Salud

Al contestar cite Radicado 2026232000326713
Fecha: 07-07-2026 15:44:36
Destinatario: DIRECCION DE INFRAESTRUCTURA Y DOTACION

MEMORANDO

Bogotá D.C.,

PARA: **RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA**
SECRETARIO GENERAL

DE: **NELSON DAVID HERNANDEZ PINTO**
DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURA
SUPERVISOR CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 1348 DE 2024

Asunto: Complementación y aclaración del informe denominado “Informe de Avances con corte 8 de abril de 2026” – Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024 – Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024.

Cordial saludo,

El presente documento se dirige con la finalidad de complementar y aclarar el documento denominado “Informe de Avances con corte 8 de abril de 2026” – Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024”, en los siguientes términos:

En primer lugar, es importante precisar que el informe remitido por esta Cartera se fundamenta en el seguimiento técnico, administrativo y contractual permanente adelantado en el marco del Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024, el cual ha incluido comités semanales, mesas técnicas, visitas de campo, revisión documental y múltiples requerimientos formales dirigidos a esa entidad.

En este sentido, las conclusiones expuestas en dicho informe no corresponden a apreciaciones subjetivas, sino a hechos verificables, soportados documentalmente y consistentes con el estado real de ejecución del contrato, particularmente en lo relacionado con el avance de los proyectos, el cumplimiento de cronogramas, la calidad de la información radicada y la atención a los requerimientos formulados por el Ministerio.

Así mismo, se reitera que la finalidad del informe es poner en conocimiento de la Secretaría General los hechos relevantes asociados a la ejecución contractual, con el fin de que se evalúe la procedencia de las actuaciones administrativas a que haya lugar, en el marco de las competencias institucionales.

A continuación, se procede a dar respuesta puntual a cada uno de los aspectos planteados por esa entidad.

I. EN RELACION CON EL AVANCE GENERAL DEL CONTRATO

De conformidad con el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, la ejecución de la etapa constructiva de los Centros de Atención Primaria en Salud (CAPS) se encuentra precedida por la culminación de la etapa de estudios y diseños, la cual comprende la elaboración, revisión, ajuste y radicación de los productos técnicos por parte de FINDETER para la obtención del concepto técnico de viabilidad por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, conforme a la normatividad aplicable. En consecuencia, el inicio de las obras estaba condicionado a que dicha etapa culminara satisfactoriamente y a la emisión del respectivo concepto de viabilidad; sin embargo, ello no exime a FINDETER del cumplimiento oportuno e integral de las obligaciones que le correspondían durante la fase de estructuración, tales como la obtención de licencias, la gestión de permisos, la atención de observaciones técnicas, la consolidación de los presupuestos y el cumplimiento de los requisitos necesarios para que el Ministerio pudiera emitir el concepto de viabilidad dentro del procedimiento previsto contractualmente.

Frente a las manifestaciones realizadas por Findeter respecto a la entrega de información asociada a los proyectos CAPS, el Ministerio de Salud y Protección Social se permite precisar que, si bien se han efectuado radicaciones por parte de esa entidad, las mismas no han sido presentadas en debida forma, al evidenciarse inconsistencias técnicas, financieras y documentales que han impedido su validación y, en consecuencia, la expedición de viabilidad y paso a la etapa de construcción de los proyectos. Se han realizado al respecto varias observaciones a la información radicada por Findeter, como son:

Radicado No. 2026232001163031 – 18 de marzo de 2026
Asunto: Observaciones a la radicación de proyectos CAPS Grupos 1 y 2.
Mediante esta comunicación se formularon observaciones específicas a los proyectos correspondientes a Barranco, Punta Bonita, San Francisco, Llano Bajo, Citronela, Zaragoza y Guadual, requiriendo la remisión y ajuste de MGA individual, cartas de presentación, memoriales, PMA editable, cronogramas, análisis de precios unitarios (APU), renders, soportes técnicos y demás documentos necesarios para la evaluación integral de viabilidad.

Radicado No. 2026232001197981 – 20 de marzo de 2026
Asunto: Observaciones a la radicación de proyectos CAPS Grupo 3 y San Cipriano.

En este oficio se dejaron consignadas inconsistencias y faltantes relacionados con la

documentación técnica y financiera de los proyectos Comuna 6, Comuna 9, Colón y San Cipriano, así como la necesidad de ajustar los soportes remitidos por Findeter.

Radicado No. 2026232001275781 – 27 de marzo de 2026
Asunto: Reiteración de observaciones y requerimiento de subsanación.
A través de este comunicado se reiteraron las observaciones formuladas en los oficios del 18 y 20 de marzo, ante la falta de atención integral por parte de Findeter, solicitando la subsanación inmediata de las inconsistencias previamente advertidas.

Radicado No. 2026232001330321 – 6 de abril de 2026
Asunto: Solicitud de ajuste de inconsistencias en valores de la información financiera de proyectos CAPS radicados – Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024. Mediante esta comunicación, el Ministerio manifestó su alta preocupación por las inconsistencias financieras identificadas en los proyectos CAPS radicados por Findeter, dejando expresa constancia de diferencias entre estudios previos, presupuesto radicado y resumen financiero.

1. Metodología de cálculo de avance e incumplimiento

En relación con la solicitud de aclaración sobre la metodología empleada para la determinación de los porcentajes de incumplimiento, se reitera que dicha estimación se realizó con base en un criterio temporal y de cumplimiento de hitos contractuales.

Bajo esta metodología, el avance se mide en función de la relación entre el avance programado para una fecha determinada y el avance real ejecutado, considerando hitos como:

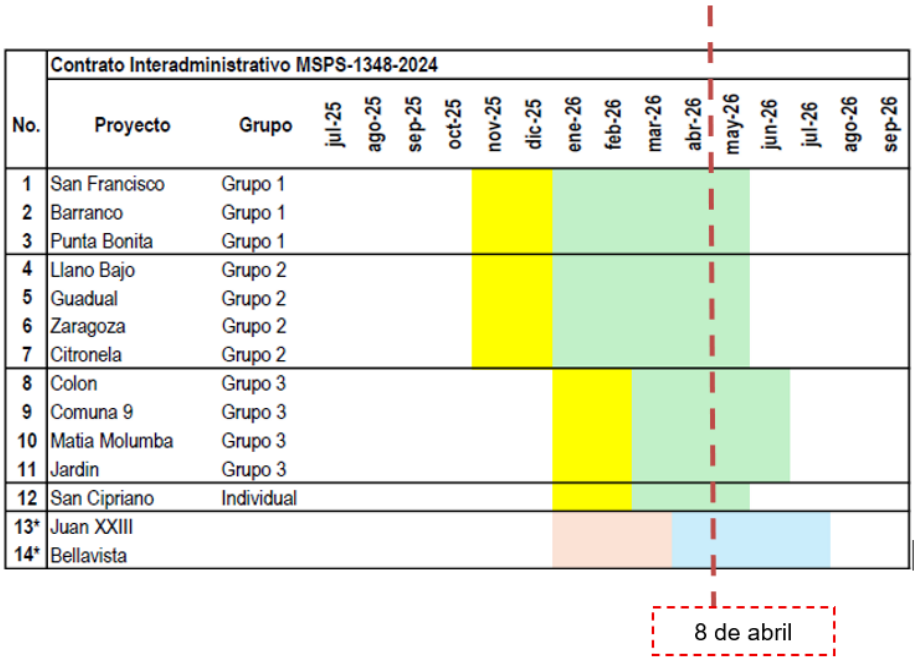
Culminación de estudios y diseños en debida forma;
- Radicación completa y consistente de la información;
- Obtención de viabilidad técnica y financiera;
- Inicio de actividades de obra.

Es pertinente precisar que la metodología empleada no constituye un ejercicio discrecional, sino la aplicación directa del principio de planeación contractual y del seguimiento al cronograma aprobado, el cual define los hitos críticos y la secuencia lógica de ejecución del contrato.

En este sentido, la medición del avance no se limita a una aproximación porcentual, sino que responde a la verificación del cumplimiento efectivo de obligaciones contractuales en los tiempos establecidos, de tal manera que la ausencia de ejecución en actividades programadas configura un incumplimiento objetivo, independientemente de la existencia de gestiones previas o actuaciones parciales que no se traduzcan en resultados verificables. En este sentido, cuando una actividad programada presenta avance real del 0%, pese a que el cronograma establecía porcentajes de ejecución acumulados, se configura un incumplimiento total del hito en términos temporales, reflejando un desfase objetivo frente a lo programado. Para el caso de los proyectos CAPS, a la fecha de corte del informe, las actividades de obra que debían encontrarse en ejecución presentaban un avance

real del 0%, frente a avances programados entre el 5% y el 14%, lo cual constituye un incumplimiento verificable del cronograma contractual.

Adicionalmente, es preciso aclarar que para el cálculo de los atrasos se utilizó el cronograma presentado por Findeter el pasado 12 de febrero en la audiencia de incumplimiento, sin embargo, es necesario aclarar que el cronograma oficial del proyecto es el cronograma aprobado en el marco de la prórroga contractual firmada el 12 de diciembre de 2025, bajo el cual, el atraso es muy superior al presentado en el informe incumplimiento del 8 de abril. Es este cronograma, el de la prórroga, el instrumento oficial de seguimiento y control del contrato, y no con fundamento en cronogramas posteriores presentados unilateralmente por Findeter.



Cronograma oficial del Contrato MSPS-1348-2024

En este sentido, el cronograma presentado por Findeter en la audiencia del mes de febrero de 2026 **no sustituye ni modifica el cronograma aprobado por el Ministerio**, ni puede ser considerado como referencia válida para efectos de medición del cumplimiento contractual, en la medida en que no fue objeto de aprobación formal por parte de esta Cartera.

De acuerdo con el cronograma contractual vigente, la primera fase de cada línea de tiempo corresponde a la **etapa de estudios y diseños**, la cual debía culminar a más tardar el **28 de febrero de 2026**, para dar paso a la fase constructiva a partir del mes de marzo de 2026.

Bajo este entendido, para la fecha de corte del informe (**8 de abril de 2026**), los proyectos debían encontrarse en fase de ejecución de obra con avances acumulados progresivos, según la programación establecida.

Sin embargo, del seguimiento efectuado se evidencia que:

- La etapa de estudios y diseños no fue culminada ni radicada en debida forma, integral y consistente
- No se cuenta con viabilidad técnica y financiera;
- No se cuentan con licencias de construcción;
- No se han iniciado actividades de obra;
- El avance real de las actividades programadas para ejecución corresponde al 0%

Desde la perspectiva contractual, dicha situación configura un incumplimiento objetivo de los hitos programados, *en tanto las obligaciones asumidas por FINDETER no se limitaban a la realización de gestiones preparatorias o actuaciones parciales*, *sino al cumplimiento oportuno y efectivo de las actividades previstas en el cronograma contractual aprobado.*

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que el incumplimiento contractual no solo se configura por la inejecución absoluta de las obligaciones, sino también por su ejecución tardía, defectuosa o insuficiente, particularmente cuando ello afecta la ruta crítica del proyecto y compromete la finalidad del contrato estatal.

Lo anterior, permite establecer un retraso efectivo aproximado de entre cuatro (4) y seis (6) semanas frente al cronograma contractual aprobado y, a la fecha de corte del informe, no registran ejecución alguna. En consecuencia, el incumplimiento identificado no solo corresponde a un desfase porcentual, sino a un atraso temporal verificable frente a los hitos contractuales definidos, lo cual afecta directamente la ruta crítica del proyecto y compromete el cumplimiento del plazo contractual.

En efecto, el atraso evidenciado no constituye únicamente un desfase porcentual frente al cronograma, sino una afectación estructural de la secuencia lógica de ejecución del contrato, en la medida en que la no culminación oportuna de la etapa de estudios y diseños impide el inicio de actividades constructivas y compromete el cumplimiento de los hitos subsiguientes previstos para la ejecución integral del proyecto.

2. Sobre la procedencia del inicio de obra

En relación con la procedencia de iniciar actividades de obra, este Ministerio se permite precisar que no resulta técnica ni contractualmente procedente dar inicio a la fase constructiva en las condiciones actuales del proyecto, por las siguientes razones:

Desde el punto de vista técnico y contractual, el inicio de la fase constructiva está condicionado al cumplimiento previo de requisitos habilitantes que garanticen la viabilidad integral del proyecto. Esta condición no es meramente formal, sino que

responde a la necesidad de asegurar que las obras se ejecuten sobre bases técnicassólidas, con información completa, coherente y validada.

En ausencia de dichas condiciones, el inicio de obra implicaría trasladar al desarrollo constructivo riesgos propios de la etapa de estructuración, lo cual resulta contrario a los principios de eficiencia, economía y responsabilidad en la gestión de los recursos públicos.

En primer lugar, persisten inconsistencias financieras sustanciales en los proyectos radicados, evidenciadas en diferencias significativas entre los valores consignados en la MGA, carta de presentación, presupuesto y resumen financiero, así como incrementos considerables frente a los valores aprobados en estudios previos. Estas situaciones han llevado al Ministerio a realizar una revisión detallada y exhaustiva de los costos, la cual se encuentra actualmente en curso, incluyendo la realización de mesas de trabajo técnicas con Findeter y su interventoría para el análisis integral de la estructura financiera.
En segundo lugar, desde el punto de vista técnico y social, se debe resaltar que, conforme a lo consignado en el acta de reunión del 13 de abril de 2026 con la comunidad, el hospital y actores territoriales, persisten inquietudes y observaciones relevantes frente a los diseños presentados, particularmente en aspectos funcionales, operativos y de sostenibilidad de la infraestructura.

En dicha reunión se dejó constancia de la necesidad de revisar y ajustar los diseños, así como de adelantar mesas técnicas adicionales en territorio, lo cual evidencia que los proyectos aún no cuentan con un nivel de madurez suficiente para su ejecución constructiva.

En consecuencia, iniciar obras en las condiciones actuales implicaría un alto riesgo técnico, financiero y social, razón por la cual este Ministerio ha actuado de manera responsable al abstenerse de emitir viabilidad y permitir el inicio de actividades constructivas hasta tanto no se subsanen integralmente las observaciones formuladas.

No obstante lo anterior, es importante precisar que, en el marco del Comité semanal del 27 de marzo de 2026 (Acta No. 5), se acordó por parte de Findeter el inicio de actividades preliminares en los diferentes CAPS, tales como:

- Traslado de personal;
- Rocería y limpieza de predios;
- Localización y replanteo;
- Instalación de cerramientos y delimitación de áreas de trabajo;
- Instalación de vallas informativas.

De acuerdo con lo consignado en el acta, estas actividades debían iniciar el 28 de marzo de 2026 para los Grupos 1, 2 y San Cipriano, y el 1 de abril de 2026 para el Grupo 3, como acciones preparatorias que permitirían evidenciar el inicio del proyecto sin comprometer la ejecución de obra civil estructural.

Así mismo, el Ministerio fue enfático en dicha reunión en la necesidad de no retrasar el inicio de estas actividades preliminares, solicitando expresamente la instalación de elementos visibles en territorio, como vallas y cerramientos, que permitieran dar cuenta del inicio de la etapa de construcción. Sin embargo, pese a este compromiso formalmente adquirido por Findeter, el seguimiento efectuado evidencia que no se dio inicio ni siquiera a las actividades preliminares acordadas, lo cual constituye un incumplimiento directo de los compromisos establecidos en el comité y una señal clara de retraso en la ejecución del proyecto.

Adicionalmente, el acta deja constancia de que Findeter condicionó el inicio pleno de las obras a la obtención de la viabilidad por parte del Ministerio, reconociendo expresamente que esta constituye un requisito indispensable para el desarrollo de las actividades constructivas principales.

En consecuencia, no resulta procedente atribuir al Ministerio responsabilidad alguna por la no iniciación de las obras, en la medida en que:

- El inicio de obra estructural está condicionado a la viabilidad técnica y financiera;
- Findeter reconoció esta condición en el marco de los comités de seguimiento;
- Adicionalmente, ni siquiera se ejecutaron las actividades preliminares que no requerían viabilidad, pese a haber sido programadas y comprometidas.

No obstante, resulta jurídicamente improcedente interpretar la viabilidad técnica y financiera como una condición suspensiva que exonere automáticamente a FINDETER de responsabilidad frente a los retrasos evidenciados, en la medida en que la obtención de dicha viabilidad depende precisamente del cumplimiento previo de obligaciones a su cargo, particularmente la entrega completa, consistente y técnicamente suficiente de los estudios, diseños y presupuestos requeridos para evaluación. En consecuencia, la no expedición de viabilidad no obedece a una actuación arbitraria del Ministerio, sino a deficiencias objetivamente verificadas en la estructuración presentada por FINDETER.

A lo anterior se suma que, desde el punto de vista técnico, financiero y social, aún persisten observaciones sustanciales en los proyectos, así como inquietudes de la comunidad consignadas en el acta del 13 de abril de 2026, lo cual refuerza la improcedencia de iniciar obras en las condiciones actuales.

II. EN RELACION AL ANALISIS DE LA ETAPA DE ESTUDIOS Y DISEÑOS Y VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS POR PARTE DEL MINISTERIO

Con respecto a las viabilidades, aunque el concepto técnico de viabilidad constituye un requisito previo para el inicio de la etapa de obra, su expedición no corresponde a un acto automático o independiente de la gestión contractual de FINDETER, sino al resultado del proceso de revisión de los estudios y diseños presentados por dicha entidad, los cuales debían cumplir los requisitos técnicos, financieros, normativos y documentales establecidos en el contrato y en la reglamentación vigente. Por esta razón, las observaciones formuladas por el Ministerio y los ajustes requeridos

durante la revisión hacen parte del procedimiento normal para la obtención de la viabilidad y no pueden interpretarse como una causa ajena o exclusiva que justifique los retrasos presentados en la ejecución del contrato. Esta cartera ha emitido varias observaciones, las cuales a la fecha del 8 de abril, no se habían subsanado por parte de esa entidad:

Radicado No. 2026232001163031 – 18 de marzo de 2026
Asunto: Observaciones a la radicación de proyectos CAPS Grupos 1 y 2.
Mediante esta comunicación se formularon observaciones específicas a los proyectos correspondientes a Barranco, Punta Bonita, San Francisco, Llano Bajo, Citronela, Zaragoza y Guadual, requiriendo la remisión y ajuste de MGA individual, cartas de presentación, memoriales, PMA editable, cronogramas, análisis de precios unitarios (APU), renders, soportes técnicos y demás documentos necesarios para la evaluación integral de viabilidad.

Radicado No. 2026232001197981 – 20 de marzo de 2026
Asunto: Observaciones a la radicación de proyectos CAPS Grupo 3 y San Cipriano.

En este oficio se dejaron consignadas inconsistencias y faltantes relacionados con la documentación técnica y financiera de los proyectos Comuna 6, Comuna 9, Colón y San Cipriano, así como la necesidad de ajustar los soportes remitidos por Findeter.

Radicado No. 2026232001275781 – 27 de marzo de 2026
Asunto: Reiteración de observaciones y requerimiento de subsanación. A través de este comunicado se reiteraron las observaciones formuladas en los oficios del 18 y 20 de marzo, ante la falta de atención integral por parte de Findeter, solicitando la subsanación inmediata de las inconsistencias previamente advertidas.

Radicado No. 2026232001330321 – 6 de abril de 2026
Asunto: Solicitud de ajuste de inconsistencias en valores de la información financiera de proyectos CAPS radicados – Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024.
Mediante esta comunicación, el Ministerio manifestó su alta preocupación por las inconsistencias financieras identificadas en los proyectos CAPS radicados por Findeter, dejando expresa constancia de diferencias entre estudios previos, presupuesto radicado y resumen financiero.

Con respecto a este capítulo, este Ministerio se permite dar claridad a las observaciones remitidas por Findeter

1. **Relación de manera clara, detallada y precisa, cada una de las observaciones que se tiene con respecto a los componentes técnicos del proyecto**

En relación con lo señalado por FINDETER en el numeral 1 del punto II de su comunicación, respecto a la revisión y validación de los estudios y diseños por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, se realizan las siguientes precisiones:

De conformidad con lo establecido en la Cláusula Primera – Objeto del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348 de 2024, FINDETER tiene a su cargo la ejecución integral de los estudios, diseños y construcción de la infraestructura en salud, en el marco del programa CAPS, lo cual implica la responsabilidad directa sobre la estructuración técnica de los proyectos.

En ese mismo sentido, la Cláusula Octava – Obligaciones de FINDETER establece que dicha entidad debe elaborar los estudios y diseños con la suficiente calidad técnica, legal, financiera, social y ambiental, así como garantizar el cumplimiento de las condiciones técnicas requeridas para la ejecución del contrato.

Ahora bien, el contrato dispone en la Clausula Decimo Primera [CMCE1] [JQV2] que los estudios y diseños deben ser radicados ante el Ministerio para la obtención de un concepto técnico de viabilidad, conforme a la normatividad vigente. En concordancia, la Cláusula Octava – Obligaciones del Ministerio señala que corresponde a esta entidad revisar y aprobar los informes técnicos, legales y financieros en el marco del seguimiento al contrato.

A partir de lo anterior, es preciso aclarar que el rol del Ministerio se enmarca en el ejercicio de supervisión, revisión y emisión de viabilidad, lo cual implica la verificación de la coherencia general de los proyectos, el cumplimiento de la normativa aplicable y la consistencia con los lineamientos del programa CAPS, sin que ello comporte la asunción de la responsabilidad técnica sobre el contenido detallado de los estudios y diseños.

Así mismo, la actividad de revisión y supervisión adelantada por el Ministerio no implica coautoría, validación integral ni corresponsabilidad sobre el contenido técnico de los diseños radicados, toda vez que la obligación de estructuración, coordinación entre especialidades y suficiencia técnica recae exclusivamente sobre FINDETER en su calidad de estructurador y ejecutor del contrato. La formulación de observaciones por parte de esta Cartera constituye precisamente el ejercicio del deber de supervisión contractual orientado a verificar la calidad y coherencia de los productos presentados.

Sin perjuicio de lo anterior, y con el fin de atender de manera expresa la solicitud de esa entidad, es preciso señalar que las observaciones formuladas por el Ministerio, las cuales han sido comunicadas de manera detallada mediante los radicados correspondientes, no se limitan a aspectos formales, sino que evidencian situaciones estructurales en la formulación de los proyectos.

En particular, se han identificado inconsistencias en la articulación entre las diferentes especialidades técnicas, reflejadas en la falta de coherencia entre los diseños arquitectónicos, estructurales y de redes, así como en su correspondencia con las condiciones del entorno y los estudios de soporte.

De igual forma, se han evidenciado debilidades en la estructuración financiera, especialmente en la relación entre cantidades de obra, especificaciones técnicas y análisis de precios unitarios, así como inconsistencias entre los distintos documentos financieros radicados.

Adicionalmente, persisten vacíos en la información documental requerida para la evaluación integral de los proyectos, incluyendo dificultades de acceso a la información remitida mediante enlaces restringidos o incompletos, lo cual impide verificar su suficiencia técnica y financiera.

Estas situaciones, analizadas en conjunto, impiden concluir que los proyectos cuentan con un nivel de madurez técnica adecuado para la emisión de viabilidad.

Así las cosas, cualquier ajuste, precisión o corrección derivada de los estudios y diseños corresponde a la órbita de responsabilidad de FINDETER, quien debe garantizar la suficiencia técnica de los mismos y su adecuada articulación con la fase constructiva del proyecto.

Resulta pertinente señalar que el principio de planeación constituye uno de los ejes estructurales de la contratación estatal y exige que los proyectos objeto de ejecución cuenten con estudios, diseños, presupuestos y soportes técnicos suficientes que permitan garantizar su adecuada viabilidad y ejecución. En ese sentido, las inconsistencias identificadas por el Ministerio no corresponden a simples aspectos formales o subsanables de manera menor, sino a deficiencias relevantes de estructuración técnica y financiera que impiden concluir que los proyectos cuentan con el nivel de madurez requerido para el inicio de la fase constructiva.

a. Componente arquitectónico

Se evidenciaron inconsistencias entre las áreas concertadas en mesas técnicas, las áreas contractuales y las áreas reflejadas en planos, PMA y cuadros de áreas. Se identificaron incrementos y disminuciones de áreas sin justificación técnica suficiente, falta de claridad en cuantificaciones y modificaciones importantes en la configuración arquitectónica y estructural de los proyectos. Adicionalmente, se detectaron reducciones de luces estructurales que podrían afectar la flexibilidad futura de la infraestructura hospitalaria, así como ausencia de firmas y documentación incompleta en planos arquitectónicos.

b. Componente documental y requisitos generales

La revisión documental evidenció múltiples inconsistencias en nomenclatura, diferencias entre información financiera y técnica, ausencia de uniformidad documental y falta de documentos obligatorios exigidos por la Resolución 1519 de 2025, entre ellos:

- concepto técnico de coherencia con el PTTRR;
- soporte de inclusión en Plan Bienal;
- documento de capacidad instalada;
- estudios de mercado;
- certificaciones de descuentos e impuestos;
- documentación ambiental;

- permisos de vertimientos;
- disponibilidad de servicios públicos;
- y certificados de tradición y libertad.

También se identificó falta de firmas y avales profesionales en memorias, planos y documentos técnicos.

c. Componente estructural y geotécnico

El Ministerio identificó inconsistencias entre estudios de suelos, memorias estructurales, especificaciones técnicas y presupuestos. Se evidenció:

- ausencia de detalles estructurales;
- falta de reportes completos del modelo matemático;
- inconsistencias entre concretos diseñados y presupuestados;
- diferencias entre archivos PDF y DWG;
- inconsistencias entre arquitectura y estructura;
- ausencia de detalles de conexiones metálicas;
- y necesidad de revisar estructuras de contención, excavaciones y estabilidad de taludes.

Igualmente, se observó reducción de luces entre columnas y modificaciones relevantes en la modulación estructural respecto de revisiones previas.

d. Componente hidrosanitario y red contra incendios

Se identificaron vacíos relacionados con disponibilidad definitiva de servicios públicos y manejo de vertimientos. Las certificaciones aportadas no acreditaban plenamente la viabilidad de acueducto ni tratamiento de aguas residuales. Adicionalmente, se evidenciaron inconsistencias entre memorias hidráulicas y diseños de redes contra incendios, ausencia de elementos como conexiones siamesas y diferencias entre volúmenes de almacenamiento y memorias de cálculo.

e. Componente eléctrico y redes lógicas

La revisión eléctrica identificó:

- ausencia de firmas y memoriales de responsabilidad;
- inconsistencias entre diseños, especificaciones y presupuestos;
- referencias cruzadas a otros proyectos;
- falta de diseños completos para sistemas fotovoltaicos;
- ausencia de estudios RETILAP completos;
- falta de factibilidades de conexión;
- y sobrecostos en sistemas eléctricos, paneles solares y puesta a tierra.

También se observó la inclusión de actividades no constructivas dentro de costos afectados por AIU.

f. Componente mecánico, HVAC y gases medicinales

Se identificaron inconsistencias entre memorias de carga térmica, diagramas, presupuestos y planimetrías. El Ministerio observó:

- equipos HVAC y gases medicinales sobredimensionados;
- ausencia de memorias de consumo;
- falta de redes de aire instrumental en planos;
- inconsistencias entre cantidades presupuestadas y elementos representados gráficamente;
- y ausencia de certificados y antecedentes profesionales de diseñadores.

También se requirió complementar estudios de mercado y cotizaciones actualizadas para equipos especializados.

g. Componente presupuestal

El Ministerio evidenció múltiples inconsistencias técnicas y financieras en los presupuestos presentados, entre ellas:

- rendimientos de obra irreales;
- sobrecostos en concretos, estructuras metálicas, formaletas, paneles solares, redes eléctricas y gases medicinales;
- desperdicios excesivos;
- costos elevados de transporte sin soporte técnico;
- inconsistencias en APU;
- ausencia de análisis detallados de AIU;
- inclusión de actividades no constructivas dentro de costos de obra;
- y valores por metro cuadrado significativamente superiores a los promedios de referencia para infraestructura hospitalaria en el territorio.

En el Grupo 3, adicionalmente, no fue posible adelantar revisión presupuestal integral debido a que las hojas de cálculo remitidas por Findeter presentaban errores de formulación y no permitían validar sumatorias ni consolidaciones presupuestales.

2. Observaciones a los presupuestos

De acuerdo con la Cláusula Cuarta – Valor del Contrato, el valor estimado de los proyectos de infraestructura:

“se deriva de la información aportada por el MINISTERIO, la cual se precisará en el momento de terminar la etapa de los estudios y diseños… Por lo anterior, el valor de cada infraestructura será definido como resultado de los estudios y diseños.”

En virtud de lo anterior, es procedente que, como resultado de los estudios y diseños definitivos, se presenten ajustes en los presupuestos inicialmente estimados. No obstante, dicha circunstancia no implica la aceptación automática de incrementos presupuestales por parte del Ministerio, ni traslada a esta entidad la responsabilidad sobre la estructuración económica de los proyectos.

En todo caso, es importante precisar que cualquier variación presupuestal debe analizarse no solo desde su magnitud, sino desde su coherencia con el alcance técnico del proyecto, en la medida en que el presupuesto constituye una expresión directa de los diseños y de las cantidades de obra definidas.

Por lo tanto, la existencia de incrementos significativos sin la correspondiente trazabilidad técnica impide validar la consistencia del proyecto en su conjunto y limita la posibilidad de emitir un concepto de viabilidad informado.

En efecto, cualquier variación en los valores inicialmente estimados debe estar:

- Debidamente soportada en los diseños definitivos
- Sustentada en cantidades de obra, especificaciones técnicas y análisis de precios unitarios (APU)
- Justificada en condiciones objetivas del proyecto (geotécnicas, normativas, logísticas, entre otras)

En ese sentido, corresponde a FINDETER, en su calidad de estructurador, justificar técnica y financieramente los mayores valores presentados, así como garantizar que los proyectos se ajusten a los recursos disponibles o, en su defecto, adelantar las gestiones necesarias para la definición de ajustes contractuales, en el marco de los órganos de gobierno del Patrimonio Autónomo.

La revisión adelantada por el Ministerio se enmarca en el ejercicio de supervisión contractual y tiene como finalidad:

- Verificar la consistencia general de los presupuestos frente al alcance del proyecto
- Identificar variaciones relevantes respecto a los valores estimados iniciales
- Formular observaciones y requerimientos de justificación

Sin embargo, dicha revisión:

- No constituye la estructuración del presupuesto
- No implica la validación detallada de cada análisis de precios unitarios ni de cada componente económico individual
- No traslada al Ministerio la responsabilidad por eventuales sobrecostos

Adicionalmente, es pertinente señalar que, a la fecha del 8 de abril de 2026, FINDETER no había radicado en debida forma las subsanaciones correspondientes a los presupuestos observados, en tanto no se evidenció la presentación completa y

consistente de los soportes técnicos requeridos para su validación. En consecuencia, no ha sido posible por parte del Ministerio adelantar una revisión integral ni emitir concepto de viabilidad sobre dichos presupuestos, situación que es atribuible a la falta de cumplimiento en la radicación completa de la información por parte de FINDETER.

III. EN RELACION CON LOS HECHOS Y ACTUACIONES RELEVANTES

Frente a las manifestaciones realizadas por FINDETER en relación con los hechos y actuaciones relevantes del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, esta supervisión considera necesario precisar que, si bien dicha entidad realizó radicaciones correspondientes a estudios, diseños, presupuestos y documentos complementarios para los CAPS priorizados, la información presentada no cumplió integralmente con los criterios técnicos, financieros y documentales requeridos para la expedición de viabilidad por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

En efecto, durante el proceso de revisión técnica adelantado por esta Cartera se evidenciaron múltiples inconsistencias, omisiones, errores documentales y dificultades de acceso a la información remitida, las cuales fueron puestas en conocimiento de FINDETER mediante observaciones técnicas, reuniones de seguimiento, mesas de trabajo y requerimientos formales.

Dentro de las principales situaciones identificadas se encuentran, entre otras:

- Inconsistencias entre planos, memorias, cantidades de obra y presupuestos;
- Errores en análisis de precios unitarios;
- Diferencias sustanciales frente a los valores estimados inicialmente en estudios previos;
- Ausencia de soportes técnicos suficientes para validación de costos;
- Radicación de información incompleta;
- Remisión de archivos con errores de referencia y formatos no verificables;
- Envío de enlaces digitales restringidos o bloqueados que impedían el acceso libre, permanente y completo a la documentación técnica requerida para evaluación.

Particularmente, respecto de los proyectos correspondientes a Comuna 6, Comuna 9 y Comuna 11, esta supervisión reiteró en múltiples oportunidades la imposibilidad material de adelantar revisión presupuestal integral debido a que varios enlaces remitidos por FINDETER requerían autorización previa de acceso, situación que impedía verificar adecuadamente los soportes técnicos, presupuestales y documentales presentados. Sobre este aspecto, el Ministerio fue enfático en indicar que la información únicamente podría entenderse debidamente entregada cuando estuviera disponible para consulta libre, continua y sin restricciones de acceso.

De igual manera, contrario a lo manifestado por FINDETER, las observaciones técnicas de fondo no se limitaron exclusivamente al CAPS San Cipriano. Durante las

mesas técnicas desarrolladas los días 5 de mayo de 2026 y posteriores jornadas de concertación, esta Cartera socializó observaciones sustanciales relacionadas con componentes arquitectónicos, estructurales, eléctricos, presupuestales, hidrosanitarios y de equipos biomédicos para los diferentes grupos de CAPS radicados.

Así mismo, debe precisarse que las diferencias presupuestales identificadas no corresponden únicamente a variaciones normales derivadas de condiciones territoriales o actualización de precios. El análisis técnico adelantado por el Ministerio evidenció incrementos significativos frente a los valores estimados inicialmente en los estudios previos, alcanzando diferencias acumuladas cercanas a $17.090.542.345 para los CAPS radicados, situación que obligó a esta Cartera a adelantar una revisión financiera exhaustiva antes de emitir cualquier concepto de viabilidad o autorizar decisiones que pudieran comprometer recursos públicos sin contar con certeza financiera definitiva.

Lo anterior se enmarca en el deber funcional que tienen las entidades estatales de proteger los recursos públicos comprometidos en la ejecución contractual, garantizando que cualquier decisión relacionada con viabilidades, aprobación de presupuestos o inicio de obras se soporte en información técnica y financiera completa, verificable y consistente. En consecuencia, la actuación adelantada por el Ministerio responde a criterios de diligencia, responsabilidad y control técnico orientados a prevenir riesgos fiscales, contractuales y de ejecución futura.

En consecuencia, las actuaciones adelantadas por el Ministerio no obedecen a dilaciones injustificadas, sino al cumplimiento del deber de revisión integral, control técnico, validación financiera y protección de los recursos públicos comprometidos en el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024.

Adicionalmente, resulta importante reiterar que la expedición de viabilidades técnicas y financieras exige que la información presentada se encuentre completa, coherente, verificable y técnicamente consistente, condición que no se configuró plenamente con la documentación inicialmente radicada por FINDETER y sus posteriores subsanaciones.

1. **En relación a falta de presencia operativa en territorio ¿cuál es la estipulación contractual que establece dicha obligación a cargo del contratista?**

En relación con la inquietud planteada respecto a la obligación de contar con presencia operativa en territorio por parte de FINDETER y su eventual ausencia de previsión expresa en el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348 de 2024, se realizan las siguientes precisiones:

Si bien el contrato no establece de manera literal la obligación de disponer de un “representante permanente en territorio”, del análisis integral de su contenido se desprende que FINDETER tiene a su cargo la ejecución, coordinación y articulación

técnica y social de los proyectos, lo cual implica necesariamente la implementación de mecanismos efectivos de gestión en campo.

En efecto, conforme a la Cláusula Primera – Objeto, FINDETER es responsable de la ejecución de los estudios, diseños y construcción de la infraestructura en salud, lo cual conlleva la necesidad de interactuar de manera permanente con actores territoriales, contratistas derivados, interventorías y autoridades locales.

Adicionalmente, en virtud de la Cláusula Octava – Obligaciones de FINDETER, dicha entidad debe elaborar los estudios y diseños con suficiencia técnica, así como garantizar su ejecución, lo cual supone la capacidad de atender de manera oportuna las situaciones técnicas, prediales, sociales y administrativas que se presenten durante el desarrollo de los proyectos.

En ese mismo sentido, el contrato contempla actividades que requieren gestión directa en territorio, tales como:

- La verificación de la titularidad y condiciones de los predios
- La gestión de licencias y permisos
- La articulación con autoridades territoriales
- El acompañamiento a la ejecución de obra y su interventoría
- La gestión social y relacionamiento con las comunidades, incluyendo procesos de socialización, concertación y atención de requerimientos ciudadanos

Estas actuaciones, particularmente las relacionadas con la interacción con la comunidad, resultan esenciales para la viabilidad y ejecución de los proyectos, en tanto permiten prevenir conflictos sociales, facilitar el desarrollo de las obras y garantizar la apropiación territorial de las infraestructuras.

Por su naturaleza, todas estas actividades no pueden ser desarrolladas de manera eficiente sin una presencia operativa en territorio.

En consecuencia, aunque no exista una obligación nominal específica, la presencia en territorio constituye una condición necesaria para el cumplimiento adecuado de las obligaciones contractuales a cargo de FINDETER, en particular aquellas relacionadas con la coordinación, ejecución, gestión social y seguimiento de los proyectos.

En este contexto, la presencia operativa en territorio no debe entenderse como una obligación accesoria, sino como un elemento funcional necesario para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, en la medida en que permite gestionar de manera oportuna los aspectos técnicos, sociales y administrativos que inciden en la ejecución del proyecto.

Por lo tanto, la ausencia o insuficiencia de dicha presencia puede incidir directamente en retrasos, desarticulación institucional, dificultades en la gestión

comunitaria y afectaciones en la ejecución de los proyectos, razón por la cual se considera necesario que FINDETER garantice mecanismos efectivos de presencia y articulación territorial que permitan el adecuado avance de los CAPS.

2. Aclaración de la recomendación realizada por la supervisión al final del informe

En relación con la solicitud de aclaración formulada por Findeter respecto a la recomendación contenida en el informe de supervisión de evaluar la procedencia de iniciar actuaciones administrativas y contractuales, el Ministerio de Salud y Protección Social se permite precisar lo siguiente:

La referida recomendación se enmarca en las funciones propias de supervisión contractual, las cuales comprenden no solo el seguimiento técnico, administrativo y financiero del contrato, sino también la puesta en conocimiento de las instancias competentes de aquellos hechos que puedan constituir posibles incumplimientos contractuales.

En este sentido, la recomendación efectuada no constituye una decisión ni un pronunciamiento definitivo sobre la existencia de incumplimiento, sino una actuación preventiva y procedimental, orientada a que la Secretaría General, en el ámbito de sus competencias, evalúe integralmente la situación contractual y determine la procedencia de las actuaciones a que haya lugar.

Dicha recomendación se encuentra debidamente sustentada en los hallazgos expuestos en el informe, entre los cuales se destacan:

- Incumplimiento de los cronogramas contractuales;
- No inicio de actividades de obra ni de actividades preliminares comprometidas;
- Inconsistencias técnicas, financieras y documentales en la información radicada;
- Falta de subsanación oportuna de observaciones reiteradas;
- Afectación de la ruta crítica del proyecto.

En consecuencia, la actuación de la supervisión se limita a poner en conocimiento hechos verificables y documentados, sin prejuzgar ni sustituir las competencias de las instancias encargadas de adelantar las actuaciones administrativas correspondientes.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, disposiciones que facultan a las entidades estatales para adelantar actuaciones administrativas orientadas a verificar posibles incumplimientos contractuales y adoptar las medidas contractuales a que haya lugar, garantizando en todo caso el debido proceso y el derecho de defensa del contratista.

Por lo anterior, no resulta procedente interpretar dicha recomendación como una decisión anticipada o como un señalamiento definitivo de incumplimiento, sino como el ejercicio legítimo de las funciones de supervisión orientadas a garantizar el adecuado seguimiento del contrato y la protección de los recursos públicos.

3. En relación a las diferencias entre los valores aprobados en los estudios previos y los presentados por Findeter

Con relación a este punto, se presenta el siguiente cuadro comparativo entre los presupuestos de estudios previos vs los presentados por Findeter.

ANALISIS COMPONENTE FINANCIERO

CONTRATO MSPS-1348-2024

			PRESUPUESTO RADICADO			RESUMEN RADICADO			DIFERENCIA	
		ESTUDIOS PREVIOS	OBRA	INTERVENTORIA	TOTAL	OBRA	INTERVENTORIA	TOTAL	VALOR	%
GRUPO 1	BARRANCO	$ 6.001.824.553	$ 7.568.190.430	$ 330.820.000	$ 7.899.010.430	$ 7.603.183.039	$ 330.820.000	$ 7.934.003.039	$ 1.897.185.877	32%
	PUNTA BONITA	$ 6.001.824.553	$ 5.794.247.967	$ 330.820.000	$ 6.125.067.967	$ 7.249.562.318	$ 330.820.000	$ 7.580.382.318	$ 123.243.414	2%
	SAN FRANCISCO	$ 6.481.970.352	$ 7.075.695.379	$ 336.770.000	$ 7.412.465.379	$ 7.075.695.379	$ 336.770.000	$ 7.412.465.379	$ 930.495.027	14%
GRUPO 2	CITRONELA	$ 2.070.492.799	$ 4.320.478.822	$ 209.440.000	$ 4.529.918.822	$ 3.471.628.572	$ 209.440.000	$ 3.681.068.572	$ 2.459.426.023	119%
	GUADUAL	$ 6.001.824.553	$ 7.856.567.936	$ 337.960.000	$ 8.194.527.936	$ 7.993.467.963	$ 337.960.000	$ 8.331.427.963	$ 2.192.703.383	37%
	LLANO BAJO	$ 5.185.576.117	$ 5.058.454.915	$ 339.150.000	$ 5.397.604.915	$ 5.259.959.144	$ 339.150.000	$ 5.599.109.144	$ 212.028.798	4%
	ZARAGOZA	$ 5.089.547.615	$ 5.670.541.193	$ 339.745.000	$ 6.010.286.193	$ 5.670.541.193	$ 339.745.000	$ 6.010.286.193	$ 920.738.578	18%
GRUPO 3	COMUNA 9	$ 2.070.492.799	$ 3.227.315.695	NO REPORTADO	-	$ 3.301.695.237	NO REPORTADO	-	$ 1.156.822.896	56%
	COMUNA 11	$ 2.070.492.799	$ 3.237.360.664	NO REPORTADO	-	$ 3.311.971.711	NO REPORTADO	-	$ 1.166.867.865	56%
	COMUNA 6	$ 2.070.492.799	$ 3.218.182.723	NO REPORTADO	-	$ 3.292.351.779	NO REPORTADO	-	$ 1.147.689.924	55%
-	SAN CIPRIANO	$ 2.070.492.799	$ 2.929.642.071	NO REPORTADO	-	-	-	-	$ 859.149.272	41%

DIFERENCIA TOTAL $ 13.066.351.057

Cuadro resumen de valores de presupuestos informados por Findeter

Del análisis comparativo entre los valores establecidos en los estudios previos y los presupuestos radicados por FINDETER, se evidencia que los valores de los presupuestos radicados no corresponden con los resúmenes radicados por el mismo Findeter, sin embargo los incrementos presentados superan ampliamente los valores estimados por el Ministerio, alcanzando diferencias significativas que, en algunos casos, resultan desproporcionadas frente al alcance inicialmente definido. Es importante precisar que dichas variaciones no corresponden a ajustes razonables derivados de la actualización anual de precios, como IPC o inflación, sino a incrementos sustanciales que exceden de manera considerable los valores de referencia. Si bien los estudios previos fueron estructurados con precios correspondientes a las vigencias 2023–2024, esta circunstancia no justifica los incrementos presentados, los cuales deben ser debidamente soportados por FINDETER con fundamento en los diseños definitivos, las cantidades reales de obra y los análisis de precios unitarios, situación que a la fecha no ha sido acreditada de manera suficiente.

Las diferencias identificadas, por su magnitud, no pueden explicarse únicamente por efectos de actualización de precios o inflación, sino que sugieren modificaciones sustanciales en el alcance o en la estructuración técnica de los proyectos, las cuales deben estar debidamente soportadas.

En ausencia de dicha justificación, estas variaciones generan incertidumbre sobre la consistencia técnica y financiera de los proyectos, lo cual impide adelantar un proceso de validación riguroso.

Así mismo, se deja constancia que, a la fecha del 8 de abril de 2026[JC3] [JQV4] [JC5] , FINDETER no había radicado las subsanaciones correspondientes a los presupuestos observados, situación que impedía dar inicio al proceso de revisión por parte del Ministerio. Lo anterior, en la medida en que la información presentada contenía inconsistencias y variaciones entre los valores reportados, sin una estructura uniforme ni soportes técnicos completos, lo cual hacía inviable adelantar un análisis riguroso. En ese sentido, la revisión de los presupuestos solo puede iniciarse una vez se cuente con información coherente, consolidada y debidamente soportada, responsabilidad que recae en FINDETER como estructurador de los proyectos.

IV. EN RELACION CON EL ANALISIS DE RIESGOS

Frente a las manifestaciones realizadas por FINDETER respecto de la matriz de riesgos del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, esta supervisión considera necesario precisar que la asignación de riesgos contractuales no exonera a las partes del cumplimiento adecuado, diligente y oportuno de las obligaciones técnicas, administrativas y contractuales a su cargo.

En efecto, si bien el contrato contempla riesgos asociados a condiciones territoriales, variaciones presupuestales, procesos de concertación comunitaria y ajustes derivados de la estructuración definitiva de los proyectos, ello no implica que la información técnica presentada por FINDETER pueda radicarse de manera incompleta, inconsistente o sin la debida revisión de calidad por parte de la asistencia técnica y la interventoría.

La matriz de riesgos citada por FINDETER debe interpretarse de manera integral y armónica con las obligaciones contractuales establecidas en el contrato interadministrativo, particularmente aquellas relacionadas con la obligación de adelantar la asistencia técnica integral, la coordinación de contratistas derivados, la revisión y validación de productos técnicos y la correcta estructuración de estudios, diseños y presupuestos.

En ese sentido, las observaciones realizadas por el Ministerio no se originan exclusivamente en circunstancias territoriales o financieras previsibles del proyecto, sino también en inconsistencias técnicas objetivamente verificadas durante el proceso de evaluación, entre ellas errores presupuestales, deficiencias documentales, información incompleta, inconsistencias entre especialidades, deficiencias en soportes técnicos y dificultades de acceso a la documentación remitida.

De igual manera, debe precisarse que la obligación del Ministerio de realizar revisión técnica y financiera exhaustiva de los proyectos constituye un deber funcional

orientado a proteger los recursos públicos comprometidos, garantizar la viabilidad real de las intervenciones y evitar decisiones que puedan generar riesgos fiscales, contractuales o de ejecución futura.

En consecuencia, la existencia de riesgos contractuales compartidos o asignados al Ministerio no desvirtúa la obligación de FINDETER de entregar productos completos, técnicamente consistentes, coordinados entre especialidades y plenamente verificables, ni elimina su responsabilidad frente a las deficiencias identificadas durante el proceso de revisión adelantado por esta Cartera.

Así mismo, no resulta procedente invocar la excepción de contrato no cumplido prevista en el artículo 1609 del Código Civil, toda vez que el Ministerio ha desplegado permanentemente las actividades de supervisión, revisión, seguimiento técnico y requerimiento contractual previstas en el contrato y en la ley. En consecuencia, la ausencia de viabilidad no obedece al incumplimiento de obligaciones por parte de esta Cartera, sino a la persistencia de inconsistencias técnicas, financieras y documentales atribuibles a FINDETER.

Así mismo, resulta importante señalar que precisamente en atención a los riesgos financieros identificados, esta supervisión promovió la realización de mesas técnicas conjuntas con FINDETER, interventorías, contratistas y Vicepresidencia de la República, con el fin de revisar integralmente las observaciones formuladas y buscar mecanismos técnicos que permitieran avanzar hacia una eventual viabilidad de los proyectos dentro de condiciones de sostenibilidad financiera y técnica adecuadas

V. EN RELACION CON LA DEMORA EN LA EXPEDICION DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCION

Frente al trámite de licenciamiento urbanístico de los proyectos CAPS, es importante precisar que el Ministerio de Salud y Protección Social realizó seguimiento permanente a las actuaciones adelantadas por FINDETER, dejando constancia documental de las actividades pendientes y de los riesgos que estas representaban para el cronograma contractual.
Respecto del estado de los trámites de licenciamiento, la información de seguimiento con corte al 26 de marzo de 2026 evidencia que ninguno de los proyectos contaba aún con licencia de construcción expedida. En el caso de los CAPS rurales del Grupo 1 (San Francisco, Punta Bonita, Barranco y Zaragoza), así como de los CAPS rurales del Grupo 2 (Guadual, Llano Bajo y Citronela), los expedientes continuaban en trámite ante la Curaduría Urbana No. 1, encontrándose pendientes actuaciones relacionadas con el pago del impuesto de delineación urbana o la obtención de la respectiva exención, así como la entrega física de la totalidad de la documentación del proyecto. Frente al CAPS San Cipriano, si bien el trámite registraba un mayor grado de avance respecto de los demás proyectos rurales, para la fecha de corte aún no se había materializado la expedición de la licencia correspondiente. De igual manera, los proyectos urbanos del Grupo 3 (Comuna 11 – Cristóbal Colón, Comuna 6 – Puertas del Cielo y Comuna 9 – Ciudadela Nueva Buenaventura) permanecían en proceso de licenciamiento, encontrándose pendientes la atención de las

subsanaciones formuladas por la Curaduría, el pago del cargo variable, el pago del impuesto de delineación urbana o la correspondiente exención y la radicación física completa de los expedientes. En consecuencia, para el 26 de marzo de 2026 persistía el incumplimiento de un hito fundamental del cronograma contractual, pues ninguno de los proyectos contaba con licencia de construcción ejecutoriada que permitiera dar inicio a la fase constructiva, circunstancia que fue debidamente identificada y consignada por la supervisión en el informe del 8 de abril de 2026.

CURADURÍA URBANA N° 1
BUENAVENTURA
ESPERANZA SOLÍS GRUESO

CRONOGRAMA DE PROYECTOS CAPS

PENDIENTES	CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES DE LOS CAPS								
	ACTIVIDADES / CAPS	RADICADO	INC	L Y DF	FECHA	ACTA DE OBSERVACIONES	RESPUESTA OBSERVACIONES	VIBILIDAD	LICENCIA
CAPS GRUPO 1 PENDIENTES *Pagos de impuestos de delineación urbana o excencion de impuesto *Proyecto completo de manera fisica	SAN FRANCISCO	CU1-LPC-76109-1-26-0004		X	5/2/2026	19/2/2026	20/3/2026	24/3/2026	
	PUNTA BONITA	CU1-LPC-76109-1-26-0005		X	5/2/2026	19/2/2026	11/2/2026	12/3/2026	
	BARRANCO	CU1-LPC-76109-1-26-006		X	5/2/2026	19/2/2026	11/2/2026	12/2/2026	
CAPS GRUPO 2 PENDIENTES *Pagos de impuestos de delineación urbana o excencion de impuesto *Proyecto completo de manera fisica	GUADUAL	CU1-LPC-76109-1-26-0007		X	5/2/2026	27/2/2026	18/3/2026	24/3/2026	
	LLANO BAJO	CU1-LPC-76109 -1 -26-0008		X	11/2/2026	27/2/2026	ARQ - 11/03/2025 ESTR- 16/03/2026	24/3/2026	
	CITRONELA	CU1-LPC-76109-1-26-0009		X	11/2/2026	27/2/2026	13/3/2026	24/3/2026	
	ZARAGOZA	CU1-LPC-76109-1-26-0010		X	19/2/2026	17/3/2026	18/3/2026	24/3/2026	
CAPS GRUPO 2 PENDIENTES *Pago del cargo variable *Pagos de impuestos de delineación urbana o excencion de impuesto *Proyecto completo de manera fisica	SAN CIPRIANO	CU1-LPC-76109-1-26-0011		X	20/2/2026	3/3/2026	16/3/2026	25/3/2026	
CAPS GRUPO 3 PENDIENTES * Respuesta a Subsanaciones *Pago del cargo variable *Pagos de impuestos de delineación urbana o excencion de impuesto *Proyecto completo de manera fisica	COMUNA 11 - CRISTOBAL COLON	CU1-LUC-76109-1-26-0014		X	6/3/2026	12/3/2026	25/3/2026		
	COMUNA 6 -PUERTAS DEL CIELO	CU1-LUC-76109-1-26-0015		X	6/3/2026	16/3/2026	25/3/2026		
	COMUNA 9 - CIUDADELA NUEVA BUENAVENTURA	CU1-LUC-76109-1-26-0016		X	6/3/2026	16/3/2026	25/3/2026		

Informe de curaduría urbana, fecha 26 de marzo de 2026

Igualmente, mediante Radicado No. 2026232001327971 del 6 de abril de 2026, asunto "Requerimiento urgente para pago de impuesto de delineación urbana, radicación física y expedición de licencias – CAPS Grupos 1 y 2", esta Cartera requirió formalmente a FINDETER para adelantar de manera inmediata las actuaciones pendientes relacionadas con el pago del impuesto de delineación urbana, la radicación física de los expedientes ante la Curaduría Urbana y la gestión integral de las licencias de construcción, advirtiendo que dichas actividades constituían requisitos indispensables para el inicio oportuno de las obras y que su incumplimiento estaba afectando directamente el cronograma de ejecución.

En este sentido, aunque la expedición de las licencias corresponde legalmente a la autoridad urbanística competente, la gestión integral del trámite —incluyendo la preparación de los expedientes, el cumplimiento de los requisitos técnicos y financieros, la atención de observaciones, la realización de pagos exigidos y el seguimiento permanente hasta la expedición del acto administrativo— hacía parte de las obligaciones propias asumidas por FINDETER en el marco de la asistencia técnica contratada.

Por lo anterior, no resulta procedente atribuir las demoras en la obtención de las licencias exclusivamente a actuaciones de terceros, cuando existe evidencia documental de que el Ministerio efectuó requerimientos oportunos y reiterados para que FINDETER adelantara las actividades bajo su responsabilidad, varias de las cuales permanecían pendientes y afectaban directamente la posibilidad de iniciar las obras dentro de los plazos previstos.

VI. EN RELACION CON LA GESTION PREDIAL

Si bien algunos proyectos requirieron actuaciones por parte del Distrito Especial de Buenaventura relacionadas con la disponibilidad, saneamiento o documentación de los predios, ello no implica que la responsabilidad por los retrasos sea atribuible al Ministerio de Salud y Protección Social.

En el marco del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, de acuerdo con la Clausula primera y su parágrafo de Alcance FINDETER asumió la prestación integral del servicio de asistencia técnica lo cual comprendía la gestión, articulación, seguimiento y acompañamiento de todos los requisitos técnicos, jurídicos, urbanísticos, prediales y administrativos necesarios para garantizar la viabilidad de las infraestructuras.

En consecuencia, correspondía a FINDETER coordinar oportunamente con las entidades territoriales las actuaciones necesarias para superar las situaciones prediales que pudieran presentarse, efectuar el seguimiento permanente de dichas gestiones, advertir oportunamente los riesgos que comprometieran el cronograma contractual y adoptar las medidas de mitigación correspondientes.

En consecuencia, las dificultades relacionadas con la disponibilidad, titularidad, saneamiento o documentación de los predios no constituyen circunstancias imputables al Ministerio de Salud y Protección Social ni desvirtúan los incumplimientos advertidos por la supervisión. En efecto, la Cláusula Primera del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, al definir el objeto contractual, estableció que FINDETER prestaría el servicio de asistencia técnica para la ejecución de los estudios, diseños y construcción de la infraestructura en salud, precisando en el parágrafo de alcance que dicha asistencia debía ser integral e incluir el acompañamiento técnico, legal, financiero, social, ambiental y administrativo desde el inicio hasta la culminación de los proyectos, comprendiendo expresamente el análisis y diagnóstico de la titularidad de los predios, los estudios, los diseños, la ejecución de las obras y las interventorías.

De igual manera, la Cláusula Cuarta del contrato dispuso que el valor destinado a la ejecución de la infraestructura sería definido como resultado de los estudios y diseños elaborados por FINDETER y estableció expresamente que los trámites de licencias y permisos requeridos para la construcción estarían a cargo de los contratistas derivados, haciendo parte integral del servicio de asistencia técnica administrado por FINDETER.

Adicionalmente, la Cláusula Octava – Obligaciones de las Partes, en el acápite correspondiente a las obligaciones de FINDETER, le asignó la responsabilidad de revisar y analizar la información técnica, jurídica y financiera de los proyectos; verificar la titularidad y las condiciones de los predios; revisar los aspectos normativos y de legalización de los lotes; verificar la disponibilidad de servicios públicos y vías; elaborar los estudios, documentos previos y términos de referencia; estructurar técnica, jurídica, financiera, social y ambientalmente los proyectos; adelantar la contratación derivada; supervisar la ejecución de los contratos derivados y presentar los productos e informes correspondientes.

Por su parte, las obligaciones del Ministerio previstas en la misma Cláusula Octava se circunscribieron, entre otras, a designar el supervisor del contrato, revisar y aprobar los informes técnicos, legales y financieros presentados por FINDETER, impartir recomendaciones para la correcta ejecución del contrato a través del Comité Operativo y adelantar las gestiones necesarias para la suscripción de los convenios interadministrativos requeridos, sin que el contrato le asignara funciones de estructuración técnica, gestión predial, obtención de licencias o ejecución de las obras.

En ese contexto, las situaciones relacionadas con la gestión predial y el avance de los trámites requeridos para la ejecución de los proyectos hacían parte de las actividades que contractualmente debían ser desarrolladas dentro del esquema de asistencia técnica integral a cargo de FINDETER y de sus contratistas derivados, correspondiendo al Ministerio ejercer las funciones de supervisión, seguimiento y control sobre el cumplimiento de dichas obligaciones, mas no asumir su ejecución o sustituir las responsabilidades técnicas y operativas asignadas contractualmente al ejecutor.

VII. EN RELACION CON LA FIRMA DE LA PRORROGA

La suscripción de la prórroga al Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 obedeció exclusivamente a la necesidad de garantizar la continuidad de las actuaciones requeridas para culminar el objeto contractual y asegurar la ejecución de los proyectos CAPS en beneficio de la población del Distrito de Buenaventura.

En este sentido, la ampliación del plazo contractual, comprendida entre el 15 de diciembre de 2025 y el 31 de julio de 2026, respondió a criterios de interés público, continuidad del servicio y culminación de las actividades pendientes, evitando la paralización de los proyectos y las consecuencias que ello podría generar para el cumplimiento de los fines estatales.

En consecuencia, la suscripción de dicha prórroga no constituye aceptación, convalidación ni saneamiento de los retrasos, incumplimientos u omisiones presentados durante la ejecución contractual por parte de FINDETER, ni implica

renuncia por parte del Ministerio de Salud y Protección Social al ejercicio de las facultades de supervisión, seguimiento y control derivadas del contrato.

Por el contrario, durante la ejecución de la prórroga esta Cartera continuó ejerciendo de manera permanente sus funciones de supervisión, formulando observaciones técnicas, requiriendo la subsanación de inconsistencias, realizando mesas de trabajo, efectuando seguimiento al avance del proyecto y adelantando las actuaciones administrativas correspondientes frente a los presuntos incumplimientos evidenciados durante la ejecución contractual.

En consecuencia, la decisión de prorrogar el contrato tuvo como única finalidad garantizar la continuidad del proyecto y proteger el interés general, sin que ello pueda interpretarse como reconocimiento del cumplimiento de las obligaciones a cargo de FINDETER o como una aceptación de las demoras e incumplimientos evidenciados por la supervisión.

Debe resaltarse, además, que el plazo adicional incorporado mediante la prórroga no fue fijado de manera unilateral por el Ministerio de Salud y Protección Social, sino que obedeció a la programación técnica presentada por FINDETER y aceptada por las partes al momento de suscribir el correspondiente otrosí modificatorio. En efecto, la ampliación del plazo contractual hasta el 31 de julio de 2026 se sustentó en el cronograma de actividades elaborado y presentado por FINDETER, en el cual dicha entidad proyectó las fechas requeridas para culminar los estudios y diseños, obtener las licencias y permisos, adelantar la contratación derivada, ejecutar las obras y finalizar las demás actividades comprendidas dentro del objeto contractual. En consecuencia, el cronograma incorporado con la prórroga correspondía a la planeación técnica formulada por el propio ejecutor del contrato y no a una programación impuesta por el Ministerio, razón por la cual el cumplimiento de los hitos allí establecidos continuó siendo responsabilidad de FINDETER, sin perjuicio de las funciones de supervisión y seguimiento ejercidas por esta Cartera.

No.	Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024																	
	Proyecto	Grupo	jul-25	ago-25	sep-25	oct-25	nov-25	dic-25	ene-26	feb-26	mar-26	abr-26	may-26	jun-26	jul-26	ago-26	sep-26
1	San Francisco	Grupo 1															
2	Barranco	Grupo 1															
3	Punta Bonita	Grupo 1															
4	Llano Bajo	Grupo 2															
5	Guadual	Grupo 2															
6	Zaragoza	Grupo 2															
7	Citronela	Grupo 2															
8	Colon	Grupo 3															
9	Comuna 9	Grupo 3															
10	Matia Molumba	Grupo 3															
11	Jardin	Grupo 3															
12	San Cipriano	Individual															
13*	Juan XXIII																
14*	Bellavista																

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, 4, 5, 23 y 26 de la Ley 80 de 1993, la actividad contractual del Estado debe desarrollarse con arreglo a los principios de planeación, responsabilidad, economía, eficiencia y transparencia, garantizando no solo la adecuada ejecución de los contratos estatales, sino también la protección efectiva de los recursos públicos comprometidos y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En ese marco, las obligaciones asumidas por FINDETER en el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 no se agotan en la realización de actuaciones formales, radicaciones parciales o gestiones administrativas aisladas, sino que comprenden la estructuración integral, coordinada y técnicamente suficiente de los proyectos CAPS, incluyendo la elaboración y articulación adecuada de estudios, diseños, presupuestos, especificaciones técnicas y demás soportes requeridos para garantizar la viabilidad técnica, financiera y constructiva de las intervenciones objeto del contrato.

En consecuencia, la sola radicación documental no constituye por sí misma cumplimiento de las obligaciones contractuales, particularmente cuando la información presentada evidencia inconsistencias técnicas, financieras y documentales que impiden su validación integral y afectan el desarrollo normal de la ejecución contractual.

Sobre el particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado de manera reiterada que el incumplimiento contractual no solo se configura por la inejecución absoluta de las obligaciones pactadas, sino también por su cumplimiento tardío, defectuoso, insuficiente o carente de las condiciones técnicas necesarias para satisfacer la finalidad contractual, especialmente cuando ello genera afectaciones a la programación, a la ruta crítica del proyecto o compromete el cumplimiento del plazo contractual.

Así mismo, resulta pertinente precisar que las funciones de revisión, seguimiento, supervisión y emisión de observaciones adelantadas por el Ministerio de Salud y Protección Social se enmarcan en el ejercicio legítimo de las competencias de control contractual previstas en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, y no implican en ningún caso coadministración, validación automática ni corresponsabilidad sobre el contenido técnico de los estudios y diseños presentados por FINDETER.

Lo anterior, toda vez que la responsabilidad por la suficiencia técnica, coherencia entre especialidades, consistencia presupuestal y calidad integral de los productos

radicados recae exclusivamente sobre FINDETER en su condición de estructurador y ejecutor del contrato, razón por la cual las observaciones formuladas por esta Cartera constituyen precisamente el ejercicio del deber funcional de supervisión orientado a verificar la adecuada estructuración de los proyectos y prevenir riesgos técnicos, financieros, contractuales y fiscales.

De igual manera, no resulta jurídicamente procedente atribuir al Ministerio responsabilidad por la no iniciación de las obras o por la ausencia de viabilidad técnica y financiera, en tanto la expedición de dicha viabilidad se encuentra condicionada a la presentación de información completa, consistente, verificable y técnicamente suficiente, circunstancia que a la fecha no se ha configurado plenamente respecto de los proyectos radicados por FINDETER.

En este sentido, la no expedición de viabilidad no obedece a actuaciones arbitrarias, dilatorias o injustificadas por parte del Ministerio, sino al deber institucional de adelantar una revisión integral, rigurosa y responsable de los proyectos antes de autorizar el inicio de actividades constructivas o comprometer recursos públicos sobre presupuestos y diseños que aún presentan observaciones sustanciales.

Así mismo, resulta improcedente interpretar la viabilidad técnica y financiera como una condición suspensiva que exonere automáticamente a FINDETER de responsabilidad frente a los retrasos evidenciados, en la medida en que la obtención de dicha viabilidad depende precisamente del cumplimiento previo y adecuado de obligaciones que se encuentran bajo su responsabilidad contractual, particularmente aquellas relacionadas con la entrega integral y técnicamente consistente de los estudios, diseños y presupuestos requeridos para evaluación.

Bajo este entendido, la persistencia de inconsistencias técnicas, financieras y documentales, la no culminación oportuna y adecuada de la etapa de estudios y diseños, la falta de obtención de las licencias y permisos requeridos, la ausencia de inicio de las actividades preliminares y constructivas, así como el incumplimiento verificable de los hitos previstos en el cronograma contractual —cronograma elaborado y propuesto por la propia FINDETER— constituyen circunstancias objetivas que afectaron la ruta crítica del proyecto y comprometieron el cumplimiento oportuno del objeto contractual. Dichas situaciones no fueron inducidas, ocasionadas ni generadas por actuaciones u omisiones del Ministerio de Salud y Protección Social, el cual, en ejercicio de sus funciones de supervisión, realizó de manera permanente el seguimiento a la ejecución contractual, formuló observaciones técnicas, jurídicas y administrativas, requirió la adopción de medidas correctivas, efectuó mesas de trabajo y comités de seguimiento, y documentó oportunamente las desviaciones e incumplimientos evidenciados durante la ejecución del contrato. En consecuencia, los retrasos e inconsistencias identificados corresponden a circunstancias atribuibles a la gestión y al cumplimiento de las obligaciones contractualmente asignadas a FINDETER y a sus contratistas derivados, sin que se evidencie actuación u omisión alguna por parte del Ministerio que hubiera impedido, obstaculizado o dificultado el cumplimiento del contrato por parte del ejecutor.

En consecuencia, las actuaciones adelantadas por esta Cartera se encuentran plenamente sustentadas en el marco normativo y contractual aplicable, responden al deber de protección de los recursos públicos y constituyen el ejercicio legítimo de las funciones de supervisión, seguimiento y control orientadas a garantizar que la ejecución del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 se desarrolle conforme a condiciones adecuadas de viabilidad técnica, financiera y jurídica.

Atentamente,

Firmado digitalmente por Nelson David Hernandez Pinto

NELSON DAVID HERNANDEZ PINTO
Director de Infraestructura y Dotación (E)

Elaboró: Johann Quiñones

Revisó: Luz Giovana Valendia

Aprobó: Carlos Aguilar