dirección Financiera - área de Tesorería, el día 15 de junio de 2025

La Tesorería responde que, dentro de los registros no se encontró recibos de caja por materiales aprovechable vendidos a la empresa de recicladores Exireciclables M. C. S.A.S.

2. Asimismo, mediante correo de fecha 16 de junio de 2025, la Dirección Administrativa solicita al representante legal de la empresa Exireciclables M.C. S.A.S., Nit 900.981.246-9, estado de cuenta de pagos efectuados por la venta de material aprovechable, relacionando de forma detallada valores, cantidades, durante las vigencias 2022 y 2023.

La empresa Exireciclables M.C. SAS, responde el día 20 de junio de 2025, allegando una tabla con el consolidado de materiales recogidos en el hospital el Tunal, del proyecto denominado reordenamiento Tunal, durante los años 2022 y 2023, con relación de valores pagados a la Subred Sur.

Cuadro 6. Relación residuos aprovechables entregados por Excireciclables a la Subred Sur

Cifras en pesos

Ítem	Fecha de recolección	Número de Certificado de Gestión de RCD	Número PIN	Tipo de Residuo	Cantidad en Kilogramo	Comprobante de pago Número	Fecha del comprobante o fecha de pago	Valor Cancelado	Cargo
1	3/11/2022	ROR-00003-2022	21768	Chatarra	950	582	21/11/2022	950.000	Referente Ambiental Tunal
2	10/10/2022	ROR-00002-2022	21768	Cable 10-12	16	686	24/10/2022	3.974.000	Referente Ambiental Tunal
				Cable Guaya Cobre	194				
3	17/11/2022	ROR-00004-2022	21768	PVC	100	592	21/11/2022	90.000	Referente Ambiental Tunal
4			21768	Chatarra	871	664	18/09/2022	1.242.700	Referente Gestión Ambiental
	19/09/2022	ROR-00001-2022	21768	Retal de PVC	193				

Ítem	Fecha de recolección	Número de Certificado de Gestión de RCD	Número PIN	Tipo de Residuo	Cantidad en Kilogramo	Comprobante de pago Número	Fecha del comprobante o fecha de pago	Valor Cancelado	Cargo
			21768	Cable UTP	66	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
			21768	Chatarra	1010				
5	19/08/2022	SRB-00004-2022	20035	Retal de Chatarra	1290	631	25/08/2022	1.032.000	Referente de Gestión Ambiental
				TOTAL	9082			7.288.700	
				TOTAL ES	4690			7.288.700	
1	23/01/2023	ROR-00005-2023	21768	Chatarra	710	756	23/01/2023	710.000	Profesional responsable de los RCD
2	23/02/2023	ROR-00006-2023	21768	Chatarra	410	831	3/03/2023	410.000	Profesional responsable de los RCD
3				Plástico	32	929	11/05/2023	437.350	Profesional responsable de los RCD
	11/05/23	ROR-00007-2023	21768	PVC	37				
				Chatarra	401				
				TOTAL ES	1590			1.557.350	
				GRAN TOTAL	6280			8.846.050	

Fuente: Cuadro elaborado por el equipo auditor con respuesta a la Carta de Observaciones mediante oficio con radicado 1-2025-17133 de fecha 10/07/2025

El anterior cuadro presenta la siguiente observación:

“Estos residuos se entregaron bajo el PIN de Mantenimiento del Hospital Tunal; sin embargo, los residuos fueron entregados por el constructor de la adecuación

Tunal bajo documento formal a la Subred”

3. *Adicional vía WhatsApp al teléfono personal de la Profesional Especializada de la Dirección Administrativa se envía los soportes de pago, el día 24 de junio a las 9:10 pm, los cuales se relacionan en un cuadro, donde se describen el tipo de material entregado, cantidad de kilos a pagar, valor unitario y total pagado. Algunos de ellos con sello en tinta de la fecha de haberse efectuado el pago, recaudo fue recibido por (...)², quien para la época de los hechos era la asistente de la Dirección Administrativa*

Cuadro 7. Relación de pagos de la empresa Excireciclables a la Subred Sur E.S.E.

Valor en pesos

Número Comprobante de pago	Residuo reciclable	Kilos a pagar	Valor por kilogramo	Total a pagar
582	Retal de chatarra	950	1.000	950.000
686	Retal cable guaya	194	1.900	3.686.000
686	Retal de cable 1032	16	18.000	288.000
592	Retal PVC	100	900	90.000
664	Retal de chatarra	871	1.000	871.000
664	Retal PVC	193	900	173.700
664	Cable UTP	66	3.000	198.000
631	Retal de chatarra	1.290	800	1.032.000
756	Retal de chatarra	710	1.000	710.000
831	Retal de chatarra	410	1.000	410.000
929	Plástico	32	500	16.000
929	PVC	37	550	20.350
929	Chatarra	401	1.000	401.000
				8.846.050

Fuente: Cuadro elaborado por el equipo auditor con respuesta a la Carta de Observaciones mediante oficio con radicado 1-2025-17133 de fecha 10/07/2025

4. *En aras de dar respuesta de fondo a la Contraloría de Bogotá, se envía correo electrónico el día 25 de junio de 2025 a la Dra. (...)³, Directora Administrativa de la Subred Sur ESE, hacia los años 2022 y 2023, en donde se solicita de manera urgente allegar los soportes antes del 27 de Junio de 2025, que permitan la identificación del*

² Se omite nombre propio

³ Se omite nombre propio

ingreso de estos recursos a las arcas de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E, indicando el número de recibo y el tercero con el que fueron causados, (...)

Dentro de los folios 10 folios que se menciona en el correo anterior, se adjunta por la Dra. (...)⁴, una base en Excel, llamada REINVERSION RECURSOS RESIDUOS, donde se describe la forma de cómo se reinvirtieron los recursos en la Subred, copia de ello a continuación:

Cuadro 8. Reinversión de Recursos producto de venta de Residuos aprovechables.

Item	Fecha	Factura	Proveedor	Descripción	Valor
1	19-sep-22	Factura No.19	BPM Global Soluciones SAS	Cinta de respaldo de datos tipo LTO Ultrium 5 con Label - Oficina Sistemas	\$ 1.655.990
2	17-nov-22	Factura No.3470	Interfisica	Silla para masaje Quick convertible especial - Sala de humanización y bienestar Sede Administrativa Subred Sur	\$ 949.620
3	13-dic-22	Factura No.EH43248	ERGO & HEALTH SAS	Silla Botero - Silla ejecutiva de escritorio oficina Gerencia - Sede Administrativa	\$ 1.380.400
4	20-dic-22	Factura No.8006100214640	Homecenter Sodimac Corona	Elementos de dotación cuarto atención familiares Uci Tunal segundo piso - requisito de habilitación contar con dicho ambiente dotado.	\$ 609.600
5	29-dic-22	Factura No.FED19916	Comercializadora AYA Hermanos SAS	Compra de 4 mesas rimax caribe blanco para adecuación del area de bienestar de la Unidad de Usme	\$ 300.000
6	8-feb-23	Factura No. 91111178785	Homecenter Sodimac Corona	MP Pantalla Tripode para servicio de medicina interna entregado al referente institucional.	\$ 525.800
7	15-mar-23	Factura No.VP1K1019898	Cencosud	Elementos de dotación cuarto atención familiares Uci Tunal primer piso - requisito de habilitación contar con dicho ambiente dotado.	\$ 449.924
8	22-mar-23	Factura No.FVSM 3696	Stork Medical SAS	Bolsas para oxígeno portátil peso 2kg dimensiones 3 x 10 x 4cm - Cinco (5) unidades -	\$ 833.000

⁴ Se omite nombre propio

Item	Fecha	Factura	Proveedor	Descripción	Valor
				<i>Elementos requerido para proceso de Habilitación Tunal y entregados a la Referente de Enfermeria de la Subred.</i>	
9	27-mar-23	Factura No.59640	Bioquilab Ltda	<i>Análisis MB Superficies Hospitalarias. Servicio de Toma de muestra para análisis de superficies hospitalarias en las unidades de cuidados intensivos de los hospitales de Tunal y Meissen por alerta epidemiológica por el microorganismo Acinetobacter baumannii.</i>	\$ 2.173.041
				TOTAL	\$ 8.877.375

Fuente: Respuesta a la Carta de Observaciones mediante oficio con radicado 1-2025-17133 de fecha 10/07/2025

Observación que hace parte del cuadro anterior

Los elementos acá relacionados fueron requeridos por la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur ESE para situaciones inmediatas que requerían atención, solución y subsanación en algunos casos, teniendo en cuenta los procesos de habilitación de la Unidad Tunal que involucraban transversalmente procesos institucionales asociados al cumplimiento de requisitos legales, atención a los procesos de humanización y en general respuesta oportuna a las necesidades institucionales, que no podían ser cubiertas para ese momento por otro medio diferente, teniendo en cuenta en muchos casos la insuficiencia, imposibilidad o indisponibilidad de la caja menor.

5. *Así mismo, el día 3 de julio de 2025, esta Dirección Administrativa mediante correo electrónico realiza solicitud al Líder de Suministros del almacén general de la entidad pidiendo su apoyo certificando si estas facturas descritas anteriormente ingresaron al almacén de la entidad y en caso de ser afirmativa la respuesta, se indique el número del comprobante de ingreso.*

El Almacenista General de la Subred, mediante correo de fecha 4 de julio de 2025 remite el certificado solicitado por la Dirección Administrativa, en el cual manifiesta: que las facturas relacionadas a continuación:

Cuadro 9. Relación facturas de reinversión de recursos

Item	Fecha	Factura	Proveedor
1	19-sep-22	Factura No. 19	BPM Global Soluciones SAS
2	17-nov-22	Factura No. 3470	Interfisica
3	13-dic-22	Factura No. EH43248	ERGO & HEALT SAS
5	29-dic-22	Factura FED 19916	Comercializadora AYA Hermanos SAS
6	8-feb-23	Factura No. 91111178785	Homecenter Sodimac Corona
7	15-mar-23	Factura No. VP1K 1019898	Cencosud
8	22-mar-23	Factura No. FVSM3696	Stork Medical SAS
9	27-mar-23	Factura No. 59640	Bioquilab Ltda

Fuente: Respuesta a la Carta de Observaciones mediante oficio con radicado 1-2025-17133 de fecha 10/07/2025

Quien informa que: “Estas facturas no están relacionadas en el módulo de inventarios. Tras realizar una revisión, se constató que los mismos no fueron entregadas al almacén general para su respectivo ingreso”

También indica el señor (...) ⁵, Almacenista general que, “...la factura No. 8006100214640 de Homecenter Sodimac Corona se encuentra registrada como ingreso en el Sistema de Información Dinámica Gerencial (SIDG), con el comprobante No. T5000000000066, fechado el 23 de diciembre de 2022. Cabe aclarar que este ingreso fue registrado bajo el concepto de caja menor y gestionado por el doctor (...) ⁶, Profesional de Recursos Físicos.”, (...)

⁵ Se omite nombre propio

⁶ Se omite nombre propio

6. En este contexto, el día 8 de julio de 2025 (...) ⁷ actual Director Administrativo (E) de la Subred, envió un nuevo correo a la Dra. (...) ⁸. Una vez recibida su información y en atención a los distintos requerimientos de la Contraloría de Bogotá, por lo que resulta procedente solicitarle, de manera respetuosa, la siguiente información con el fin de brindar claridad al ente de control fiscal:

1. Verificadas las facturas relacionadas en su comunicado en el área de almacén de la subred sur E.S.E, estas no registran ingreso de almacén de la entidad, le agradezco cualquier soporte o información al respecto.
2. Respecto al procedimiento adoptado con los recursos, le agradezco aportar toda la documentación relacionada con actas de comité, directrices gerenciales en la cual se allí adoptado una determinación respecto del procedimiento utilizado para la utilización los dineros provenientes de la venta de los materiales en cuestión.

De lo anterior, a la fecha del presente informe no se ha obtenido respuesta alguna.

7. Continuando con la relatoría del presente escrito es preciso indicar que, una vez recibido el requerimiento por parte de la Contraloría de Bogotá, se pudo verificar dentro del proceso de Gestión Ambiental, lo siguiente:

- i. En la vigencia 2022, se entregaron a la empresa de recicladores Exireciclables M.C. S.A.S., 5820 kilogramos de material aprovechable, entre retal de chatarra, PVC, cable UTP, cable guaya de cobre, cable 10-12, por valor de \$9.202.700.
- ii. En la vigencia 2023, se entregó al mismo gestor de reciclaje mencionado anteriormente, 1590 kilogramos de materiales aprovechables entre chatarra, plástico y PVC, por valor de \$1.557.350.
- iii. Consolidando la información para los años 2022 y 2023, la Subred entrega al Gestor Exireciclables M.C. S.A.S., 7410 kilogramos de material aprovechable, por valor de \$10.760.050. (...)

⁷ Se omite nombre propio

⁸ Se omite nombre propio

8. **En resumen:** Dentro del proceso de revisión no se encontraron soportes de pago, para lo cual se solicitó mediante correo electrónico a la tesorería, tal como se indicó y se aportó en las páginas 1 y 2 del presente documento.

Finalmente, se informa que, tras un análisis detallado de la respuesta proporcionada por el almacenista de la Subred, y con el objetivo de esclarecer de manera integral la situación relacionada con el ingreso y registro de los bienes en cuestión, se procedió a realizar un nuevo requerimiento formal.

Dicho requerimiento fue enviado el día 7 de julio de 2025, mediante correo electrónico, a la Dra. (...) ⁹, quien se desempeñaba como Directora Administrativa en el periodo correspondiente a los hechos bajo análisis.

En el marco de esta solicitud, se requirió que se informara de manera precisa y detallada sobre el procedimiento seguido para el ingreso de los bienes relacionados en el correo fechado el 27 de junio de 2025, documento en el cual se describía la adquisición y características de los elementos objeto de revisión.

Adicionalmente, se solicitó que se aclarara si durante el proceso administrativo se emitieron directrices, instrucciones o autorizaciones por parte de la Gerencia o de las Subgerencias correspondientes, las cuales pudieran constar en actas, comunicaciones electrónicas, memorandos u otros soportes documentales que contribuyeran a clarificar el proceso de registro y control de dichos bienes dentro de la Subred.

Es importante destacar que, a la fecha de elaboración del presente informe, no se ha recibido respuesta a esta solicitud, situación que limita la capacidad de la entidad para completar el proceso de verificación exigido por el ente de control fiscal.

Lo que realmente ocurrió, y que pudo haber generado la confusión inicial del equipo auditor, fue un posible desfase temporal entre la fecha de recepción material del dinero y la fecha de su causación y registro formal en los sistemas contables.

⁹ Se omite nombre propio

Al quedar demostrado que los recursos sí ingresaron al patrimonio de la Subred, las graves imputaciones de la Contraloría se desvanecen por ausencia de sus elementos estructurales:

- ***Inexistencia de Daño Patrimonial:*** *El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado como "la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos" (1, p. 32, 54). En este caso, no hubo menoscabo, pérdida ni detrimento alguno. Los \$10.760.050 ingresaron a las arcas de la Entidad, siendo utilizados para su fin. Por ende, no existe el damnum o daño que es el presupuesto esencial de la responsabilidad fiscal.*
- ***Inexistencia de Peculado por Apropiación:*** *El artículo 397 del Código Penal (Ley 599 de 2000) tipifica el peculado por apropiación como la conducta del servidor público que "se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado". El verbo rector del tipo penal es "apropiarse". En este caso, no hubo tal apropiación. Los fondos fueron recibidos por la Subred y para la ., como lo acreditan los comprobantes. Falta el elemento objetivo (la apropiación) y el subjetivo (el ánimo de lucro propio o ajeno). La imputación penal es, por tanto, manifiestamente improcedente.*

El hecho se circunscribe a un asunto de procedimiento contable interno, que no genera afectación al patrimonio público.

Pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá D.C. sobre la respuesta de la Entidad

Una vez analizada y valorada la respuesta dada por la Subred Sur E.S.E, este organismo de control concluye en confirmar la observación administrativa con incidencia fiscal en cuantía de \$10.760.050 y presunta incidencia disciplinaria y penal, en consideración a los siguientes hechos:

1. La incidencia fiscal del hallazgo se considera demostrada por cuanto con los ocho comprobantes de pago de la empresa de Exireciclables suministrados por la Subred Sur E.S.E, a través del radicado 1-2025-15932 de fecha 25/06/2025, quedó evidenciado que esta firma reconoció la suma de \$8.846.050 por contraprestación de haber recibido residuos aprovechables tales como retal de chatarra, retal de PVC, cable UTP y plástico; esta suma de dinero constituye un recurso público de la Subred Sur E.S.E. que debió ser registrado a través de recibos de caja como otros ingresos – aprovechamientos por parte de las áreas de Tesorería y Contabilidad de la Subred; hechos que no se cumplieron, según certificaciones dadas por la misma entidad al equipo auditor.

De otra parte, es de anotar que los 8 comprobantes de pago de Exireciclables, cuentan con la firma de una funcionaria de la Dirección Administrativa de la época que comprueba el recibo de los dineros por valor de \$8.846.050; procedimiento irregular, por cuanto estos recursos públicos debieron ingresar a través de Oficina de Tesorería de la entidad.

2. Así mismo, en la respuesta a la Carta de Observaciones se adjunta 9 archivos de facturas de compra de elementos, a nombre de la Subred Sur E.S.E., las cuales carecen de valor probatorio, por cuanto algunas figuran por ventas a crédito, otra por compra de caja menor, entre otras; además, se anexó certificación del líder de almacén en la que manifiesta: *“Estas facturas no están registradas en el módulo de inventarios. Tras realizar una revisión, se constató que las mismas no fueron entregadas al almacén general para su respectivo ingreso”*.

3. En resumen, el detrimento fiscal se demuestra, por cuanto no ingresó el recurso público derivado por la venta de los residuos aprovechables de la demolición a la Tesorería de la Subred, como tampoco ingresaron los elementos supuestamente adquiridos al almacén, de los cuales no se evidenció su existencia física. Por lo tanto, no es de recibo la aseveración que: *“El hecho se*

circunscribe a un asunto de procedimiento contable interno, que no genera afectación al patrimonio público”, porque se verificó un detrimento patrimonial a la entidad.

4. Así mismo, se verificó que existieron otras entregas de residuos aprovechables por valor de \$1.914.000, del cual la Subred no aportó los comprobantes de pago, expedidos por la empresa Exireciclables; sin embargo, la entidad en su respuesta confirma el valor por concepto de residuos aprovechables en un total de \$10.760.050.

De otra parte, es de anotar que la Subred no evidenció un contrato para la venta de los residuos aprovechables de la demolición.

5. En concepto de este equipo auditor se encuentran demostrados los presupuestos establecidos en el tipo penal consagrado en el artículo 397 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 14 de la Ley 890 de 2024, sin embargo, la calificación definitiva corresponde a la Fiscalía General de la Nación, según los hechos y los documentos soporte que se adjuntan.

En consecuencia, se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$10.760.050 y presunta incidencia disciplinaria y penal, el cual debe formar parte del plan de mejoramiento de la entidad de acuerdo con los términos que establece la Resolución 036 de 2023 de la Contraloría de Bogotá D.C.

2.2.5 Hallazgo Administrativo por la falta de seguimiento y control sobre las inconsistencias en la información suministrada por la interventoría versus el avance real de obra

Como parte del proceso auditor adelantado por la Contraloría de Bogotá D.C. al Contrato de Obra 5008-2022 de la Subred Sur E.S.E., se efectuó un análisis comparativo, entre la información suministrada por la entidad en respuesta al requerimiento realizado a la interventoría en la visita administrativa 03 del 19/05/2025,

específicamente al cuadro “PAGOS REALIZADOS AL CONTRATO INTERVENTORÍA” del inciso 1.7 del documento CTSF-667-OBR-2025 con fecha del 21/05/2025 y los archivos identificados como “informes revisión avance de programaciones” asociados a las reprogramaciones oficiales del contrato.

En concordancia con lo anterior, en los siguientes cuadros se observan las diferencias presentadas en los informes mensuales de avance de ejecución de obra y los datos de los valores utilizados para calcular los porcentajes de avance, con los cuales se realizó el pago variable del contrato de interventoría. Los cuadros se muestran a continuación:

Cuadro 10. Informes de avance de programación de Obra

CONCEPTO	CORTE A	ETAPA	PORCENTAJE ESPERADO	PORCENTAJE EJECUTADO	PORCENTAJE AVANCE DEL CONTRATO
INFORME 21	26/10/2022	FASE 1 + 2	79	62	78,48
INFORME 28	30/11/2022	FASE 1 + 2	3,58	3	83,80
INFORME 32	28/12/2022	FASE 1 + 2	5,52	4,66	84,42
INFORME 38	08/02/2023	FASE 1 + 2	5,39	4,99	92,58
INFORME 42	01/03/2023	FASE 1 + 2	6,42	5,52	85,98
INFORME 57	02/05/2023	FASE 1 + 2	20,60	8,32	40,39
INFORME 62	05/06/2023	FASE 1 + 2	28,16	10,56	37,50
INFORME 66	26/07/2023	FASE 1 + 2	32,39	12,06	37,23
INFORME 68	28/09/2023	FASE 1 + 2	50,32	14,48	28,78
INFORME 72	30/10/2023	FASE 1 + 2	88,82	28,97	32,62
INFORME 03	30/04/2024	NO ESPECÍFICO	4,51	4,50	99,78
INFORME 07	28/05/2024	NO ESPECÍFICO	16,72	16,32	97,61
INFORME 12	01/07/2024	NO ESPECÍFICO	19,23	18,41	95,74
INFORME 16	29/07/2024	NO ESPECÍFICO	21,22	19,40	91,42
INFORME 20	28/08/2024	NO ESPECÍFICO	23,68	20,42	86,23
INFORME SEMANAL 110	25/09/2024	NO ESPECÍFICO	28,50	22,34	78,39
INFORME SEMANAL 118 Y 119	20/11/2024	NO ESPECÍFICO	36,95	2,45	66,17
INFORME SEMANAL 124	30/12/2024	NO ESPECÍFICO	42,97	26,12	60,79
INFORME SEMANAL 128	28/01/2025	NO ESPECÍFICO	48,10	27,47	57,11

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con información suministrada por la Subred Sur E.S.E. mediante oficio 1-2025-14470 de 06/06/20205

El anterior cuadro muestra la información revisada y verificada de los porcentajes esperados, frente al avance de obra.

Cuadro 11. Comparativos porcentajes de avance esperados y ejecutados. Contrato 5009-2022

CONCEPTO	CORTE A	PORCENTAJE ESPERADO	PORCENTAJE EJECUTADO	PORCENTAJE AVANCE DEL CONTRATO
FE10 INTERVENTORÍA URGENCIAS TUNAL	26/10/2022	77,64	61,16	78,77
FE12 INTERVENTORÍA URGENCIAS TUNAL	30/11/2022	77,64	61,16	78,77
FE14 INTERVENTORÍA URGENCIAS TUNAL	28/12/2022	5,52	4,6	84,42
FE17 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	08/02/2024	6,39	4,99	78,09
FE19 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	01/03/2023	6,42	5,52	85,98
FE20 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	29/03/2023	11,09	6,74	60,78
FE23 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	01/05/2023	20,60	8,32	40,39
FE24 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	29/05/2023	26,87	9,90	36,84
FE25 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	26/06/2023	32,39	12,06	37,23
FE27 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	31/07/2023	41,51	13,94	33,58
FE28 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	28/08/2023	50,32	14,48	28,78
FE29 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	02/10/2023	79,29	15,06	18,99
FE32 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	30/10/2023	88,82	15,28	17,20
FE33 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	27/11/2023	93,46	15,28	16,35
FE36 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	21/12/2023	97,50	15,33	15,72
FE42 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	30/04/2024	15,88	15,88	100
FE44 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	30/05/2024	16,72	16,32	97,61

CONCEPTO	CORTE A	PORCENTAJE ESPERADO	PORCENTAJE EJECUTADO	PORCENTAJE AVANCE DEL CONTRATO
FE45 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	30/06/2024	19,23	18,42	95,79
FE46 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	29/07/2024	21,22	19,40	91,42
FE47 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	28/08/2024	22,54	22,34	99,11
FE48 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	25/09/2024	22,54	22,34	99,11
FE50 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	27/11/2024	26,70	24,45	91,57
FE55 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	31/12/2024	26,27	26,12	99,43
FE54 INTERVENTORIA URGENCIAS TUNAL	28/01/2025	32,69	28,05	85,81

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con información suministrada por la Subred Sur E.S.E. en visita administrativa mediante acta 03 del 19/05/2025.

Los datos expresados en los cuadros resaltados, de acuerdo a la verificación realizada en los informes de avance (Cuadro 7), no son equivalentes a los presentados por la entidad en el cuadro “*PAGOS REALIZADOS AL CONTRATO INTERVENTORÍA*” (Cuadro 8) del inciso 1.7 del documento CTSF-667-OBR-2025.

Del análisis efectuado se concluye lo siguiente:

1. Existen diferencias sustanciales entre los avances reportados para las mismas fechas. Por ejemplo, a corte del 30/11/2022 se muestra un avance esperado del 77,64%, mientras que la cifra correspondiente es 3,58%, verificado en los informes de avance lo que representa una discrepancia de 74.06 puntos porcentuales. Este tipo de divergencias afectan de forma directa la confiabilidad de la información entregada por la entidad auditada.

2. Algunas fechas contenidas en la lista derivada de los informes de avance (Cuadro 7) no fueron reportadas, lo que evidencia una omisión en el suministro completo de datos relevantes para la auditoría.

3. Las diferencias halladas no se explican por reprogramaciones posteriores, ya que las cifras reportadas no guardan relación con ninguna reprogramación oficial verificada ni con cronogramas aprobados en actas previas.

Por lo anteriormente expuesto, la entidad no cumple con lo preceptuado en los literales b), d) y e) del Artículo 2, de la ley 87 de 1993, que consagra:

b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...)

d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;

e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros

En este orden de ideas, se evidenció inconsistencias en el seguimiento de los avances de la obra y puntos de control de la supervisión, respecto a los datos reportados por el contratista frente a los presentados por la interventoría; por tanto, la información no expresa la igualdad esperada entre los avances reportados por el contratista y la interventoría.

Por lo anterior, se concluye que la información no refleja fielmente el estado de avance del contrato y no puede considerarse como un insumo veraz para evaluar la ejecución del proyecto. Esta situación debe ser considerada como una alerta crítica dentro del proceso de auditoría, por cuanto compromete la transparencia y la veracidad en la rendición de la información de la entidad contratante.

Respuesta de la Entidad

Mediante oficio con radicado 1-2025-17133 de fecha 10/07/2025 la Subred Sur E.S.E. dio respuesta en los siguientes términos:

El equipo auditor realiza un análisis comparativo entre dos tablas presentadas en su informe (Cuadro 7 y Cuadro 8), ambas relacionadas con el avance del contrato de obra. Concluye que existen "diferencias sustanciales" y "omisión en el suministro completo de datos", lo que, a su juicio, afecta la confiabilidad de la información, compromete la transparencia y evidencia una falta de seguimiento y control por parte de la Entidad.

La conclusión de la Contraloría parte de una premisa metodológica fundamentalmente errónea: comparar dos conjuntos de datos como si fueran equivalentes, cuando en realidad provienen de fuentes distintas, tienen propósitos diferentes, se rigen por fechas de corte no coincidentes y responden a lógicas de reporte (una técnica y otra financiera) que no son idénticas. Las diferencias observadas no son "inconsistencias" que denoten falta de control, sino el resultado natural y esperado de procesos de gestión distintos y válidos.

De acuerdo con la observación presentada, las cuales se sustentan en el "Cuadro 7. Informes de avance de programación de Obra" informado por la interventoría por medio del oficio CTSF-693 OBR-2025, comparado con el cuadro "Cuadro 8. Pagos realizados al Contrato de Interventoría 5009-2022" se observa que presuntamente los cortes contemplados en cada uno de ellos difieren, por lo tanto, se presume que son ciertos mas no comparables, ya que no son las mismas fechas en las que se llevó el reporte.

Un análisis de los cuadros presentados por la Contraloría revela su distinta naturaleza:

- **Cuadro 7 ("Informes de avance de programación de Obra"):** Según indica el informe, su fuente es el oficio 1-2025-14470. Su propósito es eminentemente **técnico**: reportar el avance físico acumulado del Contrato de Obra 5008-2022 en fechas de corte específicas (ej. 26/10/2022, 30/11/2022, 28/12/2022, etc.). Este cuadro refleja el estado real del proyecto en el terreno en momentos puntuales.
- **Cuadro 8 ("Pagos realizados al Contrato de Interventoría 5009-2022"):** Su fuente, según el informe, es el acta de visita administrativa 03. Su propósito es **financiero**: justificar el cálculo del componente variable de la factura de la interventoría. Las fechas de corte no son necesariamente días calendario, sino que se asocian a periodos de facturación (identificados como FE10, FE12, FE14, etc.). Los porcentajes aquí

presentados no son necesariamente el avance físico crudo, sino el dato utilizado para aplicar la fórmula de pago contractual.

El equipo auditor comete un error de categoría al tratar ambos cuadros como si fueran dos versiones del mismo reporte. Es metodológicamente incorrecto esperar una correspondencia uno a uno entre un reporte técnico de avance físico y un reporte financiero de facturación.

La Contraloría resalta como ejemplo una supuesta discrepancia al 30/11/2022, donde el Cuadro 8 muestra un avance esperado del 77,64% mientras que el Cuadro 7 reporta un 3,58%. Esta diferencia, lejos de ser una inconsistencia, es la prueba de que los cuadros miden cosas distintas. El 3,58% corresponde al avance físico total de la obra en ese momento. El 77,64%, por su parte, no puede ser el avance de la obra; es, con toda probabilidad, un dato utilizado para la facturación de la interventoría en ese periodo específico (factura FE12), que podría corresponder al avance de un componente particular (como la Fase I de Estudios y Diseños, que tenía un peso importante al inicio) o a un cálculo específico para la liquidación de la factura de interventoría.

No existe falta de control ni de veracidad. La información es coherente y trazable si se analiza en el flujo correcto: los informes técnicos de avance (reflejados en el Cuadro 7) son el insumo primario. Estos datos de avance físico (%ACO) son luego procesados por la interventoría, que los introduce en la fórmula de pago contractual para determinar el valor a facturar por su componente variable mensual. El resultado de esta operación financiera es lo que se refleja en los soportes de pago (Cuadro 8).

La falta de una correspondencia idéntica entre los dos cuadros no es una "inconsistencia", sino la evidencia de que existe un proceso de cálculo intermedio, tal como lo estipula el contrato. La información es, por tanto, veraz dentro de su propio contexto y propósito.

*Con base en la demostración de la improcedencia metodológica de la comparación realizada por el equipo auditor, se solicita respetuosamente el **retiro** de la Observación N° 7. Se ha argumentado que la supuesta "inconsistencia" se debe a una comparación*

de dos reportes con propósitos, fuentes y fechas de corte diferentes (uno técnico y otro financiero). Se ha demostrado que la información es coherente y trazable, y que no existe una falta de control o veracidad, sino una correcta y necesaria diferenciación entre el reporte técnico de avance de obra y el reporte financiero para la facturación de la interventoría.

Nota: Los cuadros citados en los párrafos anteriores con los numerales 7 y 8 se identifican en este informe como los cuadros 10 y 11, respectivamente, conforme a la numeración interna del documento.

Pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá D.C. sobre la respuesta de la Entidad

En el marco del proceso auditor adelantado por la Contraloría de Bogotá D.C. sobre el contrato de obra 5008-2022, suscrito entre la Subred Sur E.S.E. y el contratista correspondiente, se emitió una observación administrativa relacionada con la existencia de inconsistencias en la información reportada por la interventoría respecto al avance real de obra.

Dicha observación fue sustentada mediante un análisis comparativo entre los reportes técnicos de avance físico de obra y los documentos utilizados para justificar los pagos del valor variable del contrato de interventoría. En el análisis efectuado por el equipo auditor se identificaron diferencias en los porcentajes de avance físico reportados en fechas coincidentes, sin que tales discrepancias fueran debidamente explicadas ni respaldadas.

Como respuesta a la observación, la Subred Sur E.S.E. ha solicitado su retiro, argumentando que los cuadros utilizados en el análisis por parte de la Contraloría de Bogotá corresponden a fuentes distintas con propósitos diferentes: uno técnico (de avance de obra) y otro financiero (de facturación de interventoría), y que por tanto no

deberían compararse entre sí como si fueran equivalentes. Se afirma que la diferencia de cifras no corresponde a inconsistencias.

No obstante, al analizar en detalle los elementos presentados, se concluye que los argumentos expuestos por la entidad no son suficientes ni técnicamente válidos para desvirtuar la observación administrativa, razón por la cual esta debe mantenerse.

En primer lugar, si bien es cierto que los cuadros comparados tienen objetivos distintos, también lo es que **varios de los cortes reportados coinciden en fecha entre ambos cuadros, lo que permite efectuar una comparación válida sobre los porcentajes reportados**, las diferencias en puntos porcentuales resultan críticas, sobre todo si se tiene en cuenta que dichos porcentajes fueron la base para autorizar pagos condicionados al avance de obra, con relación a lo programado.

En segundo lugar, se identificaron omisiones importantes en la información entregada por la Subred, dado que varios informes de avance que aparecen en los documentos técnicos no fueron incluidos ni referenciados en la documentación remitida por la entidad en respuesta a los requerimientos de auditoría. Esta omisión dificultó la trazabilidad y evaluación del proceso de avance y control contractual, comprometiendo los principios de transparencia y rendición de cuentas.

De igual forma, el informe de auditoría técnica sobre las reprogramaciones del contrato corrobora que, pese a los ajustes cronológicos justificados por razones ajenas y propias (entrega de predios, cesión del contrato, rediseños), la ejecución física de obra presenta un rezago y desarticulación respecto a los cronogramas proyectados. La acumulación de tareas críticas, la falta de avance en actividades estructurales e instalaciones y los bajos porcentajes de cumplimiento evidencian no solo dificultades operativas sino también deficiencias en el control técnico y administrativo del contrato, lo cual genera entre otras, mayor permanencia en obra y en consecuencia, el respectivo pago a la interventoría.

Finalmente, es importante reiterar que las inconsistencias identificadas no sólo comprometen la veracidad de la información utilizada para realizar pagos a la interventoría, sino que también afectan la planeación y el seguimiento de la ejecución contractual.

Por lo expuesto anteriormente, se ratifica la observación y se configura como hallazgo administrativo, el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento de la entidad, de acuerdo a los términos establecidos en la Resolución 036 del 2023 de la Contraloría de Bogotá, D.C.

2.3 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Tipo de hallazgo	Cantidad	Valor	Referenciación
1. Administrativos	5	No Aplica	2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 2.2.5
2. Disciplinarios	4	No Aplica	2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4
3. Penales	1	No Aplica	2.2.4
4. Fiscales	1	\$10.760.050	2.2.4

2.4 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

No se presentaron para esta actuación al momento de rendir este informe.

2.5 DENUNCIAS FISCALES

2.5.1 Derecho de Petición - DPC 1062-25

A continuación, se presenta el contenido de la denuncia radicada por la Junta Administradora Local de Tunjuelito, bajo el número 1-2025-12952 del 20/05/2024.

En la comunicación mencionada, la Junta Administradora Local - JAL denuncia un presunto detrimento patrimonial, el incumplimiento de los planes de mejoramiento, la paralización y el escaso avance de las obras del Proyecto de Urgencias del Hospital El Tunal, correspondientes al contrato 5008-2022 y de interventoría, contrato 5009-2022, a cargo de la Subred Sur E.S.E. En razón de ello, solicita una revisión de fondo de la situación, expresando su profunda preocupación ante lo que consideran un posible incumplimiento contractual

En atención a la denuncia presentada y conforme a la actuación adelantada, este organismo de control llevó a cabo el procedimiento reglamentario correspondiente. Como resultado, se configuraron 5 hallazgos administrativos, 4 con presunta incidencia disciplinaria, 1 con posible incidencia fiscal y 1 con presunta incidencia penal, las cuales fueron descritas en el presente informe.

Finalmente, cabe precisar que el contrato de obra, celebrado bajo la modalidad de “*llave en mano*”, se encuentra en fase de ejecución. En este contexto, esta Contraloría no está facultada para ejercer funciones de coadministración sobre los recursos a cargo de la entidad, ni para intervenir en las decisiones de carácter administrativo, jurídico o financiero que correspondan a su gestión.

Lo anterior, acorde con el mandato constitucional y legal, nuestra competencia se circunscribe a la vigilancia y el control fiscal, establecida en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2019, así como las funciones asignadas a la Contraloría de Bogotá D.C., mediante el Acuerdo 658 de 2016.

2.6 OTROS

Mediante correo electrónico del 1/07/2025, radicado 1-2025-16326, la Contraloría de Bogotá D.C. recibió comunicación suscrita por el representante legal del Consorcio

Tunal Salud Futura, firma contratista encargada de ejecutar el contrato de interventoría, mediante la cual informó a este organismo de control sobre las dificultades presentadas en la ejecución contractual, manifestando, en particular, “la afectación reciente del flujo financiero de la Interventoría por la revisión de la fórmula de cálculo utilizada para la facturación mensual del contrato conforme a lo establecido en la cláusula octava – forma de pago – del contrato 5009-2022”.

En atención a lo anterior, a través del oficio del 24/07/2025, radicado 2-2025-15997, la Contraloría de Bogotá D.C. precisó que, conforme al marco jurídico vigente, los organismos de control fiscal no están facultados para ejercer coadministración sobre los recursos públicos, ni intervenir en las decisiones administrativas de las entidades sujetas a vigilancia, toda vez que quien ejerce control debe abstenerse de participar en actuaciones que posteriormente serán objeto de evaluación.