



**INFORME DE AVANCE DE LA VEEDURÍA ESPECIALIZADA
EN SALUD: CONSTRUCCIÓN DE SEIS HOSPITALES
MEDIANTE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP)
(enero-junio 2019)**

De conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Acuerdo 24 de 1993

Bogotá D.C., junio de 2019



Informe de gestión de la veeduría especializada en salud: construcción de seis hospitales mediante Asociaciones Público Privadas - APP (enero-junio 2019)

Veedor Distrital

Jaime Torres–Melo

Viceveedor Distrital

Daniel García Cañón

Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos

Juan Carlos Rodríguez Arana

Veedora Delegada para la Contratación

Tatiana Mendoza Lara

Veedor Delegado para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal

Jasson Cruz Villamil

Veedor Delegado para la Participación y los Programas Especiales

Diego Fernando Maldonado Castellanos

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Jairo Edison Tirado Martínez

Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Tatiana Mendoza Lara

Equipo de Trabajo

Sulma Melo Ríos

Gloria Inés Osorio Aponte



Tabla de contenido

Introducción	4
1. Caracterización de actores, intereses y capacidades	6
1.1 Contexto de la veeduría especializada.....	6
1.2 Caracterización de actores, intereses y capacidades.....	9
2. Caracterización objeto de control social	9
2.1 Objeto de control social.....	9
2.2 Cobertura geográfica y beneficiarios.....	11
3. Plan de formación	11
4. Acceso a la información pública y generación de espacios de diálogo público	13
5. Pasos a seguir	21
Referencias.....	22

Lista de tablas

<i>Tabla 1.</i> Proyectos de hospitales para construcción mediante esquema de APP	7
<i>Tabla 2.</i> Número de Integrantes de las Veedurías Ciudadanas.....	9
<i>Tabla 3.</i> Jornadas de capacitación y sesiones de trabajo dirigidas a la veeduría especializada.....	11
<i>Tabla 4.</i> Avances de los proyectos APP Hospitales.....	13

Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Mapa de las Subredes Integradas de Servicios de Salud ¡Error! Marcador no definido.	
---	--



Introducción

La Veeduría Distrital, en cumplimiento de su misión como entidad de control preventivo y promotor del control social en Bogotá D.C., busca contribuir al mejoramiento de la gestión de las entidades distritales a partir de la cualificación de la ciudadanía para el cuidado de lo público y del fortalecimiento de los espacios de diálogo entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

En desarrollo de sus compromisos misionales, la Veeduría Distrital ha creado la estrategia de veedurías especializadas, basada en la implementación de la Ruta del Control Social, mediante la cual realiza acciones de fortalecimiento y acompañamiento a organizaciones sociales, ciudadanos y entidades del Gobierno Distrital en la puesta en marcha de procesos de control social incidente alrededor de asuntos sectoriales o poblacionales de la ciudad.

Teniendo en cuenta los desafíos que la ciudad afronta en materia de modernización, actualización y ampliación de la infraestructura hospitalaria para el mejoramiento de la oferta de los bienes y servicios del sector salud, la Secretaría Distrital de Salud - SDS realizó una invitación en el mes de febrero de 2017 a la Veeduría Distrital para participar en el proceso de acompañamiento de la ciudadanía en la construcción de hospitales en el Distrito Capital. El proceso tiene como objetivo vincular a los ciudadanos en el seguimiento, diseño e implementación del proyecto de construcción de seis hospitales en la ciudad, bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas - APP.

Dentro de este marco, la Veeduría Distrital, en coordinación con la SDS, ha venido acompañando un ejercicio de conformación, cualificación y desarrollo de veedurías ciudadanas encargadas de realizar ejercicios sistemáticos de control y seguimiento a la construcción de los hospitales de Bosa, Usme, La Felicidad, Materno Infantil, Santa Clara y Simón Bolívar.

Este acompañamiento se enmarca en una de las tres líneas de acción que promueve la Veeduría Distrital para la vinculación de ciudadanos a ejercicios de seguimiento y vigilancia a la gestión pública del Distrito: veedurías especializadas, veedurías estratégicas y Observatorios Ciudadanos. Las veedurías especializadas se concentran en incentivar el surgimiento de experiencias de control social lideradas por ciudadanos en temas poblacionales y sectoriales, tales como salud, educación, discapacidad, ambiente, entre otros.

El acompañamiento realizado por la entidad en el marco de las veedurías especializadas se adelanta mediante la implementación de la Ruta del Control Social. Dicha ruta metodológica está conformada por las siguientes seis fases. Dichas fases son flexibles y no se deben desarrollar estrictamente de forma lineal.

- 1. (...) Caracterización de actores, intereses y capacidades:** El propósito de esta fase es conocer las capacidades, los conocimientos específicos y/o especializados que tienen los ciudadanos interesados en realizar el ejercicio de control social.



2. **Caracterización del objeto de control social:** Esta fase consiste en el desarrollo de una serie de espacios de diálogo en los cuales los ciudadanos interesados en adelantar un ejercicio de control social definen un tema de política pública, que puede estar a su vez relacionado con un plan, programa y/o proyecto que será objeto de seguimiento.
3. **Formación:** El propósito de esta fase se da a partir de la identificación de las capacidades de los ciudadanos que harán parte de la experiencia de control social, para concertar y adelantar un ejercicio de formación en temáticas que permitan fortalecer sus conocimientos, capacidades y habilidades afines con los asuntos del objeto de seguimiento y en materia de participación ciudadana y control social.
4. **Acceso a la información pública y generación de espacios de diálogo público:** En esta fase, se promueven espacios de interacción entre los ciudadanos y la Administración que permitan la interlocución respetuosa, constructiva y concertada en temas relacionados con el seguimiento a lo establecido en el objeto de control social. Asimismo, teniendo en cuenta que estos ejercicios se enfocan en fomentar el uso del derecho al acceso a la información pública, la Ruta del Control Social define tres momentos en esta fase:
 - Acceso a la información pública: La información de calidad, clara, suficiente y oportuna es indispensable para el buen desarrollo del ejercicio de control social. Por esta razón, se promueve que la ciudadanía adelante acciones dirigidas a la identificación y a la sistematización de sus inquietudes para desarrollar las gestiones pertinentes con el propósito de acceder a los insumos y conceptos con los que cuenta la Administración.
 - Análisis de información: Desarrollo mesas de trabajo, talleres, foros, debates, entre otros espacios, que permitan una revisión y un análisis cualificado de los ciudadanos frente a la información que es entregada por las diferentes entidades públicas.
 - Espacios de socialización de recomendaciones ciudadanas: Promover espacios de apertura institucional que tengan en cuenta las recomendaciones que surjan de los ejercicios de control social. Este objetivo se fundamenta en la importancia que tiene la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los planes, programas y/o proyectos que se gestionan en la ciudad. De esta forma, se busca promover espacios de apertura institucional que tengan en cuenta las recomendaciones que surjan de los ejercicios de control social.
5. **Seguimiento y evaluación:** Proceso de verificación enfocado en determinar si las recomendaciones pactadas entre ciudadanos e instituciones públicas fueron acogidas, y traducidas en decisiones y acciones de política pública.



6. **Sistematización de la experiencia:** Realización de la sistematización de los principales momentos de la experiencia con el fin de retroalimentar y mejorar el desarrollo de nuevos ejercicios de control social.
7. **Comunicación:** El objetivo de este paso es presentar los resultados, avances, dificultades, compromisos y retos que se identificaron durante el ejercicio de control social ante los grupos de interés (...) (Veeduría Distrital, 2018).

Durante la vigencia 2018, la veeduría especializada en la construcción de hospitales mediante APP adelantó las etapas 1, 2, 3 y 4 de la Ruta del Control Social y planeó acciones para la puesta en marcha de las fases 5, 6 y 7 en 2019.

Por esta razón, este documento tiene como objetivo presentar la gestión de los principales avances desarrollados en el 2019, a partir de las fases ya mencionadas, por parte de la veeduría especializada en salud: construcción de seis hospitales mediante APP. Para ello, en un primer momento de este documento, se expondrá la conformación actual del grupo; en segundo lugar, se describirán las características del objeto de control social definido por la veeduría ciudadana; en tercer lugar, se presentarán los temas y las jornadas de formación realizadas; en cuarto lugar, se describirán los espacios de acceso y análisis de información pública realizados; y finalmente, se resaltarán los pasos a seguir para el desarrollo de éste ejercicio de control social.

Es importante aclarar que los hospitales priorizados en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos 2016 - 2020” - PDD 2016-2020 son seis, sin embargo en el plan de inversión se plantea la contratación prioritaria de tres a partir de los estudios de pre inversión, avance en su desarrollo y mayores elementos de factibilidad en su implementación realizados por la Secretaría Distrital de Salud - SDS. Dichos hospitales son: i) Usme, que corresponde a una iniciativa que se financiará 100 %, con recursos distritales; ii) Bosa y; iii) Santa Clara. Por su parte, los hospitales Materno Infantil, Simón Bolívar y la Felicidad siguen presentando retos normativos, técnicos y de recursos para su implementación lo cual ha restringido el avance en su desarrollo.

1. Caracterización de actores, intereses y capacidades

1.1 Contexto de la veeduría especializada

De acuerdo con el PDD 2016-2020, uno de los retos más importantes de la ciudad está relacionado con el mejoramiento de la prestación de servicios de salud y, particularmente, con la atención a la población afiliada al régimen subsidiado o en condición de vulnerabilidad a través de la red pública hospitalaria.

Según la SDS y el PDD 2016-2020, para el año 2016 el balance de la ciudad en este aspecto arrojaba que Bogotá presentaba:

1. Déficit de camas hospitalarias de 1,8 por cada 100 mil habitantes respecto al estándar definido por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE (Secretaría Distrital de Salud, 2016, p. 4).
2. Una mala distribución geográfica de la oferta de servicios en salud debido a que buena parte de ella se concentra en el nororiente de la ciudad, mientras el 80% de la población atendida mediante la red pública hospitalaria se concentra en el sur y el occidente (Secretaría Distrital de Salud, 2016, p. 4).
3. Una infraestructura hospitalaria con atrasos físicos y tecnológicos de cerca de 15 años.

Con el fin de hacer frente a estos retos, la Administración Distrital promovió una reorganización de los servicios de salud que fue aprobada mediante la expedición del Acuerdo 641 de 2016 y derivó en la creación de una Red Integrada de Servicios de Salud conformada por cuatro subredes (Sur, Sur-Occidente, Norte y Centro-Oriente), que agruparon a los 22 hospitales que hacen parte de la red pública de salud de la ciudad.

Figura 1. Mapa de las Subredes Integradas de Servicios de Salud



Fuente: elaborada por Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá (2016).

De otro lado, para actualizar la oferta hospitalaria y superar el déficit de servicios de salud, en un primer momento se definió la construcción de seis hospitales: tres de reposición para remplazar infraestructura ya existente, y tres totalmente nuevos. Estos seis hospitales tendrían como principal fuente de financiación el esquema de APP y aportarían a la ciudad 1.200 camas nuevas y 800 mejoradas.

Tabla 1. Proyectos de hospitales para construcción mediante esquema de APP

Subred	Hospital	Número de camas	Tipo
--------	----------	-----------------	------



Centro-Oriente	Materno Infantil	347	Reposición
	Santa Clara	400	Reposición
Norte	Simón Bolívar	450	Reposición
Sur-Occidente	Bosa	250	Nuevo
	La Felicidad	250	Nuevo
Sur	Usme	300	Nuevo

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDS (2016).

Para la ejecución del proyecto de construcción de los hospitales, la Secretaría Distrital de Salud a través del Fondo Financiero Distrital de Salud, suscribió el contrato No. 1796 de 2016 con la Financiera de Desarrollo Nacional - FDN, el cual tiene por objeto *“Realizar la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos de asociación público privada en salud y asesorar el proceso contractual hasta la adjudicación de los proyectos conforme a requerimientos e instrucciones de la Secretaría Distrital de Salud”* (FDN, 2017, p. 7).

Este contrato contempla el desarrollo de tres fases y dos módulos:

Fase I: Pre-evaluación y Pre-dimensionamiento técnico, financiero y jurídico.

Fase II: Estructuración técnica, financiera y legal.

Fase III: Acompañamiento en el proceso de promoción y licitación.

Módulo I: Socialización de los Proyectos.

Módulo II: Administración de los contratos resultantes.

Posteriormente, en el 2017 la FDN presentó el documento *“Estructuración técnica, Legal y Financiera de los Proyectos de Asociación Público Privada en Salud y Asesoría del Proceso Contractual hasta la Adjudicación de los Proyectos”* que contiene los aspectos jurídicos, técnicos, urbanísticos, financieros y fiscales que sirven de base para analizar la viabilidad de los proyectos, expone a su vez los principales retos identificados, y desarrolla una propuesta de priorización para orientar la toma de decisiones por parte de la Secretaría Distrital de Salud en la Fase I de pre-evaluación. De la misma manera, la FDN realizó un documento sobre la *“Debida Diligencia”* de cada uno de los proyectos contemplados, en el que se incluye la información base para la Fase II de estructuración técnica, financiera y legal.

A partir de los estudios de pre-inversión del proyecto, en 2018 la Administración Distrital tomó dos decisiones que modificaron lo inicialmente proyectado en el proceso de construcción de los hospitales. Por un lado, el hospital de La Felicidad no hará parte de la primera fase de construcción, es decir se deja estructurada la propuesta, pero no se prioriza dentro de los hospitales que serán construidos y, por otro lado, se definió que el hospital de Usme se construirá con recursos propios y no bajo el esquema de APP.



1.2 Caracterización de actores, intereses y capacidades

En la puesta en marcha de la veeduría especializada a la construcción de seis hospitales bajo el esquema de APP en Bogotá participan tres grupos de actores involucrados: i) las entidades distritales que implementan las políticas públicas relacionadas con los objetos de control social lideradas por la SDS; ii) los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil o instancias de participación que conforman las veedurías ciudadanas como los COPACOS, las Asociaciones de Usuarios y personas que han sobrevivido a enfermedades catastróficas, y; iii) las entidades de control y vigilancia que apoyan el desarrollo de la experiencia, lideradas por la Veeduría Distrital.

En total, 73 ciudadanos hacen parte de las distintas veedurías ciudadanas, integradas de la siguiente manera:

Tabla 2. Número de Integrantes de las Veedurías Ciudadanas

<i>Subred</i>	<i>Hospital</i>	<i>Número de veedores ciudadanos</i>
Centro-Oriente	Materno Infantil	10
	Santa Clara	15
Norte	Simón Bolívar	8
Sur-Occidente	Bosa	12
	La Felicidad	13
Sur	Usme	15
<i>Total</i>		73

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en actas de conformación de las veedurías ciudadanas.

En cuanto a los intereses de los veedores ciudadanos, se identificó su preocupación por conocer y cualificar sus conocimientos frente al funcionamiento del esquema de APP, los planes de financiamiento, las fases del proceso de contratación, la compra y adquisición de predios, la cobertura de los servicios a prestarse, y en general sobre la información de los avances del diseño y construcción del proyecto.

Las capacidades identificadas en los actores de la sociedad civil que hacen parte de las seis veedurías ciudadanas mencionadas, surgen de la experiencia de realizar ejercicios de control social asociados a la prestación de servicios del sistema de salud, permitiéndoles, por un lado, obtener conocimientos sobre los mecanismos de la participación ciudadana, como también conocer las necesidades colectivas frente al esquema de salud en sus territorios.

2. Caracterización objeto de control social

2.1 Objeto de control social



Durante el mes de marzo de 2017 se llevaron a cabo seis jornadas de conformación de veedurías ciudadanas para cada uno de los seis hospitales que se construirán bajo el esquema de APP. El fin de cada jornada fue precisar el objeto de control social general y específico de cada veeduría ciudadana, así como adelantar los trámites para presentarlas y registrarlas formalmente ante la Personería de Bogotá.

Los seis grupos de ciudadanos que conformaron las veedurías ciudadanas definieron un objeto de control social general de carácter común, así como un objeto de control social específico ajustado a las particularidades de cada uno de los hospitales. El objeto de control social general de la veeduría especializada es: “realizar el seguimiento, la vigilancia y el control a la construcción de seis hospitales en el Distrito mediante el instrumento de Asociaciones Público Privadas en Bogotá”.

Por su parte, cada veeduría ciudadana estableció un objeto de control social particular, tal como reposa en las actas de constitución, los cuáles se enuncian a continuación:

- a) **Veeduría ciudadana a la construcción del Hospital de Bosa:** “Realizar el seguimiento, la vigilancia y el control al proceso de diseño, construcción, dotación y equipamiento para la operación del nuevo Hospital de Bosa, obra que se ejecutará mediante la Asociación Público Privada (APP), de acuerdo a lo señalado en Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 – 2020”.
- b) **Veeduría ciudadana a la construcción del Hospital de Usme:** “Realizar seguimiento, vigilancia y control al proceso de compra y legalización de los predios, diseño, construcción, dotación y equipamiento para la operación del nuevo Hospital de Usme, y a la prestación del servicio de salud que garantice la oportunidad, calidad y cobertura con enfoque diferencial, obra que se ejecutará mediante la Asociación Público Privada (APP), de acuerdo a lo señalado en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 – 2020”.
- c) **Veeduría ciudadana a la construcción del Hospital Materno Infantil:** “Realizar el seguimiento, la vigilancia y el control al proceso de financiación, diseño, construcción, dotación y equipamiento para la operación del nuevo Hospital Materno Infantil, obra que se ejecutará mediante la Asociación Público Privada (APP), de acuerdo a lo señalado en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 – 2020”.
- d) **Veeduría ciudadana a la construcción del Hospital Santa Clara:** “Realizar el seguimiento, vigilancia y control al proceso de financiación, diseño, construcción, dotación y equipamiento para la operación del nuevo Hospital Santa Clara, obra que se ejecutará mediante el esquema de Asociación Público Privada (APP), de acuerdo a lo señalado en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 – 2020”.



- e) **Veeduría ciudadana a la construcción del Hospital La Felicidad:** “Realizar el seguimiento, la vigilancia y el control al proceso de financiación, diseño, construcción, dotación y equipamiento para la operación y habilitación del nuevo Hospital la Felicidad, para garantizar la calidad, oportunidad y total cobertura de los servicios médicos del Hospital, obra que se ejecutará mediante la Asociación Público Privada (APP), de acuerdo a lo señalado en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 – 2020”.
- f) **Veeduría ciudadana a la construcción del Hospital Simón Bolívar:** “Realizar el seguimiento, la vigilancia y el control al proceso de financiación, diseño, construcción, dotación y equipamiento para la operación y habilitación del nuevo Hospital Simón Bolívar, para garantizar la calidad, oportunidad y total cobertura de los servicios médicos del Hospital, obra que se ejecutará mediante la Asociación Público Privada (APP), de acuerdo a lo señalado en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 – 2020”.

2.2 Cobertura geográfica y beneficiarios

La cobertura geográfica de la veeduría especializada a la construcción de seis hospitales bajo el esquema de APP en Bogotá es Distrital con énfasis en las localidades donde se construirán, esto comprende las localidades de Bosa, Usme, Santa Fe, La Candelaria, Usaquén y Fontibón. La población que se beneficia de las obras son los usuarios del sistema de salud afiliados al régimen subsidiado y la población vulnerable que no pertenece a ningún régimen de prestación de servicios de salud.

3. Plan de formación

Con el propósito de continuar fortaleciendo las habilidades y conocimientos de los ciudadanos que hacen parte de la veeduría especializada a la construcción de seis hospitales bajo el esquema de APP, la Veeduría Distrital y la SDS adelantaron en el primer semestre de 2019, algunas jornadas de formación y sesiones de trabajo que se desarrollaron en dos sentidos: por un lado, se enfocaron en la ampliación del conocimiento y la información de los veedores ciudadanos sobre los pliegos tipo en la contratación mediante la modalidad de APP; y por otro lado, las sesiones de trabajo se centraron en una serie de lineamientos técnicos dados por la Veeduría Distrital con relación a la elaboración de pronunciamientos ciudadanos, teniendo en cuenta la extensas cantidad de información que ha brindado la SDS frente a los proyectos de construcción de los seis hospitales objetos de control social.

A continuación, se presentan las jornadas desarrolladas:

Tabla 3. Jornadas de capacitación y sesiones de trabajo dirigidas a la veeduría especializada

<i>Fecha</i>	<i>Actividad</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Responsables</i>
--------------	------------------	-----------------	---------------------



22 de enero de 2019	Jornada de evaluación	Identificar logros, dificultades y retos del trabajo desarrollado por la veeduría especializada.	SDS Veeduría Distrital
26 de febrero de 2019	Jornada de capacitación	Conocer avances en los proyectos de construcción de los seis hospitales. Aclarar aspectos relacionados con la modificación de los objetos de control social y el rol de los veedores.	SDS Personería de Bogotá Veeduría Distrital
19 de marzo de 2019	Jornada de capacitación	Conocer las características de los procesos de contratación en el marco de las APP. Profundizar en lo dispuesto en la Ley 1882 de 2018 “elaboración de pliego de condiciones (pliegos tipo en los procesos de selección para la adjudicación de contratos de obra pública, consultoría e interventoría de obra pública)”.	Veeduría Distrital
10 de abril de 2019	Taller	Dar a conocer lineamientos técnicos para la elaboración de pronunciamientos ciudadanos relacionados con la información entregada por la SDS relacionada con los avances en la construcción de los seis hospitales mediante la modalidad de APP, identificando hallazgos, alertas y recomendaciones.	Veeduría Distrital
3 de mayo de 2019	Taller con Veedores del Hospital Bosa	Identificar los hallazgos, las alertas y recomendaciones sobre el proyecto de construcción del Hospital de Bosa.	Veeduría Distrital SDS



6 de mayo de 2019	Taller con veedores del Hospital Santa Clara	Identificar los hallazgos, las alertas y recomendaciones sobre el proyecto de construcción del Hospital Santa Clara.	Veeduría Distrital SDS
-------------------	--	--	------------------------

Fuente: elaborado por la Veeduría Distrital con base en las relatorías y asistencias de las reuniones del 22 y 26 de enero, del 19 de marzo, del 10 de abril y del 3 y 6 de mayo de 2019.

4. Acceso a la información pública y generación de espacios de diálogo público

4.1 Acceso a la información: hasta la fecha de corte de este informe, las acciones que se han adelantado se enmarcan en fomentar el derecho al acceso a la información pública con el fin de que los ciudadanos puedan ejercer un control social efectivo, y que aporten al debate fundamentado sobre la gestión que realiza la Administración Distrital frente al objeto de control social identificado.

Teniendo en cuenta lo anterior, a través del acompañamiento que realiza la Veeduría Distrital y la SDS a la veeduría especializada que hace seguimiento al proyecto de construcción de seis hospitales bajo el esquema de APP, se adelantó en el primer semestre del 2019 un espacio de diálogo que tuvo como propósito conocer los avances frente al proyecto de construcción de los hospitales bajo el modelo de APP.

4.2 Espacios de diálogo público: a inicios de 2019, la Veeduría Distrital notó que los veedores ciudadanos se encontraban muy preocupados en relación con los retrasos en los compromisos de la Administración Distrital para mejorar la infraestructura hospitalaria pública en la ciudad; en particular, les inquietaban las implicaciones del mecanismo contractual y la no claridad sobre la consecución de los recursos para financiar los proyectos por parte de la SDS.

Uno de los objetivos de la Veeduría Distrital en desarrollo de la Ruta del Control Social, es generar espacios de interlocución, deliberación y comunicación para que las autoridades públicas informen, respondan y den explicaciones sobre los asuntos que son de interés de la ciudadanía. Dadas las preocupaciones de los veedores ciudadanos que conforman la veeduría especializada, la Veeduría Distrital en articulación con la SDS llevó a cabo una jornada de diálogo, en la cual se presentaron los avances y el estado de cada uno de los proyectos hasta el momento de la reunión.

El siguiente es el resumen de los avances sobre los proyectos de construcción de hospitales mediante la modalidad APP, socializados por los asesores de la SDS, en el espacio de diálogo del 26 de enero de 2019:

Tabla 4. Avances de los proyectos APP Hospitales

<i>Hospital</i>	<i>Tipo de iniciativa</i>	<i>Avances</i>	<i>Estado</i>	<i>Cronograma</i>
-----------------	---------------------------	----------------	---------------	-------------------



<p>Usme (Carrera 5 Este No. 110-11 Sur</p>	<p>Pública, financiado 100%, aprobado con vigencias futuras, con aval técnico, legal y financiero de instancias Distrital y Nacional</p>	<p>Estructurado en fase I y II, para modalidad APP. Migró a modalidad de obra pública bajo tipo D en contrato Llave en mano por aspectos de financiación y de fuentes de recursos no aptos para largo plazo. Productos desarrollados: Estudio de títulos; debida diligencia, estudio de oferta y demanda, Programa Médico Arquitectónico - PMA, Capex y Opex de proyecto para diseño, construcción y dotación; plan de implantación; análisis de predios para selección del más adecuado; anteproyecto arquitectónico, prospectiva arquitectónica, licencia de urbanismo aprobada y avalúo por parte de Catastro Distrital. Convenio FFDS y Red Sur. Acuerdo de Servicio FFDS y Red Sur. Dos comités de seguimiento. Junta Directiva para adición. Trámite ante DDP. Puesta a punto de cuarto de datos para licitación. Elaboración final de pliegos.</p>	<p>Se encuentra en proceso de desengloble, compra del predio y fase final de plan de implantación; fase III Construcción de pliegos y anexos técnicos. Objeto de proyecto: Diseño definitivo, construcción y dotación. Interventoría en todos los ítems. Se realizó Convenio con la Subred Sur en diciembre de 2018. En ejecución Convenio SDS Subred Sur.</p>	<p>Julio de 2019 a diciembre 2022.</p>
--	--	---	--	--



<p>Bosa (Calle 73 Sur No. 100 A-53)</p>	<p>Pública, financiado 100%, aprobado en Comité de APP. En curso para vigencias futuras ante el Concejo de Bogotá.</p>	<p>Estructurado en fases I y II para modalidad de Asociación Público Privada, de iniciativa pública. Productos desarrollados: Estudio de títulos; debida diligencia, estudio de oferta y demanda, PMA; Capex y Opex de proyecto para diseño, construcción, dotación, mantenimiento y operación física de la infraestructura, plan de implantación, anteproyecto arquitectónico.</p>	<p>Se encuentra en fase III Construcción de pliegos y anexos técnicos para aval técnico, legal y financiero de instancias Distrital y nacional para consecución de vigencias futuras. Objeto de proyecto: Construcción, dotación mantenimiento y operación física más interventoría en todos los ítems. Actualmente se encuentra en precalificación de oferentes. En curso, gestión para vigencias futuras-aval fiscal.</p>	<p>Julio de 2019 a diciembre 2022.</p>
<p>Santa Clara (AK 10 No. 1-59 Sur)</p>	<p>Pública, financiado 100%, aprobado con vigencias futuras, con aval técnico, legal y financiero de instancias Distrital y Nacional.</p>	<p>Estructurado en modalidad atípica-innominado. Productos desarrollados: Estudio de títulos, debida diligencia, estudio de oferta y demanda, PMA, Capex y Opex de proyecto para diseño, construcción, dotación y mantenimiento por 5 años. Plan especial de</p>	<p>En fase III Construcción de pliegos y anexos técnicos. Objeto de Proyecto: Diseño definitivo, construcción y dotación, más interventoría en todos los ítems. En ejecución Convenio ERU-</p>	<p>Julio de 2019 a diciembre 2022.</p>



		<p>manejo y protección para todo el conjunto hospitalario San Juan de Dios PEMP-CHSJD; modificación PEMP. Anteproyecto arquitectónico. Convenio FFDS y Red SCO. Dos Comités de Seguimiento. Junta Directiva para adición. Trámite ante DDP completo. En trámite de vigencias futuras. Puesta a punto de cuarto de datos para licitación. Elaboración final de pliegos.</p>	SDS Subred CO.	
Instituto Materno Infantil (AK 10 No. 1-59 Sur)	Pública, no financiado.	<p>Estructurado en fases I y II para modalidad de asociación público privada, de iniciativa pública. Productos desarrollados: Estudio de títulos, debida diligencia, estudio de oferta y demanda, PMA, Capex y Opex de proyecto para diseño, construcción, dotación y mantenimiento. Plan especial de manejo y protección para todo el conjunto hospitalario San Juan de Dios PEMP-CHSJD; modificación PEMP; anteproyecto arquitectónico.</p>	<p>Se encuentra en fase III construcción de pliegos. Objeto de proyecto: Diseño definitivo, construcción, dotación, mantenimiento y operación física más interventoría en todos los ítems. Estructurado 100%, en lista de espera para financiación siguiente Alcaldía.</p>	<p>Por definir una vez se financie.</p>
Simón Bolívar	Pública no financiada.	<p>Estructurado en fases I y II para modalidad de</p>	<p>Plan parcial en fase final. Fase</p>	<p>A definir una vez se</p>



(Calle 200 Autopista Norte)		<p>asociación público privada, de iniciativa pública. Productos desarrollados: Estudio de títulos, debida diligencia, estudio de oferta y demanda, PMA, Capex y Opex de proyecto para diseño, construcción, dotación, mantenimiento y operación física de la infraestructura. Anteproyecto arquitectónico.</p>	<p>III Construcción de pliegos. Objeto de proyecto: Diseño definitivo, construcción, dotación, mantenimiento y operación física, más interventoría en todos los ítems. Estructurado 100%, en lista de espera para finalización siguiente Alcaldía.</p>	<p>financien.</p>
<p>La Felicidad (Carrera 72 B por Calle 23)</p>	<p>Privada con recursos públicos no definidos a la fecha. La identificación de fuentes para este proyecto se da en la fase de factibilidad con ocasión de CONFIS y Comités de APP.</p>	<p>Se realizó estudio de redimensionamiento.</p>	<p>Actualmente cursa una APP de iniciativa privada sin aportes de recursos públicos para su construcción y operación, cuyo resultado final es: No viable iniciativa privada. Se continuará proceso de estructuración del hospital posible alianza con INC. Prioritario siguiente Alcaldía.</p>	<p>Por definir en posterior etapa de factibilidad.</p>

Fuente: elaborado por la Veeduría Distrital con base en la información socializada por la SDS en espacio de diálogo del 26 de febrero de 2019.



Dentro de las principales intervenciones de los veedores ciudadanos, luego de escuchar los avances y el estado de cada uno de los proyectos, se resaltan las siguientes:

- El atraso en los cronogramas de los proyectos de infraestructura hospitalaria pues, según los veedores, la SDS les había informado que la apertura del proceso de precalificación estaba prevista para abril de 2018, la apertura de la licitación pública, para agosto de 2018, la suscripción de contratos para diciembre de 2018, el inicio de las construcciones, estaba previsto para julio de 2019 y la apertura de hospitales para julio de 2022.
- Las demoras en el trámite para la consecución y aprobación de los recursos para financiar los proyectos.
- La falta de claridad sobre por qué el Hospital La Felicidad, de la localidad de Fontibón, fue el último priorizado por la FDN, además de la incertidumbre frente a por qué migró de ser una iniciativa pública a iniciativa privada.
- Desconocimiento del futuro de los hospitales que ya no van a construirse mediante la modalidad APP.
- Es necesario conocer el plan de contingencia que implementará la Administración Distrital para atender a los usuarios de los hospitales Santa Clara, Materno Infantil y Simón Bolívar, mientras dure su construcción.

4.3 Análisis de información: La Veeduría Distrital con el apoyo de la SDS acompañó técnicamente a las veedurías ciudadanas de los Hospitales de Bosa y Santa Clara en la elaboración de pronunciamientos ciudadanos fruto de la revisión y análisis de la información suministrada por la Administración Distrital, en los cuales se registran los hallazgos, las alertas y las recomendaciones en relación los proyectos de construcción de dichos hospitales. Dentro de los resultados preliminares de dichos pronunciamientos, se pueden extraer los siguientes:

Hospital Bosa:

Principales hallazgos:

- Preocupación debida a que a la fecha no se cuenta con información veraz acerca del nombre del contratista que ejecutará la obra.
- Retrasos en el cronograma de inicio de obras.
- Desconocimiento de la escritura del terreno adquirido para la construcción del proyecto.
- Desconocimiento de los planos y componentes del proyecto.
- Desconocimiento del proyecto del hospital inteligente y helipuerto.

Alertas y recomendaciones:

- Es indispensable que este proyecto sea blindado contractualmente comprometiendo a la Administración con la firma del mismo en esta vigencia.



- Es fundamental que la SDP y la SDS informen a la mayor brevedad posible, acerca del uso del suelo del predio asignado para la construcción del hospital de Bosa II Nivel.
- Dado que el proyecto construcción del hospital de Bosa mediante APP supera el periodo de gobierno, el mismo debe quedar blindado de cualquier interpretación jurídica. Por lo anterior se solicita que la SDP y la SDS informen si el plan de implantación del proyecto de construcción del hospital de Bosa es susceptible de modificaciones por parte de la nueva administración.
- Los compromisos y acuerdos establecidos frente a la construcción del hospital deben incluirse en la plataforma de seguimiento a compromisos de la Veeduría Distrital.
- Que la información sobre el desarrollo del proyecto, sus avances y debilidades llegue oportunamente a la veeduría ciudadana, a través de los correos electrónicos y de las redes sociales pertinentes para tal fin.
- No utilizar el proyecto para fines políticos, especialmente en vísperas de cambio de gobierno distrital.
- Implementar una estrategia de seguimiento y monitoreo: la SDS, con el apoyo de la interventoría, deberán realizar la función de supervisión de manera permanente al contrato de APP durante todas las fases del proyecto, desarrollar las acciones necesarias y pertinentes que le permitan verificar el cumplimiento de lo pactado en el mismo.
- Una vez entre en funcionamiento el hospital de Bosa, aplicar la “Guía para la aplicación de los lineamientos de medición de los niveles de servicio, estándares de calidad y criterios ambientales para los proyectos de infraestructura de salud que se desarrollen bajo el esquema de asociación público privada” del Departamento Nacional de Planeación-DNP; documento que señala los principales aspectos para el seguimiento al desarrollo de la APP, en términos de los indicadores de gestión, de gestión de los procesos centrales, de servicio, y de mejora continua (DNP, 2014 y 2016).

Hospital Santa Clara

Principales hallazgos:

- Se encontró gran porcentaje de ciudadanos atendidos en consultas externas, esto por el desplazamiento de gran parte de la población hacia la localidad, especialmente de Los Mártires, aspecto que debe ser considerado para la construcción del proyecto.
- Tras 3 años solo se cuenta con información sobre diagnósticos, estudios y diseños del proyecto, y aún no se ha materializado la consecución de los terrenos en donde se construirá el hospital.

Alertas y recomendaciones

- Se debe discriminar el número de camas, incluyendo las de observación (junto con las camillas y el número de estas).



- Según la propuesta de la SDS, el número de camas es de 403, sin embargo no existe claridad frente a la cifra pues 3 diferentes fuentes expresan datos diversos: una por parte de los medios de comunicación, otra por parte de los asesores de la SDS, y otra por parte del Secretario Distrital de Salud.
- Se deben aclarar las funciones y servicios que prestará el CAPS, y la Central de Urgencias que estará incluido en el hospital Santa Clara.
- Se requiere contar con mayor información frente a urgencias, nuevas especializaciones que se incluirían, y la contratación flota de ambulancia y/o helipuertos.
- Se recomienda por parte de las veedurías ciudadanas, que en las habitaciones se habiliten un máximo de 2 a 3 camas con su respectivo baño.
- Hay desacuerdo e inconformidad de la veeduría especializada con el nuevo lenguaje utilizado actualmente frente al sistema de salud, dado que no fue consultado con las comunidades directamente partícipes del mismo. En este sentido, el nuevo modelo de salud y el desarrollo de los proyectos de construcción de los hospitales debe utilizar un lenguaje claro y accesible a las comunidades.
- El desarrollo del proyecto necesariamente debe estar atado al cumplimiento de los planes, programas y proyectos de recuperación de las edificaciones patrimoniales, los espacios públicos propuestos, así como a la consolidación del Complejo Hospitalario enfocado en la educación universitaria. Para ello, cualquier intervención que se pretenda realizar deberá contar con la aprobación por parte de la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, así como agotar el trámite de la correspondiente licencia de construcción en la modalidad que se requiera. En este sentido, se recomienda socializar por parte del Ministerio de Cultura, Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC, Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano - ERU y del Plan Especial de Manejo y Protección - PEMP, el concepto y los cambios que se han podido generar sobre los proyectos.
- Es necesario implementar una estrategia de seguimiento y monitoreo frente a los cambios que se susciten una vez entre en funcionamiento el hospital, estableciendo espacios de diálogo con las veedurías ciudadanas que motiven el cumplimiento de lo pactado.
- A propósito de los empalmes que se surtan por parte de las administraciones saliente y entrante, se recomienda prestar atención especial en los soportes de las cifras que están siendo la base para conocer la situación real de la salud en la ciudad. Por ello, se insta a la SDS a tener información actualizada sobre el número real de camas habilitadas y cerradas en la red hospitalaria pública distrital durante el periodo 2016-2020.

La SDS ha brindado información a los veedores ciudadanos de los diferentes avances, cambios y decisiones que se han presentado frente a cada uno de los proyectos, lo cual, ha posibilitado un diálogo con la Administración, que permite a estas veedurías hacer un análisis de la misma.

Sin embargo, las veedurías ciudadanas de los hospitales La Felicidad, Simón Bolívar, Materno Infantil y Usme, expresaron inconformidad por los retrasos en los cronogramas y por la



incertidumbre que genera no tener claridad sobre las fuentes de financiación o la modalidad contractual de estos proyectos.

Es por lo anterior, que de la SDS y de la Veeduría Distrital, con el fin continuar acompañando y orientando el ejercicio de control social de estas veedurías, se ha propuesto incentivarlas a que elaboren pronunciamientos particulares frente a cada proyecto aportando a la generación de recomendaciones enmarcadas dentro de cada objeto de control social.

5. Pasos a seguir

- Como parte de la fase de formación, se tiene prevista una jornada de capacitación sobre “adquisición predial” con el propósito de que los veedores ciudadanos fortalezcan sus conocimientos y capacidades frente a las dudas que se generen una vez se tenga certeza de los predios en los que se construirán los hospitales.
- Continuar desarrollando los espacios de diálogo, dados los avances de cada uno de los proyectos con el fin de aclarar las inquietudes que surjan.
- Seguir con la estrategia de acompañamiento técnico en la revisión y análisis de la información entregada por la SDS a la veeduría ciudadana con el propósito de que se construyan recomendaciones en el marco del objeto de control social.
- Finalmente, se busca hacer entrega de los pronunciamientos de los veedores de los hospitales Bosa y Santa Clara a través de una mesa de diálogo con la Administración Distrital para la presentación de los hallazgos y la entrega de alertas y recomendaciones ciudadanas, en donde se generen acuerdos y suscriban compromisos que permitan incidir en el cumplimiento de lo planteado en el Plan de Desarrollo Distrital y en la incorporación de dichas recomendaciones en el desarrollo de los proyectos.



Informe de gestión de la veeduría especializada en salud: construcción de seis hospitales mediante Asociaciones Público Privadas - APP (enero-junio 2019)

Referencias

- Concejo de Bogotá. (9 de junio de 2016). *Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos"*. [Acuerdo 645 de 2005]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66271>
- Financiera de Desarrollo Nacional FDN (2017). *Estructuración técnica, Legal y Financiera de los Proyectos de Asociación Público Privada en Salud y Asesoría del Proceso Contractual hasta la Adjudicación de los Proyectos*. Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Salud. (2016). *Hospitales por APP en Bogotá (Vigencia 2016)*. Bogotá D.C., Recuperado de: http://www.saludcapital.gov.co/Documents/Foro_7_Alfredo_Rueda.pdf
- Secretaría Distrital de Salud. (2017). *Todo lo que debe saber del nuevo modelo de salud de Bogotá*. Bogotá D.C., Recuperado de: http://www.saludcapital.gov.co/Paginas2/Reorg_Nuevo_Modelo_Salud.aspx.
- Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá. [Página web]. (Fecha de consulta 13 de agosto 2018). Recuperado de: <http://www.bogota.gov.co/sdqs>
- Veeduría Distrital. (2018). *Metodología Ruta del Control Social*. Bogotá, Colombia.
- Veeduría Especializada en Salud. (15 de marzo de 2018). "Solicitud de información para la Construcción de seis hospitales mediante Asociaciones Público Privadas (APP)". Secretaría Distrital de Salud: Radicado N° 2018ER20264.

FIN.