

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - SGP, EDUCACIÓN,
PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE E INFRAESTRUCTURA
EDUCATIVA, DEPORTIVA, CULTURAL Y DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
Vigencia 2024**

**CGR-CDSECTCRD No. 59
CAT_1909_2025_1
Diciembre de 2025**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO A LOS RECURSOS DEL SGP,
EDUCACIÓN, PAE E INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA, DEPORTIVA, CULTURAL Y
DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA
Vigencia 2024**

Contralor General de la República Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vicecontralor Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado para el Sector
Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura,
Recreación y Deporte Andrey Geovanny Rodríguez León

Directora de Vigilancia Fiscal Adriana Lucía González Díaz

Director de Estudios Sectoriales Oscar Mauricio Toro Valencia

Supervisor Nivel Central Giovanna Angélica Villate Angel

Equipo de Auditores:

Líder de Auditoría Dora Tulia Leiva Ardila

Integrantes del Equipo Auditor Walter Hernán Betancur Olarte
 Paola Andrea Cortés Reyes
 Oscar Mauricio Gaviria Clavijo
 Yerlein Perea Mena
 Juan Sebastián Quintero Silva
 Yobana Higuera Vargas
 Zandra Yaneth Correa Duran
 Joan Aley Cancelado Ortiz
 Luis Guillermo González Andrade

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	5
1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	6
1.3. LIMITACIONES DEL PROCESO	7
1.4. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	8
1.5. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	8
1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA ..	8
1.6.1. Departamento de Cundinamarca	8
1.7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS Y ALERTAS O INSUMOS ENVIADOS POR LA DIARI	10
1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS	13
1.9. PLAN DE MEJORAMIENTO	20
2. CRITERIOS DE AUDITORÍA	22
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	29
3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	29
3.1.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1. PRESUPUESTO	29
3.1.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2. EDUCACIÓN	34
3.1.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3. PAE	76
3.1.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4. INFRAESTRUCTURA	115
3.1.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5. CUENTAS MAESTRAS	148
3.1.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6. PLAN DE MEJORAMIENTO	149
3.1.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7. DENUNCIAS, ALERTAS E INSUMOS	153
3.1.8. EVALUACIÓN DEL CONTROL FISCAL INTERNO	164
3.1.9. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE DISCAPACIDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO, VIGENCIA 2024	165

812112

Bogotá, D.C,

Doctor

JORGE EMILIO REY ÁNGEL

Gobernador del Departamento de Cundinamarca

jorge.rey@cundinamarca.gov.co

arley.martinez@cundinamarca.gov.co

Ciudad

Doctor

SEBASTIAN CABALLERO ORTEGA

Gerente

Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE

sebastian.caballero@ffie.com.co

notificacionesjudiciales@ffie.com.co

Ciudad

Doctora

PATRICIA DUQUE CRUZ

Ministra

Ministerio del Deporte

paduque@mindeporte.gov.co

osmartinez@mindeporte.gov.co

Ciudad

Doctor

EDUAR ESNEIDER ACOSTA VARGAS

Alcalde

Municipio de Fómeque

alcaldia@fomeque-cundinamarca.gov.co

contactenos@fomeque-cundinamarca.gov.co

Ciudad

Respetados:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica Nro. 022 de 2018 “*Por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento*”, la Contraloría General de la República - CGR- realizó Auditoría de Cumplimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP Educación, Programa de Alimentación Escolar – PAE e Infraestructura Educativa, Deportiva, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación del Departamento de Cundinamarca, con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantaron junto a sus administradores en la vigencia 2024.

Es responsabilidad de cada una de las entidades territoriales el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la gestión fiscal respecto de los recursos del SGP del Departamento de Cundinamarca en los componentes de Educación, PAE e Infraestructura Educativa, Deportiva, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación, durante la vigencia 2024, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó al documento denominado *“Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR”* y a las directrices impartidas en la Auditoría de Cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica Nro. 022 de 2018, proferida por la CGR, por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²).

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a los recursos del SGP, PAE e Infraestructura Educativa, Deportiva, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación, para la entidad territorial evaluada.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el aplicativo de Automatización del Proceso Auditor -APA- establecido para tal efecto y en los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte de la CGR.

La auditoría se adelantó en el Nivel Central de la CGR, con sede en la ciudad de Bogotá D.C., el período auditado abarcó desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre de 2024.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al Departamento de Cundinamarca dentro del desarrollo de la auditoría, garantizando el debido proceso y derecho de contradicción, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Objetivo General

Emitir concepto sobre la gestión fiscal en el manejo de los siguientes recursos: SGP Educación y Asignación Especial; Infraestructura Deportiva, Infraestructura Educativa, Infraestructura Cultural e Infraestructura de Ciencia, Tecnología e Innovación, financiados con recursos nacionales y territoriales; Programa de Alimentación Escolar con todas sus

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

fuentes de financiación, así como el cumplimiento de las demás disposiciones legales que le resulten aplicables a cada sujeto de control.

Objetivos Específicos

1. Evaluar el cumplimiento de la normativa presupuestal aplicable al manejo de los siguientes recursos: SGP Educación; Infraestructura Deportiva, Educativa, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación financiados con recursos nacionales y territoriales; Programa de Alimentación Escolar con todas sus fuentes de financiación al Departamento de Cundinamarca, por la vigencia 2024.
2. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el componente SGP - Educación, así como el desahorro FONPET – SGP Sector Educación, durante la vigencia 2024, en el Departamento de Cundinamarca.
3. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el Programa de Alimentación Escolar - PAE, con todas las fuentes de financiación, durante la vigencia 2024, en el Departamento de Cundinamarca.
4. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados y/o de los cuales sean beneficiarios para infraestructura educativa, cultural, deportiva, científica y tecnológica, durante la vigencia 2024, al Departamento de Cundinamarca.
5. Realizar seguimiento a la creación, registro y operación de las cuentas maestras donde se manejan los recursos del SGP objeto de la auditoría.
6. Evaluar el cumplimiento y efectividad del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, con corte al 31 de diciembre de 2024, de conformidad con la normativa aplicable, para el Departamento de Cundinamarca.
7. Atender las denuncias asignadas, las alertas o insumos enviados por la DIARI y por la Contraloría Delegada en relación con las materias objeto de auditoría, independientemente de la vigencia auditada y hasta el cierre de la fase de ejecución de auditoría.

1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría comprendió la evaluación de la gestión fiscal de los recursos recibidos, administrados y/o en el cual fue beneficiario el Departamento de Cundinamarca, durante la vigencia 2024, más los recursos de balance y rendimientos financieros en SGP: Educación, PAE e Infraestructura Educativa, Deportiva, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de la comprobación de las operaciones presupuestales, contractuales, financieras, administrativas y de otra índole para establecer que se hayan realizado conforme con las normas que le son aplicables.

El monto de los recursos auditados fue por \$1.591.425.666.873, distribuidos por fuente de financiación, así:

Cuadro No. 1. Recursos Auditados Departamento de Cundinamarca

Cifras en pesos corrientes

SGP	PAE (UApA)	Infraestructura	Otros Recursos	Total
1.307.403.523.551	50.811.854.000	230.344.351.535	2.865.937.787	1.591.425.666.873

Fuente: Información suministrada por ET.

Elaboró: Equipo auditor.

La muestra consolidada para el Departamento de Cundinamarca, se tomó con base en los compromisos y se presenta así:

Cuadro No. 2. Muestra Consolidada Departamento de Cundinamarca

Cifras en pesos corrientes

Concepto	Recursos Nación	Otras Fuentes	Universo		Muestra		% Valor
	A	B	A+B = C	No. Contratos	Valor Muestra D	No. Contratos	
Educación	1.267.000.648.505	2.333.797.257	1.269.334.445.762	12	866.115.103.242	12	68,2%
Prestación de Servicios	1.267.000.648.505	2.333.797.257	1.269.334.445.762	12	866.115.103.242	12	
Nóminas	1.257.785.159.191	0	1.257.785.159.191		856.867.411.741		
Contratos de inversión	1.703.836.960	2.327.009.335	4.030.846.295	4	4.028.924.535	4	
Cobertura	638.877.156	0	638.877.156	4	638.877.156	4	
NEE	51.610.002	6.787.922	58.397.924	4	58.397.924	4	
Transferencias	6.821.165.196	0	6.821.165.196		4.521.491.886		
Programa de Alimentación Escolar	58.366.041.233	532.140.530	58.898.181.763	56	58.160.264.788	28	98,7%
Cuentas por pagar vigencia 2024	12.603.084.200	0	12.603.084.200	2	12.603.084.200	2	100,0%
Cuentas por pagar vigencia 2023	1.458.934.520	0	1.458.934.520	4	898.196.622	3	61,6%
Reservas presupuestales 2024	36.670.110	0	36.670.110	2	36.670.110	2	100,0%
Reservas presupuestales 2023	1.397.936.169	0	1.397.936.169	2	1.397.936.169	2	100,0%
Vigencias futuras	42.576.762.257	0	42.576.762.257	2	42.576.762.257	2	100,0%
Infraestructura educativa	75.304.523.047	0	75.304.523.047	115	23.728.603.910	6	31,5%
Infraestructura deportiva	115.507.828.305	0	115.507.828.305	92	32.152.272.286	7	27,8%
Infraestructura cultural	39.532.000.183	0	39.532.000.183	19	9.442.764.000	3	23,9%
Total	1.613.784.428.529	2.865.937.787	1.616.650.366.316	306	1.047.111.657.584	67	64,8%

Fuente: Información suministrada por ET.

Elaboró: Equipo auditor.

1.3. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el desarrollo del proceso auditor.

1.4. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación del control fiscal interno a los recursos evaluados por entidad territorial arrojó la siguiente calificación:

Cuadro No. 3. Calificación Total Control Interno

Nombre de la ET	Diseño y Efectividad		Calificación Final	
Departamento de Cundinamarca	1,331	Adecuado	1,457	Eficiente

Fuente: Formato 04 AC_PT Evaluación Control Fiscal Interno.

Elaboró: Equipo auditor.

1.5. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Consultada la plataforma SIRECI de la CGR con corte al 31 de diciembre de 2024, se estableció lo siguiente respecto del plan de mejoramiento:

Cuadro No. 4. Seguimiento Plan de Mejoramiento

Detalle SIRECI	Concepto CGR
Del plan de mejoramiento reportado en SIRECI a 31 de diciembre de 2024, se evaluaron veintitrés (23) acciones para nueve (9) hallazgos.	Inefectivo

Fuente: Aplicativo SIRECI.

Elaboró: Equipo auditor.

1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

1.6.1. Departamento de Cundinamarca

CONCEPTO: SIN RESERVAS

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada de la entidad auditada, resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados, salvo las situaciones irregulares evidenciadas en los hallazgos presentados, que, a juicio del equipo auditor, no son materiales a nivel cuantitativo y cualitativo.

El concepto está soportado en las siguientes conclusiones:

- Al cierre de la vigencia 2024, no se incorporó en el presupuesto de ingresos \$4.735.276.382, correspondientes a recursos de la bolsa común transferidos por los municipios no certificados para el PAE.
- No se adelantaron las gestiones de recobro ante las EPS, correspondientes a 39 incapacidades con una antigüedad superior a tres años, asociadas a personal administrativo por \$32.681.907.
- Se identificaron permisos sindicales permanentes y remunerados a funcionarios que no ejercieron las funciones de docencia, desconociendo los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad con que se debe evaluar su concesión, generando un presunto detrimento patrimonial por \$1.040.034.282.
- Desconocimiento de los principios de publicidad y transparencia, al no publicar en el SECOP I y II, la totalidad de los documentos que componen la actividad contractual.

- Se identificaron mayores valores pagados al interior del contrato SE-CD-361 de 2023 por \$32.161.350, relacionados con la falta de atención de 219 estudiantes y por las diferencias identificadas entre el monto presupuestado y lo efectivamente ejecutado de los ítems de estampilla y póliza de cumplimiento, generando un presunto detrimento patrimonial por \$32.161.350.
- Para la vigencia 2024, la entidad territorial únicamente priorizó la atención para 21 municipios con 1.102 estudiantes con discapacidad, equivalente a un 22% del total de los estudiantes con discapacidad registrados en el SIMAT.
- Se evidenciaron diferencias en la estructura de costos, determinada para cada tipo de complemento alimentario, con lo efectivamente ejecutado en la operación del PAE, generando un presunto detrimento patrimonial por \$2.977.791.754.

Adicionalmente, se presentan las conclusiones resultado de la evaluación de la Infraestructura Educativa, Deportiva, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación:

- **Infraestructura educativa**

Del total de 115 obras de infraestructura educativa reportadas por el FFIE por \$23.801.813.833, ICCU por \$51.167.595.594 y Secretaría de Educación por \$335.113.620, se verificaron 6 proyectos con un porcentaje de avance físico superior al 90% por \$23.728.603.910, concluyendo que su ejecución No evidencia incumplimientos contractuales, ni violaciones de la norma NTC 4595, relacionada con el planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares, y en general, con la normativa aplicable a obra civil.

- **Infraestructura deportiva**

Del total de 92 obras de infraestructura deportiva reportadas por el Ministerio del Deporte por \$3.950.639.952 y el ICCU por \$111.557.188.353, se verificaron 7 proyectos por \$32.152.272.286. Las obras se desarrollaron conforme a las especificaciones técnicas y a los planos de diseño. No obstante, se presentaron debilidades en el desarrollo de actividades específicas, relacionadas con el pago de obra sin ejecutar, sin el cumplimiento de especificaciones técnicas, sin uso y, en otros casos, con deterioros prematuros o de baja calidad, situaciones que fueron objeto de hallazgos.

- **Infraestructura cultural**

De la verificación de (3) tres proyectos de infraestructura cultural ejecutados por el ICCU por \$9.442.764.000, se identificaron situaciones de deterioro prematuro, subsanadas en la etapa de postventa en el proyecto de la Casa de la Cultura del Municipio de Albán, relacionadas con el cambio de cubierta en policarbonato en la terraza del salón de danza, reemplazo de enchapes de baño y mantenimiento del ascensor. En los demás proyectos de la muestra no se evidenciaron deficiencias técnicas, diferencias en cantidades ni situaciones que dieran lugar a la configuración de hallazgos.

- **Infraestructura ciencia, tecnología e innovación**

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante respuesta a solicitud de información, no reporta ejecución de proyectos de infraestructura de ciencia, tecnología e innovación en convenio o de los cuales sea beneficiario el Departamento de Cundinamarca. Adicionalmente, el departamento informó que para la vigencia 2024, no ejecutó obras de infraestructura de ciencia, tecnología e innovación con recursos propios.

1.7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS Y ALERTAS O INSUMOS ENVIADOS POR LA DIARI

Durante el desarrollo de la auditoría, se atendieron las denuncias e insumos identificados con los códigos SIPAR, así:

Cuadro No. 5. Atención de Solicitudes Ciudadanas y Alertas o Insumos

Código SIPAR	Hechos Denunciados	Conclusiones
2025-326186-82111-SE	Presuntas irregularidades en la calidad de alimentos operación del PAE del Departamento de Cundinamarca.	De acuerdo con lo señalado por el Departamento de Cundinamarca, en el proceso de gestión y trámite de las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes presentadas, en el marco de la ejecución del PAE, para cada caso se aplicaron los respectivos procesos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, garantizando el debido proceso, conforme a las obligaciones contractuales y aplicando la legislación sanitaria vigente. Se concluye que, para el manejo oportuno de las situaciones relacionadas con calidad de los alimentos, el departamento implementó matrices que evidencian la oportunidad y gestión de las novedades de los casos, actas de visitas de atención, requerimientos técnicos, respuesta a requerimientos por parte de los operadores y soportes. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-331183-82111-SE	Presuntas irregularidades en el Contrato 1380-1908-2023 IE de La Vereda Campo Hermoso, Municipio de San Cayetano del Departamento de Cundinamarca.	La Personería de San Cayetano informó a la CGR, demoras en la entrega del proyecto de construcción, de la sede de la escuela rural de la vereda Campo Hermoso, señalando que dicha situación afecta a los estudiantes de la IE, quienes han recibido clases en el salón comunal por aproximadamente un (1) año, motivo por el cual solicitó la intervención del ente de control ante la tardanza en la ejecución de las obras. La CGR indagó las causas que dieron origen a las prórrogas y suspensiones del proyecto, identificando que el contrato de obra No. 1380-1908-2023, el 19 de febrero de 2025 fue objeto de un otrosí de adición en el plazo, otorgando trece (13) meses adicionales para la ejecución del objeto contractual. Dichas actuaciones administrativas se encontraron debidamente justificadas, principalmente por el tiempo requerido para la elaboración de esquemas y diseños, la disponibilidad de mano de obra no calificada y los cierres de vías, causas externas a la ejecución de la obra. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-332170-82111-SE	Presuntas irregularidades en los mantenimientos efectuados en la	En el comunicado remitido por la Personería Municipal de Fosca al FFIE, relacionan presuntas irregularidades en la ejecución del frente de trabajo, correspondiente al mejoramiento de la infraestructura rural en la Vereda la Palma. Se verificó el acta de

Código SIPAR	Hechos Denunciados	Conclusiones
	Escuela Rural de la vereda la Palma, Municipio de Fosca del Departamento de Cundinamarca.	recibo final que fue suscrita con posterioridad a dicho comunicado, en la que se dejó constancia que las obras fueron ejecutadas conforme al objeto contractual, aplicando adecuados procesos constructivos y cumpliendo con las especificaciones técnicas y de calidad de los materiales e insumos. Adicionalmente, se revisaron los registros fotográficos suministrados por el FFIE, sin evidenciar deficiencias en la calidad de los materiales, ni irregularidades técnicas en la ejecución de las obras. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-334535-82111-SE	La Contraloría Departamental de Cundinamarca da traslado de la denuncia efectuada por un representante a la Cámara por Cundinamarca, relacionada con presuntas irregularidades en el PAE en La Calera.	De acuerdo con lo señalado por el Departamento de Cundinamarca y los soportes entregados, la interventoría efectuó visitas de atención relacionadas con las novedades de los días 13 y 19 de marzo de 2025 en las IED del Municipio de La Calera, evidenciando el cumplimiento del gramaje de la porción servida para cada uno de los grados y niveles escolares, conforme a la modalidad (ración preparada en sitio y complemento tipo AM), establecida para las sedes educativas, Concentración Urbana Juan XXIII y Antonia Santos. Igualmente, mencionan que, desde la interventoría de la Universidad de Antioquia y la SED, se encuentran realizando actividades de seguimiento y monitoreo al PAE, e implementando acciones de mejora para prestar el servicio con calidad. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-343939-82111-SE	Presuntas irregularidades en el Convenio de Asociación 128 de 2025, celebrado entre la alcaldía municipal de La Palma-Cundinamarca y Corporación Integral de Servicios por Colombia-CORSERVIC, recursos SGP Cultura por \$60.999.995 y Estampilla Pro Cultura por \$8.698.583.	Se verificó el plazo del convenio, el estudio de mercado, el requerimiento técnico, las cotizaciones recibidas y el valor promedio para cada uno de los ítems contratados. Del análisis, no se identificaron irregularidades en la selección del contratista, desviaciones significativas en los precios respecto del mercado, ni incumplimientos sustanciales en la ejecución del objeto contractual. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-344582-82111-SE	Presuntas irregularidades en la operación del PAE en la IE Integral de Tausa del Municipio de Tausa del Departamento de Cundinamarca.	La Universidad de Antioquia en su calidad de interventor, adelantó actividades de seguimiento, en relación con los requerimientos efectuados al operador frente al cumplimiento de sus obligaciones contractuales; este presentó un plan de mejora y efectuó reunión en el comedor de la sede educativa, con el fin de aclarar los hechos mencionados en la queja. Como soporte, se expusieron las versiones del personal manipulador. Sin embargo, la interventoría precisó que los sobrantes de las raciones a que se hace referencia en la queja, no son reconocidos para efectos del pago, teniendo en cuenta que, en la documentación presentada por el operador, solo se

Código SIPAR	Hechos Denunciados	Conclusiones
		reconocen las raciones efectivamente entregadas a los beneficiarios focalizados. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-344870-82111-SE	Denuncia anónima por presunto conflicto de intereses e irregularidades en el PAE del Departamento de Cundinamarca.	Una vez analizados los hechos objeto de denuncia, se informa que se requirió a la Universidad Nacional de Colombia, entidad a cargo de la interventoría de los contratos objeto de la petición ciudadana, quien informó que el señor Cristian XXXX XXXX, no hizo parte del equipo de apoyo de la interventoría. Así mismo, el departamento informó que el señor Víctor XXXX XXXX no ostenta ni ha ostentado la calidad de supervisor del contrato del PAE en el Departamento de Cundinamarca. Por Tanto, de la información analizada, no se evidenció presunto conflicto de interés que generara detrimento patrimonial. Sin embargo, por tratarse de contratos financiados con recursos el Sistema General de Regalías, la petición ciudadana se trasladará a la Unidad de Seguimiento de Regalías, para lo de su competencia.
Boletín Interno de Alertas Tempranas 59	Presuntas irregularidades en el proyecto de infraestructura educativa y dotación en la IE Departamental en el Municipio de la Mesa – Cundinamarca.	De la revisión de la documentación contractual del proyecto correspondiente al Colegio La Esperanza del Municipio de La Mesa, se estableció que el último pago al contratista, se efectuó el 27 de julio de 2011 y que el contrato fue liquidado mediante acta suscrita el 6 de junio de 2012. En la sección de observaciones se dejó constancia de recibo de obra a satisfacción, conforme a lo informado por la interventoría. Así mismo, se verificó que la póliza de estabilidad de la obra estuvo vigente hasta el 16 de agosto de 2016. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-347090-82111-SE	La Contraloría Departamental de Cundinamarca da traslado de la denuncia efectuada por la Asamblea de Cundinamarca, por presuntas irregularidades en el contrato para la construcción de la Sede Nueva del Colegio Sabio Mutis.	En la información analizada se evidenciaron deficiencias en la planeación, gestión y supervisión del proyecto de construcción de la IED Sabio Mutis ubicada en el Municipio de La Mesa, ejecutado por el FFIE por \$6.206.960.804. La infraestructura no puede ser utilizada para la prestación del servicio educativo, debido a la presencia persistente de olores ofensivos en el entorno, situación que no fue identificada, ni mitigada durante la fase de estudios, contractual y poscontractual. Por tal razón, la situación evidenciada se validó como hallazgo con solicitud de apertura de Indagación Preliminar, con el fin de establecer la existencia del daño patrimonial, dado que las causas de la no operatividad de la IE aún se encuentran en estudio y dependen de factores ambientales cuyo origen no ha sido plenamente determinado.
2025-353567-82111-SE	En el Municipio de Junín del Departamento de Cundinamarca desde marzo del 2025 se iniciaron obras de infraestructura en las sedes rurales Alemania y El Palmar de la IE Normal Superior de Junín, con fecha de entrega en julio de 2025, sin embargo, desde junio de 2025 las obras se	Como resultado de la revisión integral de la documentación contractual y de la respuesta suministrada por el FFIE, se estableció que los ajustes realizados durante el desarrollo del proyecto, incluida la suspensión temporal del contrato, correspondieron a actuaciones administrativas de carácter preventivo, orientadas a garantizar la ejecución de los recursos, la formalización de la prórroga y la integridad jurídica y financiera del proceso. Así mismo, se evidenció que, durante el periodo de suspensión se mantuvo la supervisión permanente por parte de la interventoría ESI Consulting S.A.S. – BIC, así como, la trazabilidad de los actos administrativos. Superadas las condiciones que motivaron dicha suspensión, las obras fueron reiniciadas el 6 de octubre de 2025, mediante el acta de reinicio 03. A la fecha se encuentra en ejecución conforme al cronograma aprobado por el FFIE y la interventoría, bajo la

Código SIPAR	Hechos Denunciados	Conclusiones
	encuentran suspendidas.	responsabilidad del Consorcio Construitem 2023. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.

Fuente: SIPAR

Elaboró: Equipo auditor.

1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR estableció dieciséis (16) hallazgos, de los cuales, siete (7) tienen presunta incidencia disciplinaria, seis (6) con presunta incidencia fiscal por \$4.582.223.192, uno (1) con beneficio de auditoría por \$5.365.965, dos (2) con otra incidencia y dos (2) con solicitud de Indagación Preliminar.

Los hallazgos son:

Cuadro No. 6. Relación de Hallazgos

Cifras en pesos corrientes

Citas en pesos colombianos														
No.	Nombre del Hallazgo	Componente	Tema	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuantía			No	Cuantía			
1	COH_11864_2025. No incorporación de recursos del fondo 3-2203 PAE Excedentes financieros bolsa común municipios, para la vigencia 2024	Presupuestal	Ejecución presupuestal	El Departamento de Cundinamarca al cierre de la vigencia 2024, no incorporó en el presupuesto de ingresos \$4.735.276.382, correspondientes a recursos transferidos por los municipios no certificados para el PAE. Situación que se originó por deficiencias de control y seguimiento en la incorporación y registro presupuestal, afectando la confiabilidad de la información y la disponibilidad de los recursos destinados al sector educación.	X									
2	COH_11906_2025. Recobro de incapacidades del personal administrativo	Prestación del Servicio Educativo	Novedades de nómina	El Departamento de Cundinamarca no adelantó la gestión de recobro ante las EPS de 39 incapacidades correspondientes al personal administrativo, con una antigüedad superior a tres (3) años por \$32.681.907, las cuales prescribieron conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011. Esta omisión generó un presunto detrimento patrimonial por \$32.681.907, afectando la disponibilidad de recursos destinados al sector educativo.	X	X	32.681.907	X						
3	COH_11920_2025. Permisos sindicales que no cumplen los criterios de	Prestación del Servicio Educativo	Novedades de nómina	El Departamento de Cundinamarca, concedió a trece (13) docentes de planta permisos sindicales permanentes y remunerados	X	X	1.040.034.282	X						



No.	Nombre del Hallazgo	Componente	Tema	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuantía			No	Cuantía			
	necesidad, razonabilidad y proporcionalidad			que desconocen los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad necesarios para su otorgamiento, por lo cual canceló con recursos del SGP del componente de Educación, Prestación de Servicios, salarios, primas y bonificaciones a personal docente que NO ejerce las funciones de docencia, generando un presunto detrimento patrimonial por \$1.040.034.282. Lo anterior, se presentó por la falta de controles de la Secretaría de Educación en el otorgamiento de los permisos sindicales.										
4	COH_11964_2025. Publicación de la actividad contractual del Departamento de Cundinamarca en el SECOP I y II	Contractual	Publicación SECOP	El Departamento de Cundinamarca, desconoce los principios de publicidad y transparencia, al no publicar en el SECOP I y II, la totalidad de los documentos que componen la actividad contractual, situación que se presenta por debilidades en el control y seguimiento de la información precontractual, contractual y poscontractual, registrada por el Departamento de Cundinamarca en el SECOP I y II, afectando los principios de transparencia y publicidad.	X			X						
5	COH_11989_2025. Mayores valores pagados Contrato No. SE-CD-361 de 2023	Prestación del Servicio Educativo	Calidad Ejecución Contractual	El Departamento de Cundinamarca, suscribió el contrato SE-CD-361 de 2023 por \$902.000.000, con la sociedad Salesiana Inspectoría de Bogotá, con el objeto de contratar la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico en el Municipio de Agua de Dios, evidenciándose 2 situaciones que generan daño fiscal, así: i) mayores valores pagados por la atención de 45 estudiantes adicionales a los previstos en la focalización inicial y a la falta de atención de 219 estudiantes, ii) Pago superior en dos (2) ítems estipulados en el presupuesto aprobado, desconociendo los principios de planeación, economía y eficiencia de la contratación estatal, así como	X	X	32.161.350	X						



No.	Nombre del Hallazgo	Componente	Tema	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuantía			No	Cuantía			
				lo dispuesto en el Decreto 1075 de 2015, evidenciándose una gestión fiscal ineficiente y antieconómica que generó un presunto detrimento patrimonial por \$32.161.350.										
6	COH_12007_2025. Recursos transferidos a los Fondos de Servicios Educativos – FSE pendientes por reintegrar al Departamento de Cundinamarca	Prestación del Servicio Educativo	Calidad - Fondos de Servicios Educativos	Durante la vigencia 2024, el Departamento de Cundinamarca transfirió recursos por \$2.309.796.400 a 383 FSE para la estrategia de conectividad escolar. Del análisis efectuado se evidenciaron recursos pendientes por reintegrar al departamento por \$49.871.724, correspondientes a 37 FSE que no ejecutaron los recursos asignados. Lo anterior, se presenta por debilidades en el seguimiento y control por parte de la Secretaría de Educación, afectando la disponibilidad de los recursos destinados al sector educativo.	X									
7	COH_11911_2025. Cobertura en la atención de estudiantes con discapacidad	Necesidades Educativas Especiales NEE	Inoportunidad	Para la vigencia 2024 el Departamento de Cundinamarca únicamente priorizó la atención para 21 municipios con 1.102 estudiantes, equivalente a un 22% del total de los estudiantes con discapacidad del departamento registrados en el SIMAT. Esta situación se evidencia por debilidades en la planeación, lo que generó que 3.908 estudiantes con discapacidad de 240 instituciones educativas oficiales del departamento, no contaran con las herramientas o estrategias pedagógicas adaptadas a sus necesidades, para garantizar su accesibilidad, adaptabilidad, flexibilidad y equidad en el sistema educativo.	X									
8	COH_11987_2025. Ausencia de estrategias para disminuir los excedentes de alimentos en la operación de Programa de	Programa de Alimentación Escolar PAE	Incumplimiento de lineamientos	El Departamento de Cundinamarca, suscribió los contratos Nos. SE-LP-001-2024 y SE-LP-002-2024, con el objeto de desarrollar el PAE, a través del cual se brindaría un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en	X									



No.	Nombre del Hallazgo	Componente	Tema	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuántía			No.	Cuántía			
	Alimentación Escolar – PAE			el SIMAT de municipios no certificados del departamento, evidenciándose desconocimiento de la política pública de pérdidas y desperdicios de alimentos, situación atribuible a deficiencias en la planeación y en el seguimiento de las obligaciones contractuales pactadas, afectando la adecuada gestión de los alimentos suministrados en el marco del PAE.										
9	COH_12163_2025. Convenios de Asociación “PAE Nuestro” sin liquidar	Programa de Alimentación Escolar PAE	Contratación	El Departamento de Cundinamarca, no efectuó la liquidación de (6) seis convenios de asociación suscritos con las Asociaciones Municipales de Juntas Comunales de los municipios de Beltrán, Peñón, Nimaima, Paratebuena, Sibaté y Ubalá, dentro del término establecido para ello, evidenciándose debilidades en la supervisión y seguimiento contractual, generando incertidumbre respecto del estado final de las obligaciones y saldos a favor entre las partes.	X									
10	COH_12093_2025. Diferencias en la estructura de costos - Contrato No. SE-LP-001-2024 – Programa de Alimentación Escolar - PAE	Programa de Alimentación Escolar PAE	Sobrecostos	El Departamento de Cundinamarca, suscribió el contrato SE-LP-001-2024 por \$28.357.607.142, con la Unión Temporal HUBCOL Cundinamarca, con el objeto de contratar el desarrollo del PAE, a través del cual brindaría un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT de municipios no certificados del departamento; en el marco del cual se evidenciaron diferencias para los componentes de talento humano y dotación entre la estructura de costos y lo ejecutado por el operador del PAE, lo que generó un presunto detrimento patrimonial por \$1.747.500.305. Lo anterior, se presentó por deficiencias en el seguimiento técnico, administrativo y financiero, así como la inobservancia de los principios de planeación, economía y eficiencia propios	X	X	1.747.500.305	X				X		



No.	Nombre del Hallazgo	Componente	Tema	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuantía			No	Cuantía			
				de la contratación estatal, desconociendo la racionalización del gasto público, el uso adecuado del erario y la optimización de los costos en la ejecución del PAE.										
11	COH_12094_2025. Diferencias en la estructura de costos - Contrato No. SE-LP-002-2024 – Programa de Alimentación Escolar - PAE	Programa de Alimentación Escolar PAE	Sobrecostos	El Departamento de Cundinamarca, suscribió el contrato SE-LP-002-2024 por \$26.942.891.517, con la Unión Temporal SEVIVECUNDI 2024, con el objeto de contratar el desarrollo del PAE, a través del cual brindaría un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT, de municipios no certificados del departamento; en el marco del cual se evidenciaron diferencias para los componentes de talento humano, dotación y aseo, entre la estructura de costos y lo ejecutado por el operador del PAE, lo que generó un presunto detrimento patrimonial por \$1.230.291.449. Lo anterior, se presentó por deficiencias en el seguimiento técnico, administrativo y financiero, así como la inobservancia de los principios de planeación, economía y eficiencia propios de la contratación estatal, desconociendo la racionalización del gasto público, el uso adecuado del erario y la optimización de los costos en la ejecución del PAE.	X	X	1.230.291.449	X				X		
12	COH_12148_2025. Debilidades en la planeación para el Convenio ICCU 471-2021 Estadio Antonio Sánchez Luque del Municipio de Cáqueza	Infraestructura Deportiva	Deficiencias de Planeación	Se evidenciaron deficiencias en la planeación, formulación y estructuración técnica del proyecto de mejoramiento del Estadio Antonio Sánchez Luque, ejecutado mediante convenios interadministrativos suscritos entre el ICCU, el Municipio de Cáqueza y ASOSUPRO. Dichas falencias en la etapa de planeación derivaron en la necesidad de suscribir modificatorios contractuales, con el propósito de incluir ítems no previstos inicialmente, reubicar	X									



No.	Nombre del Hallazgo	Componente	Tema	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuantía			No	Cuantía			
				módulos, ajustar diseños a condiciones estructurales y atender obras no contempladas inicialmente; estas situaciones ocasionaron incrementos en las cantidades de obra, reducciones en otros ítems para ajustar el presupuesto y la entrega de estructuras inconclusas, afectando la funcionalidad del escenario deportivo y la prestación eficiente del servicio público de recreación y deporte a la comunidad del Municipio de Cáqueza.										
13	COH_12178_202 5. Deficiencias en la calidad de actividades de obra del Contrato ICCU 988 de 2022 - Parque Recreo Deportivo Guaduas	Infraestructura Deportiva	Deficiencias técnicas	El Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca - ICCU suscribió con el Consorcio ELITE el Contrato ICCU 988 de 2022, cuyo objeto fue la construcción del Parque Recreo Deportivo Simón Vera en el Municipio de Guaduas por \$3.424.415.202. Durante la visita de obra efectuada por la CGR, se evidenció que el escenario deportivo presenta un deterioro prematuro en varios ítems de obra ejecutados y pagados. Esta situación se origina en debilidades en el seguimiento y supervisión contractual ejercida por la entidad, generando un presunto detrimento patrimonial por \$499.553.899, representado en el deterioro prematuro de los elementos observados, lo que disminuye la vida útil del Parque Recreo deportivo Simón Vera del Municipio de Guaduas y afecta la inversión pública destinada al mejoramiento de la infraestructura recreativa y deportiva.	X	X	499.553.899	X						
14	COH_12196_202 5. Pago de cantidades no ejecutadas contrato derivado de obra 348 del 2023 del Convenio Interadministrativ o COID 936 de 2023	Infraestructura Deportiva	Mayores valores pagados	En el marco del Convenio COID 936 de 2023, suscrito entre el Ministerio del Deporte y el Municipio de Fómeque para la construcción de un centro deportivo especializado, y del Contrato de Obra 348 de 2023 celebrado por el municipio con el Consorcio Kairos Deportivo, se evidenció, durante la visita de obra realizada el 24 de	X					X	5.365.965			



No.	Nombre del Hallazgo	Componente	Tema	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuantía			No	Cuantía			
				octubre de 2025, que, pese a haberse suscrito el acta de recibo final a satisfacción el 2 de mayo de 2024, el Municipio de Fómez efectuó pagos al contratista por cantidades de obra no ejecutadas en el ítem contractual 11.12, correspondiente al sistema de muro retráctil acústico. Esta situación se origina en deficiencias en el proceso de supervisión y control contractual, que evidencian inobservancia de los fines esenciales del Estado, generando un beneficio de auditoría por \$5.365.965.										
15	COH_12227_2025. Deterioro prematuro escenario deportivo del Municipio de Sopo – Contrato de obra L-2021-0569, derivado del convenio ICCU 575 2021	Infraestructura Deportiva	Deficiencias técnicas	El Municipio de Sopó suscribió con INGASYC SAS el contrato de obra L-2021-0569, cuyo objeto fue la construcción de escenario deportivo en el centro poblado Briceño por \$2.242.040.458. Durante la visita de obra efectuada por la CGR, se evidenció que el escenario deportivo presenta deterioro prematuro en varios ítems de obra ejecutados y pagados. Esta situación se origina por debilidades en el seguimiento y supervisión contractual ejercida por el municipio, lo que disminuye la vida útil del escenario deportivo y afecta la inversión pública destinada al mejoramiento de la infraestructura recreativa y deportiva, generando incertidumbre sobre la correcta ejecución de la obra. En consecuencia, para determinar el daño patrimonial y considerando que los soportes analizados por la CGR, no reflejan certeza frente al valor total de los ítems ejecutados en el escenario deportivo, se solicitará apertura de una Indagación Preliminar.	X								X	
16	COH_12234_2025. Infraestructura educativa no operativa por fallas de planeación Proyecto Construcción de	Infraestructura Educativa	Deficiencias técnicas	Deficiencias en la planeación, gestión y supervisión del proyecto de construcción de la Institución Educativa Departamental Sabio Mutis ubicada en el Municipio de La Mesa, ejecutado por el FFIE por \$6.206.960.804. La	X								X	

No.	Nombre del Hallazgo	Componente	Tema	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuantía			No	Cuantía			
	la IED Sabio Mutis – Municipio de La Mesa, Cundinamarca			infraestructura no puede ser utilizada para la prestación del servicio educativo debido a la presencia persistente de olores ofensivos en el entorno, situación que no fue identificada ni mitigada durante la fase de estudios, ejecución o seguimiento del proyecto, comprometiendo el cumplimiento del objeto contractual.										
Total					16	6	4.582.223.192	7	0	1	5.365.965	2	2	0

A: Administrativo, D: Disciplinario, F: Fiscal, P: Penal, OI: Otra Incidencia, IP: Indagación Preliminar, PASF: Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal, BA: Beneficio de Auditoría.

1.9. PLAN DE MEJORAMIENTO

El Departamento de Cundinamarca, deberá elaborar y/o ajustar el plan de mejoramiento consolidando los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes -SIRECI-, se solicita remitir copia del oficio de radicación del informe en la CGR a los correos electrónicos: suporte_sireci@contraloria.gov.co y jairo.romero@contraloria.gov.co

La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de Auditoría aplicable vigentes.

Atentamente,


ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN
Contralor Delegado para el Sector Educación,
Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial, Acta 43 de diciembre 16 de 2025

Revisó: Adriana Lucía González Díaz - Directora de Vigilancia Fiscal

Giovanna Angélica Villate Angel – Supervisora Nivel Central

Elaboró: Dora Tulia Leiva Ardila – Líder de Auditoría

Walter Hernán Betancur Olarte – Auditor

Paola Andrea Cortés Reyes – Auditora

Oscar Mauricio Gaviria Clavijo - Auditor



CONTRALORÍA
General de la República

Yerlein Perea Mena - Auditor

Juan Sebastián Quintero Silva - Auditor

Yobana Higuera Vargas – Auditora

Zandra Yaneth Correa Duran – Auditora

Joan Aley Cancelado Ortiz – Auditor

Luis Guillermo González Andrade – Auditor

2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios normativos sujetos a verificación fueron los siguientes:

Cuadro No. 7. Fuentes y Criterios de Normativos

Fuente de Criterio	Criterio
Transversal	
Constitución Política de Colombia de 1991.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Acto Legislativo 4 de 2019. Reforma Régimen de Control Fiscal.	Artículo 2.
Ley 7 de 1979. Disposiciones para la protección de la niñez.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 80 de 1993. Estatuto de la Contratación Pública.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 87 de 1993. Ejercicio del Control Interno en las Entidades del Estado.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 152 de 1994. Orgánica del Plan de Desarrollo.	Artículos 3 y 38.
Ley 190 de 1995. Normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 489 de 1998. Principios Función Administrativa.	Artículos 3, 27 y 28.
Ley 527 de 1999. Comercio electrónico.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 594 de 2000. Ley general de archivo.	Artículos 1 y 2.
Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano.	Artículos 404, 408, 409, 410 y 411.
Ley 610 de 2000. Trámite de los procesos de Responsabilidad Fiscal.	Artículos 3, 4 y 6.
Ley 715 de 2001. Recursos SGP-Competencias.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 789 de 2002. Apoyo al empleo y protección social, modificación del C.S.T.	Artículo 50.
Ley 816 de 2003. Apoyo a la industria nacional a través de la contratación pública.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 819 de 2003. Normas orgánicas en materia de presupuesto.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 828 de 2003. Normas para el Control a la Evasión del Sistema de Seguridad Social.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 962 de 2005. Reglamentada parcialmente por los Decretos 4669 de 2005 y 1151 de 2008.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1066 de 2006. Normas para la normalización de la cartera pública.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1122 de 2007. En materia contractual establece la obligación de cotizar y efectuar pagos en el régimen de salud a los contratistas de prestación de servicios.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1150 de 2007. Eficiencia y transparencia en la aplicación de la Ley 80 de 1993.	Artículos 2, 3 y 11.
Ley 1176 de 2007. Desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo, modificada por la Ley 2080 de 2021	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.

Fuente de Criterio	Criterio
Ley 1438 de 2011. Reforma el sistema general de seguridad social en salud.	Artículo 28.
Ley 1474 de 2011. Fortalecimiento de mecanismos para prevenir e investigar actos de corrupción.	Artículos 82, 83, 84 y 91.
Ley 1483 de 2011. Normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1712 de 2014. Ley de transparencia y derecho a la información pública, reglamentada por el Decreto 103 de 2015.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1753 de 2015 y reglamentadas mediante Resoluciones 12829 de 2017 3739 de 2018.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1990 de 2019. Política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de desarrollo 2018 - 2022.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 2195 de 2022. Adopta medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción	Artículo 53.
Ley 2342 de 2023 Presupuesto General de la Nación vigencia 2024.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría
Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 111 de 1996. Estatuto Orgánico del presupuesto.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 28 de 2008. Estrategia de Monitoreo y seguimiento a los recursos SGP.	Artículos 1 y 2.
Decreto Ley 1082 de 2015. Único reglamentario del sector de Planeación	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 359 de 1995. Reglamenta la Ley 179 de 1994.	Artículo 14.
Decreto Reglamentario 4730 de 2005. Reglamenta normas orgánicas del presupuesto	Artículo 2.
Decreto Reglamentario 168 de 2009. Disposiciones en relación con la actividad de monitoreo.	Artículo 1.
Decreto 2355 de 2009. Reglamenta la contratación del servicio público educativo.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 019 de 2012. Normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 1068 de 2015 del Sector Hacienda y Crédito Público.	Artículos 2.5.6.3; 2.5.6.4 y 2.5.6.5
Decreto 1072 de 2015, modificado por el Decreto 344 de 2021.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 1510 de 2013, compilado por el Decreto 1082 de 2015. Reglamenta el sistema de compras y contratación pública.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 246 de 2016. Delega el ejercicio de funciones en materia contractual.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.

Fuente de Criterio	Criterio
Decreto 092 de 2017. Reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 472 de 2018 Adopta el manual de contratación y manual de vigilancia y control de la ejecución contractual de la Gobernación de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 1427 de 2022, por el cual se sustituye el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016. Reglamenta las prestaciones económicas del Sistema General de Seguridad Social en Salud.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 375 de 2022. Relacionado con la disminución de las pérdidas y los desperdicios de alimentos.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ordenanza 510 de 2022. Establece la estructura de la administración pública departamental y sus funciones.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 341 de 2023. Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital para la vigencia 2024 del Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Departamental 006 de 2024. Delega el ejercicio de funciones en materia contractual.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 014 de 2024. El Departamento de Cundinamarca adopta la tabla de perfiles y honorarios.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 075 de 2024. Reservas presupuestales vigencia 2023. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 132 de 2024. Adición presupuestal SGP. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 161 de 2024. Manual de Gestión Contractual, Sistema de Compra Pública, Supervisión del Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 162 de 2024. Conformar el Comité de conciliación del Departamento de Cundinamarca y fija reglas sobre su funcionamiento	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 171 de 2024. Adición presupuestal Fonpet. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 202 de 2024. Modifica el Decreto 341 de 2023. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 336 de 2024. Adición presupuestal Secretaría de Educación. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 390 de 2024. Excedente presupuestal – Fonpet. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Departamental 406 de 2024, Establece la estructura de la administración pública departamental y sus funciones.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 457 de 2024. Reducción presupuestal Secretaría de Educación. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.

Fuente de Criterio	Criterio
Decreto 479 de 2024. Adición presupuestal Secretaría de Educación. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 508 de 2024. Reducción presupuestal. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 043 de 2025. Reservas presupuestales vigencia 2024. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ordenanza 011 de 2020. Aprobación del Plan de Desarrollo Departamental 2020 – 2024.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ordenanza 103 de 2023. Estatuto Orgánico de Presupuesto del Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ordenanza 124 de 2023. Presupuesto vigencia 2024. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ordenanza 126 de 2023. Autorización vigencias Futuras 2024. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 002 de 2024. Cuentas por pagar vigencia 2023. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 2.394 de 2023. Condiciones de apertura, registro, operación, cancelación y sustitución de las Cuentas Maestras. MHCP.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 33 de 2024. Distribución de gastos sin situación de Fondos. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 253 de 2024. Reclasificación en el presupuesto general del Departamento de Cundinamarca para la vigencia 2024.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 014 de 2025. Cuentas por pagar vigencia 2024. Resolución 2394 de 2023.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Circular 006 de 2023, proferida por la UApA Directrices para garantizar el inicio oportuno del PAE en la vigencia 2024.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Circular 002 de 2024. Parámetros modificaciones presupuestales. Departamento de Cundinamarca	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Circular 030 de 2024. Orienta sobre la vigencia de las listas de orden de garantía de la estabilidad laboral reforzada para docentes provisionales - vigencia fiscal 2024. MEN	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Circular 032 de 2024. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Circular 052 de 2024. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 063 de 2023. Reglamentaria de la cuenta en SIRECI. CGR.	Artículos 20, 21, 22, 23, 24, 52 y 53.
Resolución Reglamentaria Orgánica 066 de 2024. Subroga la Resolución 064 de 2023. Reglamentaria de la cuenta en SIRECI. CGR.	Artículos 20, 21, 22, 23, 24, 69 y 70.
SGP Educación	
Ley 70 de 1988. Dispone el suministro de calzado y vestido de labor para los empleados del sector público.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 12 de 1991. Convención sobre derechos del niño.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.

Fuente de Criterio	Criterio
Ley 755 de 2002. Modifica el parágrafo del artículo 236 del Código Sustantivo de Trabajo – Ley María.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1294 de 2009. Modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, sobre la prestación del servicio educativo.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1618 de 2013. Establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.	Artículos 1 y 5.
Ley 2216 de 2022. Promueve la educación inclusiva y el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con trastornos específicos de aprendizaje.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 2351 de 1965. Reformas al Código Sustantivo del Trabajo.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 1042 de 1978. Aspectos del régimen salarial y prestacional	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría
Decreto Ley 2277 de 1979. Escalafón Nacional de Docentes.	Artículo 3. Asignación básica mensual. A partir del 1º de enero de 2024.
Decreto Ley 1278 de 2002. Estatuto de Profesionalización Docente.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 4807 de 2011. Condiciones de aplicación de gratuidad educativa.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 1852 de 2015. Adiciona el Decreto 1075 de 2015.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 3148 de 1968. Adiciona el Decreto 3135 de 1968.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 3135 de 1968. régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales en Colombia.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 4791 de 2008. Reglamenta los artículos 11, 13 y 14.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 1075 de 2015. Reglamentario del sector educación.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 1079 de 2015. Único reglamentario del sector transporte.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 1083 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 1851 de 2015. Contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 1421 de 2017. Reglamenta el marco de la educación inclusiva y la atención a la población con discapacidad.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 2000 de 2023. Bonificación para los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 098 de 2024. Salarios administrativos de la Gobernación de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 1316 de 2024. Bonificación Pedagógica para los docentes y directivos docentes de las plantas de personal de docentes oficiales de las entidades territoriales certificadas en educación.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.

Fuente de Criterio	Criterio
Decreto 284 de 2024. Modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 307 de 2024. bonificación para los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 347 de 2024. Sedes educativas, rurales ubicadas en zonas de difícil acceso localizados en los municipios no certificados	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 6488 de 2009. Jornada laboral. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría
Resolución 08671 de 2024. Zonas de difícil acceso. Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría
Circular 64 de 2024. Proyección Horas Extras.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría
PAE	
Ley 2167 de 2021. Se garantiza la operación del PAE durante el calendario académico	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 846 de 2023. Se modifican y adicionan disposiciones al Decreto número 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación- y se reglamenta la Ley 2167 de 2021.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 18858 de 2018. Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del PAE para Pueblos Indígenas. MEN.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 2248 de 2018. Reglamentan las cuentas maestras del Programa de Alimentación Escolar - PAE. MEN.	Artículos 1, 2, 3, 4 y 7.
Resolución 335 de 2021. lineamientos Técnico Administrativos PAE. Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender - UApA.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 2 de 2022. Modifica y adiciona la Resolución 335 de 2021. UApA.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 007909 de 2023. Calendario Académico para el año 2024 en las Instituciones Educativas Departamentales ubicadas en los Municipios no certificados del Departamento de Cundinamarca.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 374 de 2024. Lineamientos Técnicos, Administrativos, Estándares y las condiciones mínimas para el modelo de atención del PAE en las sedes educativas ubicadas en las zonas rurales dispersas. MEN - UApA.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 404 de 2024. Modifica numerales 3.2 y 3.3 del Anexo Técnico Administrativo y Financiero que hacen parte integral de la Resolución 335 de 2021. UApA.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Infraestructura educativa	
Decreto 1525 de 2015. Estructura y funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE Educativa Preescolar, Básica y Media y se adiciona el Decreto 1075 de 2015.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.

Fuente de Criterio	Criterio
Decreto 1433 de 2020. conformación y el funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
NTC 4595. Planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
NTC 4596. Señalización para instalaciones y ambientes escolares.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Manual de contratación del Patrimonio Autónomo del FFIE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Manual de supervisión e interventoría del FFIE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Manual financiero del FFIE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Manual operativo del FFIE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.

Fuente: Normativa Colombiana.

Elaboró: Equipo auditor.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

A continuación, se describen los resultados y conclusiones de la evaluación realizada:

3.1.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1. PRESUPUESTO

Evaluar el cumplimiento de la normativa presupuestal aplicable al manejo de los siguientes recursos: SGP Educación; Infraestructura Deportiva, Educativa, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación financiados con recursos nacionales y territoriales; Programa de Alimentación Escolar con todas sus fuentes de financiación al Departamento de Cundinamarca, por la vigencia 2024.

Mediante Decreto 341 de 2023, se liquidó el presupuesto general de rentas, recursos de capital y de apropiaciones del Departamento de Cundinamarca para la vigencia fiscal 2024, por \$4.632.842.468.893.

3.1.1.1. Ejecución Presupuestal de Ingresos

El presupuesto asignado para el Sistema General de Participaciones – SGP, componente Educación – Prestación de Servicios ascendió a \$1.336.675.544.000, presentando adiciones por \$36.633.155.141 y reducciones por \$78.141.069.177, para un presupuesto definitivo por \$1.295.167.629.964.

Mediante Resolución 068 del 18 de enero de 2024, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender - UApA distribuyó recursos al Departamento de Cundinamarca, para cofinanciar el PAE en la vigencia fiscal 2024 por \$50.811.854.000, presentando adiciones por concepto de superávit fiscal por \$12.235.893.587, para un presupuesto definitivo por \$63.047.747.587.

Cuadro No. 8. Presupuesto de Ingresos Recursos Nación – Departamento de Cundinamarca Vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes

Componente	Apropiación Inicial	Adiciones	Reducciones	Apropiación Final	Recaudo
4-3300 SGP Educación Prestación del Servicio Educativo	953.156.831.000	13.477.809.316	0	966.634.640.316	966.634.640.466
4-3300 SGP Educación Cancelaciones	55.569.469.000	0	4.843.779.879	50.725.689.121	50.725.688.971
4-3301 SGP Educación Rendimientos Financieros	540.000.000	2.570.000.000	0	3.110.000.000	7.649.373.989
4-3302 SGP Educación Excedentes Financieros	0	14.350.763.630	0	14.350.763.630	14.350.763.630
4-3303 SGP Educación Excedentes Rendimientos Financieros	0	3.114.564.970	235.105.490	2.879.459.480	2.879.459.480
4-3306 SGP SSF Educación Prestación del Servicio Educativo	327.409.244.000	0	73.056.383.508	254.352.860.492	254.352.860.492

Componente	Apropiación Inicial	Adiciones	Reducciones	Apropiación Final	Recaudo
4-3312 SGP Educación CANCELACIONES Excedentes Financieros	0	3.120.017.225	5.800.300	3.114.216.925	3.114.216.925
Subtotal SGP Educación	1.336.675.544.000	36.633.155.141	78.141.069.177	1.295.167.629.964	1.299.707.003.953
3-2200 PAE Alimentación Escolar (Aportes Nación)	50.811.854.000	0	0	50.811.854.000	40.649.483.200
3-2202 PAE Alimentación Escolar Excedentes (Superávit Fiscal)	0	9.620.395.150	0	9.620.395.150	9.620.395.150
3-2203 PAE Excedentes Financieros Bolsa Común Municipios (Superávit Fiscal)	0	2.615.498.437	0	2.615.498.437	7.350.774.819
Subtotal PAE	50.811.854.000	12.235.893.587	0	63.047.747.587	57.620.653.169
Total SGP Educación - PAE	1.387.487.398.000	48.869.048.728	78.141.069.177	1.358.215.377.551	1.357.327.657.122

Fuente: Solicitud de información 01 - Departamento de Cundinamarca 2025EE0149226.

Elaboró: Equipo auditor.

Mediante certificación expedida por la Dirección Administrativa y Financiera de la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, informó que no fueron incorporados ni ejecutados recursos provenientes de desahorro FONPET para la vigencia 2024, información verificada con el reporte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin presentar inconsistencias.

Del presupuesto de ingresos para la vigencia 2024 se evaluó el 100%, verificando el cumplimiento de la normatividad aplicable y la consistencia de la información en la ejecución presupuestal, a través de la revisión de los giros según extractos bancarios, estableciendo el total del recaudo e incorporación de los ingresos recibidos, incluidos rendimientos financieros y recursos del balance.

Como resultado, se evidenciaron deficiencias en la incorporación de los recursos del SGP de los municipios no certificados para la financiación del PAE, así:

Hallazgo No. 1 No incorporación de los recursos del fondo 3-2203 PAE excedentes financieros bolsa común municipios, vigencia 2024³

El Departamento de Cundinamarca al cierre de la vigencia 2024, no incorporó en el presupuesto de ingresos \$4.735.276.382, correspondientes a recursos transferidos por los municipios no certificados para el Programa de Alimentación Escolar – PAE. Situación que se originó por deficiencias de control y seguimiento en la incorporación y registro presupuestal, afectando la confiabilidad de la información y la disponibilidad de los recursos destinados al sector educación.

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículos 1. Definición del control interno y 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales a, b, e y g.

Ley 715 de 2001. Recursos Sistema General de Participaciones. Artículo 84. Apropiación territorial de los recursos del SGP.

³ CGR Código APA - COH_11864_2025-2-AU-CU

Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, de los principios del sistema presupuestal. Artículos 14. Anualidad, 15. Universalidad y 16. Unidad de caja.

Decreto 341 de 2023, por el cual se liquida el presupuesto general de rentas, recursos de capital y de apropiaciones del Departamento de Cundinamarca para la vigencia fiscal 2024. Artículos 5. Presupuesto de ingresos y 25. Modificaciones al anexo de liquidación.

Analizado el presupuesto de ingresos del Departamento de Cundinamarca para la vigencia 2024, en lo relacionado con la ejecución del rubro 3-2203 PAE Excedentes Financieros (Superávit Fiscal), se identificó una apropiación final por \$2.615.498.437 y un recaudo a 31 de diciembre de 2024 por \$7.350.774.819, evidenciando que la entidad territorial no incorporó en el presupuesto de ingresos recursos por \$4.735.276.382, correspondiente a los recursos transferidos por los municipios no certificados para la conformación de la bolsa común del PAE, tal como se detalla a continuación:

Cuadro No. 9. Recursos Transferidos Municipios Bolsa Común

Cifras en pesos corrientes

Mes	Valor Recaudado
Enero	11.380.158
Febrero	38.760.214
Abril	163.484.563
Mayo	997.718.847
Junio	637.228.481
Julio	443.352.896
Agosto	255.967.886
Septiembre	210.530.556
Octubre	396.763.086
Noviembre	135.887.989
Diciembre	1.460.687.819
Devolución Anapoima	(-) 16.486.113
Total	4.735.276.382

Fuente: Respuesta Departamento de Cundinamarca 15-10-2025.

Elaboró: Equipo auditor.

Situación que se originó por deficiencias de control y seguimiento en la incorporación y registro presupuestal, así como, falta de conciliación entre las dependencias del área financiera y presupuestal, al cierre de la vigencia fiscal 2024, afectando la confiabilidad de la información presupuestal, de sus registros y de la realidad económica reflejada en el presupuesto, limitando la disponibilidad de los recursos destinados al sector educación.

Hallazgo para acción de mejora.

Respuesta de la entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

“(...) Ahora bien, en relación con la conformación de la Bolsa Común de recursos para el financiamiento del PAE, la Entidad da cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. 335 del 23 de diciembre de 2021, financiándose, entre otras fuentes, con recursos del Sistema General de Participaciones, distribuidos anualmente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a los municipios en virtud de la Ley 715 de 2001, la Ley 1176 de 2007 y la normativa aplicable del SGP;

recursos que fueron transferidos por las Entidades Territoriales al Departamento para la financiación del PAE. (...)

Frente al giro de los recursos SGP asignación especial para alimentación escolar, es importante mencionar que estos giros automáticos son realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, directamente a las cuentas maestras SGP–Alimentación Escolar de cada municipio, generalmente cada mes y de forma programada; en este entendido los municipios van realizando los giros a la ETC de manera paulatina en la medida en que disponen del flujo de caja, por lo tanto resulta imposible comprometer recursos que aún no han sido recibidos por el Departamento. (...)

(...), los recursos girados por los municipios durante la vigencia 2024 por la suma de \$4.735.276.382, fueron incorporados y adicionados a las negociaciones para la operación del PAE. Como acciones de la ETC en la vigencia 2024, se gestionó con los municipios no certificados la transferencia de los recursos del SGP asignación especial para alimentación escolar asignados por el DNP a través de las siguientes convocatorias (...)

(...), la Dirección Financiera de Tesorería Departamental certificó al 31 de diciembre de 2024, mediante comunicado DT – EF-26-2025, el recaudo de \$4.735.276.382 correspondiente a PAE Excedentes financieros Bolsa Común Municipios. (...)

En conclusión, frente al caso que nos ocupa, esta ETC si realizó los trámites de incorporación de recursos del Sistema General de Participaciones asignación especial para alimentación escolar teniendo en cuenta los tiempos de recaudo del recurso por parte de la ETC Cundinamarca, aclarando que estos dineros corresponden a recaudos de vigencias diferentes, es decir vigencias 2023 y 2024 y una vez certificados por la Tesorería Departamental fueron incorporados al presupuesto del departamento y ejecutados, tal como consta en los Decretos Departamentales No. 132 de 2024 y No. 070 de 2025. Se reitera que los municipios realizan giros durante todo el año, no en una sola fecha. (...)

Análisis de la respuesta

La entidad territorial menciona las acciones que adelantó para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar durante la vigencia 2024, así como la conformación de la bolsa común como fuente de financiación del PAE, indicando, que los municipios efectuaron los giros a la ETC de acuerdo con su flujo de caja, razón por la cual, según lo manifestado, no fue posible comprometer recursos que aún no habían sido recibidos por el departamento. Igualmente, mencionó que los recursos por \$4.735.276.382 fueron incorporados al presupuesto de la vigencia 2025.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos por la entidad, es pertinente aclarar que los recursos que conformaron la bolsa común fueron recaudados por el departamento durante la vigencia 2024 (enero a diciembre), por tal razón los argumentos expuestos no desvirtúan la situación observada, toda vez que el hecho no se relaciona con el compromiso de los recursos, si no con la incorporación en el presupuesto de la vigencia 2024. Por lo anterior, se configura el hallazgo para acción de mejora, eliminando la presunta incidencia disciplinaria.

3.1.1.2. Ejecución Presupuestal de Gastos

Para la vigencia fiscal 2024, el presupuesto de gastos del Departamento de Cundinamarca para el componente Educación – Prestación de Servicios y para el PAE, ascendió a \$1.358.215.377.551, de los cuales comprometió recursos por \$1.325.366.689.738,

obligaciones por \$1.325.330.019.628 y pagos por \$1.312.726.935.428, reflejando una ejecución presupuestal del 97,6%, frente a lo obligado, así:

Cuadro No. 10. Presupuesto de Gastos – Departamento de Cundinamarca Vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes

Componente	Presupuesto definitivo de la vigencia	Compromisos RP	Obligaciones	Pagos	Cuentas por pagar	Reservas presupuestales
4-3300 SGP Educación Prestación del servicio educativo	966.634.640.316	942.854.796.706	942.819.886.596	932.118.244.849	10.701.641.747	34.910.110
4-3300 SGP Educación Cancelaciones	50.725.689.121	48.592.036.931	48.592.036.931	48.592.036.931	0	0
4-3301 SGP Educación Rendimientos Financieros	3.110.000.000	1.716.915.200	1.715.155.200	1.715.155.200	0	1.760.000
4-3302 SGP Educación Excedentes Financieros	14.350.763.630	13.490.362.771	13.490.362.771	13.472.280.571	18.082.200	0
4-3303 SGP Educación Excedentes Rendimientos Financieros	2.879.459.480	2.879.459.480	2.879.459.480	2.879.459.480	0	0
4-3306 SGP SSF Educación Prestación del servicio educativo	254.352.860.492	254.352.860.492	254.352.860.492	254.352.860.492	0	0
4-3312 SGP Educación cancelaciones excedentes financieros	3.114.216.925	3.114.216.925	3.114.216.925	3.114.216.925	0	0
Subtotal SGP Educación	1.295.167.629.964	1.267.000.648.505	1.266.963.978.395	1.256.244.254.448	10.719.723.947	36.670.110
3-2200 PAE (Aportes Nación)	50.811.854.000	50.629.472.770	50.629.472.770	50.629.472.770	0	0
3-2202 PAE Excedentes (Superávit Fiscal)	9.620.395.150	5.121.070.026	5.121.070.026	3.237.709.773	1.883.360.253	0
3-2203 PAE Excedentes Financieros Bolsa Común Municipios (Superávit Fiscal)	2.615.498.437	2.615.498.437	2.615.498.437	2.615.498.437	0	0
Subtotal PAE	63.047.747.587	58.366.041.233	58.366.041.233	56.482.680.980	1.883.360.253	0
Total SGP Educación - PAE	1.358.215.377.551	1.325.366.689.738	1.325.330.019.628	1.312.726.935.428	12.603.084.200	36.670.110

Fuente: Solicitud de información 01 - Departamento de Cundinamarca 2025EE0149226.

Elaboró: Equipo auditor.

Se evaluó el cumplimiento de la normatividad aplicable a la ejecución presupuestal de gastos del Departamento de Cundinamarca en la vigencia 2024, a través de la verificación de los compromisos, obligaciones y pagos, entre otros, sin evidenciar inconsistencias.

3.1.1.3. Rezago Presupuestal

Cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia 2024

Mediante Resolución 00000014 del 15 de enero de 2025, emitida por la Secretaría de Hacienda, se constituyeron cuentas por pagar al cierre de la vigencia fiscal 2024, con cargo para la Secretaría de Educación por \$10.719.723.947 (Fondo 4-3300 por \$10.701.641.747 y Fondo 4-3302 por \$18.082.200), correspondientes a obligaciones contraídas en el marco del SGP para el sector educativo, para gastos de nómina, verificando su constitución sin evidenciar inconsistencias.

Igualmente, se verificó la constitución de las cuentas por pagar con cargo para la Secretaría de Educación por \$1.883.360.253, correspondientes a obligaciones contraídas en el marco

del PAE con el tercero Unión Temporal SEVIVECUNDI, sin evidenciar inconsistencias en su constitución.

Reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2024

Mediante Decreto 043 de febrero 17 de 2025, se constituyeron reservas presupuestales a cargo de la Secretaría de Educación al cierre de la vigencia 2024 por \$36.670.110, verificando su constitución para los terceros Inversiones SARHEM por \$34.910.110 y Caja Colombiana de Subsidio por \$1.760.000, sin evidenciar inconsistencias.

Cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia 2023 y ejecutadas en 2024

Para el componente de Educación y PAE, las cuentas por pagar al cierre de la vigencia fiscal 2023, fueron constituidas mediante Resolución 02 del 15 de enero de 2024 de la Secretaría de Hacienda por \$1.368.385.777, correspondientes a obligaciones contraídas en el marco del SGP para el sector educativo por \$1.268.664.839 y PAE por \$99.720.938. En la revisión efectuada no se evidenciaron inconsistencias.

Reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2023 y ejecutadas en 2024

Mediante Decreto 075 de febrero 02 de 2024, la entidad territorial constituyó reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2023 por \$57.481.283.627. Para el componente de Educación se constituyeron reservas por \$54.469.440 con el tercero Unión Temporal NUTRIPAE CUNDI2 y para el PAE \$1.343.466.729. Para el PAE durante la vigencia 2024 se efectuaron pagos por \$1.189.221.574, presentando una diferencia por \$154.245.155, recursos que fueron liberados en la vigencia 2025.

3.1.1.4. Vigencias futuras

Mediante Ordenanza 0126 de diciembre 01 2023, el departamento comprometió presupuesto con cargo a vigencias futuras excepcionales. Para la vigencia fiscal 2024 se autorizaron recursos por \$40.845.016.952 para garantizar la operación del PAE, verificando la ejecución de recursos por \$40.366.010.573 con cargo al Fondo 3-2200, sin evidenciar inconsistencias.

3.1.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2. EDUCACIÓN

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el componente SGP - Educación, así como el desahorro FONPET – SGP Sector Educación, durante la vigencia 2024, en el Departamento de Cundinamarca.

Educación – Prestación de servicios (Nómina)

Se evaluó la ejecución del gasto a través del análisis de las nóminas de docentes, directivos docentes y administrativos de los meses de enero, mayo, junio, julio, noviembre y diciembre de 2024 por \$558.087.082.932, verificando las escalas salariales de acuerdo con lo establecido en el Decreto 284 de 2024, sin evidenciar diferencias. Igualmente, se analizaron conceptos relacionados con horas extras, festivos y recargos nocturnos, evidenciando pagos extemporáneos en los meses de marzo, abril y diciembre de 2024, generados por inoportunidad en el reporte de las novedades por parte de los rectores. Asimismo, se verificaron las liquidaciones correspondientes a bonificaciones por zonas de difícil acceso y pedagógicas, sin evidenciar diferencias.

De otra parte, se identificó falta de recobro de incapacidades del personal administrativo y otorgamiento de permisos sindicales permanentes y remunerados que no cumplen los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad en su otorgamiento, a funcionarios docentes que no ejercieron labores de docencia en todo el calendario escolar, generando los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 2 Recobro de incapacidades del personal administrativo⁴ (D) (F)

El Departamento de Cundinamarca no adelantó la gestión de recobro ante las Entidades Promotoras de Salud – EPS de 39 incapacidades correspondientes al personal administrativo, con una antigüedad superior a tres (3) años por \$32.681.907, las cuales prescribieron conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011. Esta omisión generó un presunto detrimento patrimonial por \$32.681.907, afectando la disponibilidad de recursos destinados al sector educativo.

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales a, b, e y g.

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, artículos 3 y 6.

Ley 1066 de 2006, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones. Artículo 1. Gestión del recaudo de cartera pública. Artículo 5. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas.

Ley 1438 de 2011, reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Artículo 28. Prescripción del derecho a solicitar reembolso de prestaciones económicas.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Artículo 26. La falta disciplinaria, artículo 38. Deberes.

Decreto Ley 019 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración

⁴ CGR Código APA - COH_11906_2025-1-AU-CU

Pública. Artículo 121. Trámite de reconocimiento de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad.

Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Artículo 2.5.6.3. Cartera de imposible recaudo y causales para la depuración de cartera. Artículo 2.5.6.4. Actuación administrativa. Artículo 2.5.6.5. Constitución del Comité de Cartera.

Decreto 1427 de 2022, por el cual se sustituye el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, se reglamentan las prestaciones económicas del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. Artículo 2.2.3.3.3 Expedición de certificado de Incapacidad de origen común. Artículo 2.2.3.4.2 Validación de las condiciones para el reconocimiento y pago de la prestación económica. Artículo 2.2.3.4.3 Pago de prestaciones económicas.

El Departamento de Cundinamarca a 31 de diciembre de 2024, registra en el Sistema Humano un total de 39 incapacidades correspondientes a la vigencia 2021, asociadas a personal administrativo por \$32.681.907, incapacidades que fueron asumidas con recursos del SGP componente Educación, prestación de servicios. Sin embargo, estas incapacidades no cuentan con los soportes que evidencien la gestión de recobro ante las EPS, tal como lo exige la normatividad vigente. A continuación, se relacionan dichas incapacidades:

Cuadro No. 11. Incapacidades pagadas en la vigencia 2021 a personal Administrativo

Cifras en pesos corrientes

No. Identificación	No. Incapacidad	Fecha Inicial Incapacidad	Fecha Final Incapacidad	Días Incapacidad Susceptibles de Recobro EPS	Valor Recobro Incapacidad
3.028.XXX	33855	24/04/2021	12/05/2021	17	693.577
3.033.XXX	1477	9/04/2021	11/04/2021	1	40.799
	1275967	13/04/2021	15/04/2021	1	40.799
	3096524	9/06/2021	11/06/2021	1	40.799
	441975	2/11/2021	5/11/2021	2	84.453
3.048.XXX	49831	29/10/2021	7/11/2021	8	326.389
10.590.XXX	5483294	30/08/2021	8/09/2021	8	393.710
	10590983	25/10/2021	27/10/2021	1	49.214
20.590.XXX	14979	31/05/2021	2/06/2021	2	40.799
20.808.XXX	414048	31/07/2021	29/08/2021	28	1.182.345
	573340	30/08/2021	28/09/2021	30	1.266.799
21.046.XXX	11537748	20/05/2021	31/05/2021	10	407.987
21.103.XXX	5033491	24/03/2021	26/03/2021	1	47.550
41.619.XXX	2539400034	20/01/2021	31/01/2021	12	734.376
52.030.XXX	290681	20/05/2021	18/06/2021	24	1.275.303
	290681	20/05/2021	18/06/2021	3	159.413
	24	19/07/2021	17/08/2021	28	1.539.928
	52030864	17/09/2021	16/10/2021	28	1.539.928
	52030864	16/11/2021	19/11/2021	3	164.992
52.615.XXX	10273012	3/06/2021	2/07/2021	28	856.772
	10273012	3/07/2021	1/08/2021	30	917.970
	0	12/02/2021	13/03/2021	19	775.175
80.378.XXX	80378455	2/11/2021	5/11/2021	2	84.453
1.071.302.XXX	0	31/05/2021	2/06/2021	1	40.799

No. Identificación	No. Incapacidad	Fecha Inicial Incapacidad	Fecha Final Incapacidad	Días Incapacidad Susceptibles de Recobro EPS	Valor Recobro Incapacidad
1.074.486.XXX	901164974	11/11/2021	14/02/2022	30	1.900.198
1.074.908.XXX	100192036	6/01/2021	8/01/2021	3	122.396
	290001	29/06/2021	1/11/2021	30	1.835.940
	290001	29/06/2021	1/11/2021	30	1.900.198
	290001	29/06/2021	1/11/2021	30	1.900.198
	290001	29/06/2021	1/11/2021	30	1.900.198
	290001	29/06/2021	1/11/2021	4	253.360
1.074.959.XXX	242405	20/03/2021	18/04/2021	28	1.142.363
	247854	21/04/2021	20/05/2021	28	1.142.363
	2539400034	13/03/2021	19/03/2021	5	203.993
	35884	22/05/2021	24/09/2021	23	1.407.554
	35884	22/05/2021	24/09/2021	30	1.835.940
	35884	22/05/2021	24/09/2021	30	1.835.940
	35884	22/05/2021	24/09/2021	30	1.900.198
Total					32.681.907

Fuente: Respuesta comunicación observaciones 01 Departamento de Cundinamarca.

Elaboró: Equipo auditor.

En este contexto y bajo el mandato del artículo 28 de la Ley 1438 de 2011, la oportunidad para el trámite de las respectivas solicitudes, prescribió al establecerse que el derecho de los empleadores de solicitar a las EPS el reembolso del valor de las prestaciones económicas prescribe en el término de tres (3) años, contados a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador.

A su vez, no se observan acciones administrativas desde el Departamento de Cundinamarca, tendientes a la validación del certificado de incapacidad ante las EPS, así como, tampoco la solicitud del reconocimiento y pago de la prestación económica ante dichas entidades, ni la presentación de acciones judiciales ante la jurisdicción ordinaria laboral, orientada al retorno de los recursos pagados por este concepto.

Esta situación se presenta por inobservancia normativa y por la ausencia de procedimientos que regulen el control y seguimiento de las incapacidades laborales y sus recobros ante las EPS. En consecuencia, el departamento no gestionó el reembolso de 39 incapacidades correspondientes a la vigencia 2021 por \$32.681.907, las cuales prescribieron conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011, generando un presunto detrimento patrimonial por \$32.681.907, afectando la disponibilidad de recursos destinados al sector educativo.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal por **\$32.681.907** y presunta incidencia disciplinaria, según lo previsto en el Código General Disciplinario.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

“En primer lugar, se considera importante precisar que las prestaciones económicas correspondientes a los dos (2) primeros días de incapacidad del personal administrativo están a

cargo del empleador, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.2.1.10 del Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016.

(...)

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que varios de los registros se encuentran debidamente recobrados y pagados, a continuación, se relaciona la situación de estos casos:

Incapacidades recobradas y pagadas: De acuerdo con la revisión detallada de los cuarenta y siete (47) registros analizados, se establece la existencia de veintidós (22) casos que se encuentran debidamente recobrados y pagados por las EPS, de los que se aporta el correspondiente soporte (...)

Incapacidades no superiores a dos (2) días: Se observan cinco (5) casos que corresponden a incapacidades iguales o inferiores a dos (2) días, que no son susceptibles del recobro conforme lo establecido en el artículo 3.2.1.10 del Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016. (...)

Incapacidad de 3 días: (...) La tabla anterior agrupa al personal de administrativos que presentan una incapacidad por el término de 3 días de los cuales, dos (2) días, están a cargo del empleador; en cuanto al día que, si debe cobrarse, mediante comunicación remitida por correo electrónico el 4 de octubre de 2024, se solicitó a la respectiva EPS la relación de las incapacidades de las vigencias 2021, con su correspondiente trámite y el estado de estas.

Incapacidades con requerimiento a las EPS: (...) En cuanto a los dieciocho (18) casos anteriormente relacionados en la tabla que antecede, esta Secretaría solicita tomar en cuenta que, todos cuentan con incapacidades de uno (1) o dos (2) días que no deben ser contabilizadas según lo previsto en el artículo 3.2.1.10 del Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016.

(...)

Así, conforme a los argumentos expuestos, se encuentra acreditado que la Secretaría de Educación ha venido adelantando gestiones para el recobro de las incapacidades relacionadas en la observación No. 3 conforme a los soportes allegados, desvirtuándose lo manifestado; por lo que, sumado a ello, la cifra reportada por esa entidad (\$98.236.517) no corresponde a la realidad, ya que como se demostró se realizó la gestión debida para realizar el trámite de recobro, quedando pendiente establecer \$37.165.116, toda vez que al verificar en los portales de cada EPS, se observan errores en los afiliados, aun así se reitera que la entidad demuestra la gestión documental, que existen pagos efectivamente realizados por la EPS, y adicional a ello se dio el debido trámite. (...)"

Análisis de la respuesta

Es oportuno precisar que inicialmente se reprocharon 47 terceros correspondientes a incapacidades que soportaban un presunto daño fiscal por \$98.236.517, sin embargo, con los soportes adjuntados por el departamento en la respuesta presentada, se identificó que un funcionario podía tener más de una incapacidad. Entonces, de los 47 terceros, se evidenció gestión de recobro ante las EPS de 21 terceros por \$51.151.431, igualmente, 5 incapacidades por \$970.478, que fueron autorizadas por un periodo no superior a dos (2) días, por lo cual no se genera la obligación de efectuar recobro, quedando 21 terceros con incapacidades por \$46.114.608, para estos la entidad adjunta relación de funcionarios que tienen autorizadas más de una incapacidad, lo que significa que el total de incapacidades reportadas corresponde a 39 por \$32.681.907 sin que obre soporte documental que acredite las acciones de gestión para el recobro ante las EPS.

El departamento únicamente remitió correos electrónicos de “*solicitud reporte de incapacidades administrativas vigencias 2020-2021*”, sin que ello demuestre una gestión oportuna y eficaz para solicitar los reembolsos de las prestaciones económicas adeudadas por \$32.681.907, lo que generó la prescripción del derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1438 de 2011, por lo anterior se valida el hallazgo con presunta incidencia fiscal por \$32.681.907 y presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 3 Permisos sindicales que no cumplen los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad⁵ (D) (F)

El Departamento de Cundinamarca, concedió a trece (13) docentes de planta permisos sindicales permanentes y remunerados que desconocen los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad necesarios para su otorgamiento, por lo cual canceló con recursos del Sistema General de Participaciones – SGP del componente de Educación, Prestación de Servicios, salarios, primas y bonificaciones a personal docente que NO ejerce las funciones de docencia, generando un presunto detrimento patrimonial por **\$1.040.034.282**. Lo anterior, se presentó por la falta de controles de la Secretaría de Educación en el otorgamiento de los permisos sindicales.

Constitución Política de Colombia en los artículos 39, 67 y 209.

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales a, b, e y f.

Ley 584 de 2000, sobre las organizaciones sindicales de los servidores públicos. Artículo 13. Créese un artículo nuevo en el Código Sustantivo del Trabajo.

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, artículos 3 y 6.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Artículo 26. La falta disciplinaria. Artículo 38. Deberes.

Decreto 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. Artículo 50. Situaciones administrativas. artículo 57. Permisos. Artículo 58. Permisos sindicales.

Decreto 334 de 2012, por el cual modifica y adiciona el capítulo 5 del título 2 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo. Artículo 2.2.2.5.1. Permisos sindicales para los representantes sindicales de los servidores públicos. Artículo 2.2.2.5.2. Beneficiarios de los permisos sindicales. Artículo 2.2.2.5.3. Reconocimiento de los permisos sindicales. Artículo 2.2.2.5.6. Efectos de los permisos sindicales.

⁵ CGR Código APA - COH_11920_2025-1-AU-CU

Decreto 1083 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.
Artículo 2.2.5.5.56. Pago de la remuneración de los servidores públicos

La Corte Constitucional en sentencia C-172 de 2021, respecto de los presupuestos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad para el reconocimiento de permiso sindical, precisó:

“(…) el reconocimiento del permiso sindical está sometido a la acreditación de su necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. (i) La necesidad del beneficio alude a las circunstancias - ordinarias y/o extraordinarias- que se exponen como justificatorias de la intervención de los representantes y afiliados de las organizaciones que deban atender la gestión del mismo (ii) la razonabilidad exige considerar la condición de quien se beneficiaría del permiso, por ejemplo, si es un directivo o un afiliado que por la actividad de que se trate interviene en la gestión ordinaria o extraordinaria del mismo, el número de personas que lo requieren, su duración, entre otros aspectos, estimados frente a las circunstancias de que trata el anterior criterio; y, (ii) la proporcionalidad tiene que ver con el impacto que tendrá el beneficio solicitado en la prestación adecuada del servicio público (…)”

En relación con la transitoriedad de los permisos sindicales, el Consejo de Estado, en sentencia del 17 de febrero de 1994⁶, señaló:

*“(…) El directivo sindical tiene que cumplir, normal y habitualmente, las funciones propias del empleo oficial que desempeña; los permisos sindicales no lo liberan de esa obligación, aunque en ocasiones sólo deba atender su tarea de manera parcial, para poder ejercitar en forma cabal su calidad de líder o directivo sindical; lo uno no es incompatible con lo otro. Otra cosa es que se pretendiera implantar esos permisos con el carácter de permanentes, especialmente mientras no exista norma clara y expresa al respecto. Los permisos temporales o transitorios deben ajustarse al estricto cumplimiento de funciones o actividades sindicales, porque de lo contrario se afectaría injustificadamente el servicio público; por ello, es lo deseable que en el propio acto administrativo que los concede se hagan constar específicamente aquellas, a fin de evitar abusos y distorsiones que nada tengan que ver con la protección y amparo del derecho de asociación sindical. Por otra parte, la Sala quiere dejar sentado que **no se ajustan a la filosofía de esta figura - en el sector público, las prórrogas indefinidas o continuas que, sin soporte alguno, convierten esa clase de permisos en permanentes.** (…)”*

En el mismo sentido, el Departamento Administrativo de la Función Pública en concepto No. 379291 de 2021, respecto con la razonabilidad y la proporcionalidad de los permisos sindicales indicó:

*“(…) La razonabilidad y la proporcionalidad de los permisos sindicales, en términos del Consejo de Estado, el mismo es temporal o transitorio, en tanto, debe ajustarse al estricto cumplimiento de funciones o actividades sindicales, porque de lo contrario se afectaría injustificadamente el servicio público; por ello, es lo deseable que en el propio acto administrativo que los concede se hagan constar específicamente aquellas, a fin de evitar abusos y distorsiones que nada tengan que ver con la protección y amparo del derecho de asociación sindical. Por otra parte, la Sala quiere dejar sentado que no se ajustan a la filosofía de esta figura en el sector público, las prórrogas indefinidas o continuas que, sin soporte alguno, convierten esa clase de permisos en permanentes (…) **no procede la ausencia permanente; por cuanto, ante todo, es deber de los servidores públicos***

⁶ Expediente 3480.

cumplir con las funciones asignadas en el ejercicio del empleo.” Postura que fue ratificada en el Concepto 131461 de 2023.

Aunado a lo anterior, en Concepto 061911 de 2021, el citado Departamento Administrativo adujo:

“Conforme con las disposiciones del estatuto docente transcritas, se tiene que el permiso es una de las situaciones administrativas en las cuales se pueden encontrar los docentes y directivos docentes, la cual no genera vacante temporal o definitiva, razón por la cual no hay lugar a encargo ni a nombramiento provisional por el lapso de su duración. En este evento, la norma se refiere a los permisos remunerados hasta por tres (3) días hábiles consecutivos.”

(...) Por otra parte, la Sala quiere dejar sentado que no se ajustan a la filosofía de esta figura en el sector público, las prórrogas indefinidas o continuas que, sin soporte alguno, convierten esa clase de permisos en permanentes”.

“Así las cosas no es viable conceder permisos sindicales permanentes a servidores públicos. En ese sentido, los empleados públicos que sean designados por las organizaciones sindicales a que pertenezcan, tienen derecho a permisos sindicales de manera transitoria, no en forma permanente, siempre y cuando hagan parte de los comités ejecutivos, directivas y subdirectivas de confederaciones y federaciones, juntas directivas, subdirectivas y comités seccionales de los sindicatos, comisiones legales o estatutarias de reclamos, y los delegados para las asambleas sindicales y la negociación colectiva; lo que no exonera a dichos servidores públicos de la prestación del servicio a que están obligados.”

“Se precisa, finalmente, que estos permisos sindicales no generan vacancia temporal y, por lo tanto, en la solicitud y en el acto que los reconozca se deberá establecer, entre otros aspectos, el número de horas que comprenda el correspondiente permiso sindical, el nombre de los beneficiarios y dependencias donde laboran, su finalidad, duración periódica, por cuanto no pueden ser permanentes, ni exoneran a los servidores públicos de la prestación del servicio a que están obligados.”

En la vigencia 2024, la Secretaría de Educación expidió 93 resoluciones en las cuales concedió permisos sindicales a docentes, directivos docentes y administrativos. Examinadas las resoluciones, se observa la autorización de permisos sindicales a 13 docentes de planta, con una duración continua de 6 a 12 meses, sin evaluar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de lo solicitado con las pretendidas actividades sindicales, ni el impacto en el servicio público a cargo, lo que al final resulta en personal docente que no cumple con actividades de docencia.

Con recursos del SGP del componente de Educación, Prestación de Servicios, el Departamento de Cundinamarca, para la vigencia 2024, efectuó pagos a los 13 docentes que contaban con permiso sindical de larga duración, sin adecuarse a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad lo que según la citada jurisprudencia los convierte en permisos sindicales permanentes, esto es, que superan los 6 meses, por \$1.040.034.282, discriminados así:

Cuadro No. 12. Relación de docentes con permisos sindicales permanentes - Vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes

No. Identificación	Salario	Primas	Bonificaciones	Total	Resoluciones	Periodo Permiso Vigencia 2024
17.324.XXX	74.410.143	13.570.795	3.040.134	91.021.072	Resolución 150 y 2509	22 de enero al 24 de junio / 8 de Julio al 8 de diciembre
79.844. XXX	63.243.414	5.937.003	1.658.142	70.838.559	Resolución 149 y 2510	22 de enero al 24 de junio / 8 de Julio al 8 de diciembre
2.984. XXX	49.028.792	3.227.821	2.532.606	54.789.219	Resolución 151 y 2511 modifica Resolución 3265	22 de enero al 24 de junio / 8 de Julio al 8 de diciembre Modificación 21 de agosto al 8 de diciembre
179. XXX	69.896.048	13.768.436	1.989.728	85.654.212	Resolución 148 y 2508	22 de enero al 24 de junio / 8 de Julio al 8 de diciembre
79.854. XXX	74.373.657	13.565.134	3.030.034	90.968.825		
52.656. XXX	63.244.695	13.056.024	1.651.818	77.952.537		
3.079. XXX	74.391.523	13.585.513	3.040.134	91.017.170		
52.725. XXX	68.054.511	12.416.486	1.877.719	82.348.716		
79.430. XXX	50.685.994	9.231.622	1.412.073	61.329.689		
5.934. XXX	74.483.793	13.570.795	2.919.695	90.974.283	Resolución 199 y 2534	22 de enero al 24 de junio / 10 de Julio al 8 de diciembre
26.258. XXX	74.391.523	13.585.513	3.040.134	91.017.170	Resolución 152 y 2513	22 de enero al 24 de junio / 8 de Julio al 8 de diciembre
19.350. XXX	55.288.775	3.227.821	2.589.064	61.105.660	Resolución 200 y 2515 y modifica Resolución 8548	22 de enero al 24 de junio / 8 de Julio al 8 de diciembre Modificación del 18 de octubre al 8 de diciembre
11.298. XXX	74.391.523	13.585.513	3.040.134	91.017.170	Resolución 363 y 2538	13 de febrero al 21 de junio / 10 de julio al 6 de diciembre
Total	865.884.391	142.328.476	31.821.415	1.040.034.282		

Fuente: Información Suministrada por el Departamento de Cundinamarca.

Elaboró: Equipo auditor.

Teniendo en cuenta lo anterior, los 13 funcionarios vinculados a la planta docente de la Secretaría de Educación, recibieron pagos por concepto de salarios, primas y bonificaciones, sin desarrollar las funciones inherentes al cargo para el cual fueron vinculados.

El Estatuto de Profesionalización Docente contenido en el Decreto 1278 de 2002, establece que los docentes y directivos docentes estatales, que formen parte de las directivas sindicales, tienen derecho a permisos sindicales de acuerdo con la ley y los reglamentos al respecto, sin establecer un plazo que delimite su duración, sin embargo, jurisprudencialmente se ha establecido que dicha prerrogativa encuentra su límite en los **presupuestos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad**. Lo que implica que los permisos deben concederse por los tiempos estrictamente necesarios, contar con una duración específica y finalidad clara, atada a la efectiva ejecución de las actividades sindicales planeadas; de tal manera que se armonice la existencia de los mismos con el cumplimiento de las funciones propias del cargo, circunstancia que no se evidenció en los 13 docentes mencionados, quienes, durante los 6 y 12 meses concedidos, no ejercen la docencia.

La Corte Constitucional ha manifestado que el uso de los permisos sindicales debe ser razonable, *“pues su abuso mengua la importancia de éstos y mina, en sí mismo, la eficacia y*

preponderancia del accionar sindical. La razonabilidad y proporcionalidad son elementos esenciales que deben estar presentes en el empleo de este instrumento”.

Dado que los permisos sindicales concedidos por periodos de 6 a 12 meses ininterrumpidos, desligaron a los docentes del pleno ejercicio de las funciones propias del cargo, evidenciándose una separación temporal del servicio por dedicarse de tiempo completo, a la actividad sindical, se generó en el departamento la necesidad de vincular, obligatoriamente, personal de reemplazo con el fin de garantizar la continuidad del servicio educativo, así el gasto presupuestal de los docentes que permanecen en permiso sindical, no tiene justificación, pues en la situación administrativa señalada, se desconocen los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Tampoco existe evidencia sobre la validación de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se desarrollaron las supuestas actividades sindicales, con el fin de mitigar la extralimitación de la medida, afectando el gasto público en el pago de horas extras o de nóminas completas.

En consecuencia, en la concesión de permisos sindicales permanentes a los 13 funcionarios vinculados a la planta docente de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, no se observó transitoriedad, ni se evidenció la finalidad a través de la cual se desprenda que se trató del estricto cumplimiento de funciones o actividades sindicales **acreditando la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad**. Tampoco se evidenció la prestación del servicio propio del empleo oficial que desempeñan, ni la fijación de límites presupuestales que permitan el uso racional y equitativo en el pago del personal de reemplazo, desatendiendo el precedente jurisprudencial.

Lo anterior, se presentó por la falta de controles por parte de la Secretaría de Educación en el otorgamiento de los permisos sindicales y por el desconocimiento de los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, generando un presunto detrimento patrimonial por **\$1.040.034.282** correspondientes a la contraprestación salarial de los 13 funcionarios vinculados a la planta docente de la Secretaría de Educación del Departamento, a los cuales se les concedieron permisos sindicales permanentes, lo que impidió que ejercieran las funciones de docencia.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal por **\$1.040.034.282** y presunta incidencia disciplinaria, según lo previsto en el Código General Disciplinario.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

“(…) 1. Sobre la expedición del acto administrativo que otorgó los permisos sindicales: La Secretaría de Educación de Cundinamarca, en cumplimiento de las garantías constitucionales y legales que protegen la libertad y autonomía sindical, actuó conforme a lo establecido en el artículo 39 de la Constitución Política, el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Colombia, y los acuerdos colectivos suscritos con las organizaciones sindicales del sector educativo. Dichos instrumentos imponen a la Entidad el deber de facilitar el ejercicio de la actividad sindical mediante la concesión de permisos a los representantes sindicales, en los términos del Decreto 1072 de 2015.

En consecuencia, los actos administrativos que otorgaron los permisos sindicales se fundamentaron en este marco normativo y fueron expedidos atendiendo solicitudes formales de las organizaciones sindicales. Para su aprobación, la Secretaría verificó previamente: i. La acreditación de la calidad de representantes sindicales de los solicitantes; ii. la existencia de un cronograma de actividades sindicales a desarrollar; iii. la representación y representatividad del sindicato; y iv. la correspondencia entre dichas actividades y los fines sindicales autorizados por la ley.

Estas evidencias, demuestran la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad del permiso concedido (...), la asignación de los permisos se ajustó estrictamente a las funciones y finalidades sindicales reconocidas por la legislación y la jurisprudencia. Por ello, los actos administrativos que los conceden especifican detalladamente las actividades autorizadas, con el fin de garantizar transparencia en su uso, evitar posibles abusos y asegurar que los tiempos otorgados correspondan exclusivamente al ejercicio de la labor sindical, sin desbordar los límites del derecho de asociación; estos actos administrativos dejaron claramente delimitadas las actividades autorizadas, con el propósito de garantizar transparencia, permitir su trazabilidad y evitar cualquier uso indebido del permiso (...)

2. Sobre la permanencia en el tiempo de los permisos sindicales: Es importante señalar que la ley no establece un límite temporal predeterminado para la concesión y duración de permisos sindicales. Por el contrario, los permisos deben ser otorgados por el tiempo razonablemente necesario para el desarrollo de las actividades sindicales debidamente acreditadas en la solicitud respectiva. En este proceso, la Administración debe privilegiar criterios que permitan y faciliten el ejercicio de los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, en concordancia con los mandatos constitucionales y convencionales.

(...)

En consecuencia, la permanencia de los permisos otorgados se ajusta plenamente al ordenamiento jurídico y al deber de protección del derecho de asociación sindical, sin que exista evidencia de irregularidad que pueda configurar detrimento patrimonial o falta disciplinaria.

3. Sobre la actuación diligente, motivada y conforme con la función administrativa: La actuación de la Secretaría de Educación de Cundinamarca en la tramitación, análisis y concesión de los permisos sindicales observó plenamente los principios que rigen la función administrativa, en efecto, todas las decisiones fueron adoptadas con sujeción a los principios de legalidad, motivación, transparencia, eficacia, economía y responsabilidad, así como a los deberes especiales de protección reforzada de los derechos de asociación y libertad sindical.

En primer lugar, la Secretaría efectuó un estudio previo de cada solicitud, verificando la representación y representatividad de cada sindicato solicitante, la acreditación de la calidad de directivo o representante sindical, la relación entre las actividades propuestas y las funciones sindicales reconocidas en los artículos 373 y 374 del Código Sustantivo del Trabajo, y la existencia de un cronograma detallado que permitiera determinar la razonabilidad del tiempo solicitado. De esta manera, la Administración no actuó de manera automática o discrecional, sino mediante una evaluación objetiva y reglada.

En segundo lugar, no se presentó afectación grave de la función administrativa, pues la Secretaría adoptó las medidas necesarias para garantizar la continuidad del servicio educativo durante los periodos autorizados, siguiendo el mandato jurisprudencial según el cual la Administración, ante una posible afectación, debe buscar alternativas que permitan compatibilizar el servicio público con el ejercicio del derecho sindical. Por ello, no existe incumplimiento de deber funcional ni omisión alguna imputable a los funcionarios intervinientes. En conclusión, la Secretaría de Educación de Cundinamarca actuó con la debida diligencia, ajustándose a los principios de la función administrativa y garantizando tanto el servicio público educativo como los derechos sindicales de los servidores públicos.

4. Sobre la imposibilidad jurídica de que la Entidad verifique o controle las actuaciones internas de los sindicatos: Es fundamental precisar que la Secretaría de Educación de Cundinamarca no tiene competencia para verificar, fiscalizar o calificar la pertinencia, validez o conveniencia de las

actuaciones internas de las organizaciones sindicales, ya que ello constituiría una injerencia indebida en el ejercicio de la libertad sindical, vulnerando el artículo 39 de la Constitución Política y los Convenios 87 y 98 de la OIT, que consagran la autonomía y la independencia de las organizaciones sindicales frente al Estado (...)

(...)

Cualquier intento de supervisión o evaluación sobre el contenido, dirección u orientación de las actividades sindicales sería equivalente a una intervención estatal prohibida expresamente por el Convenio 87 de la OIT (...)

5. Sobre la representatividad y legitimidad de las organizaciones sindicales a las que se otorgaron los permisos: FECODE, CUT y ADEC. Los permisos sindicales concedidos por la Secretaría de Educación de Cundinamarca recaen sobre organizaciones sindicales plenamente constituidas, representativas y de reconocida legitimidad en el ámbito educativo, como lo es FECODE, CUT y ADEC; sindicatos a los que se les concedió los permisos sindicales objeto de observación, siendo esta última la organización sindical más grande del Departamento en el sector de docentes y directivos docentes (...). La naturaleza y representatividad de estas organizaciones hacen razonable y necesaria la concesión de permisos sindicales.

6. Inexistencia de detrimento patrimonial. El otorgamiento de los permisos sindicales objeto de las observaciones, no constituyen un detrimento patrimonial, por cuanto:

i. Los permisos hacen parte de las garantías mínimas que el Estado debe asegurar para el ejercicio pleno de la libertad sindical. (...)

ii. La Administración actuó bajo el principio de confianza legítima y en ejercicio de la facultad reglada de otorgar permisos sindicales. (...)

iii. La motivación de los permisos se encuentra documentada, y su expedición respondió a solicitudes formales de las organizaciones sindicales, sin que exista evidencia de desviación de poder, abuso o uso indebido de recursos públicos. (...)

Así las cosas, la Secretaría de Educación actuó conforme a la ley al conceder los permisos sindicales a FECODE, CUT y ADEC este último, el sindicato más grande del departamento, en cumplimiento de su derecho constitucional a la libertad sindical. (...)

Análisis de la respuesta

Afirma el departamento que en cumplimiento de las garantías constitucionales y legales que protegen la libertad y autonomía sindical “actuó conforme a lo establecido en el artículo 39 de la Constitución Política, el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), (...), y los acuerdos colectivos suscritos con las organizaciones sindicales del sector educativo. Dichos instrumentos imponen a la Entidad el deber de facilitar el ejercicio de la actividad sindical mediante la concesión de permisos a los representantes sindicales, en los términos del Decreto 1072 de 2015.”

Manifiesta que los actos administrativos a través de los cuales se otorgaron los permisos sindicales fueron aprobados, previa revisión de: “i. La acreditación de la calidad de representantes sindicales de los solicitantes; ii. la existencia de un cronograma de actividades sindicales a desarrollar; iii. la representación y representatividad del sindicato; y iv. la correspondencia entre dichas actividades y los fines sindicales autorizados por la ley”, señalando que eso demostraría la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, además de haber verificado que las actividades programadas, guardaran correspondencia con las funciones atribuidas a los sindicatos.

Precisa que “los actos administrativos que los conceden especifican detalladamente las actividades autorizadas, con el fin de garantizar transparencia en su uso, evitar posibles abusos y asegurar que los tiempos otorgados correspondan exclusivamente al ejercicio de la labor sindical, sin desbordar

los límites del derecho de asociación; estos actos administrativos dejaron claramente delimitadas las actividades autorizadas, con el propósito de garantizar transparencia, permitir su trazabilidad y evitar cualquier uso indebido del permiso.”

De los controles que el departamento afirma haber efectuado, no obran soportes que respalden la verificación de las actividades programadas en el tiempo concedido. Además, en las resoluciones analizadas, no se evidencia justificación que demuestre la necesidad de que los docentes se ausentaran por periodos ininterrumpidos que superan los 6 meses, para atender exclusivamente actividades sindicales, sin evaluarse si el tiempo otorgado era el estrictamente necesario para el cumplimiento de las funciones sindicales que justifiquen la ausencia de los docentes y el no ejercicio de las atribuciones propias de su cargo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el permiso sindical concedido al funcionario identificado con la cédula de ciudadanía 80.442.515, será retirado de la situación inicialmente comunicada, toda vez que verificados los soportes documentales, se confirmó que el docente se ausentó de sus labores por 3 días a la semana, ejerciendo la docencia el tiempo restante.

Sobre la permanencia en el tiempo de los permisos sindicales, afirma el departamento que: *“la ley no establece un límite temporal predeterminado para la concesión y duración de permisos sindicales. Por el contrario, los permisos deben ser otorgados por el tiempo razonablemente necesario para el desarrollo de las actividades sindicales”*. Agrega que, de acuerdo con la jurisprudencia y doctrina administrativa, las únicas razones para negar un permiso sindical son: *“i. La falta de razonabilidad de la solicitud; ii. la ausencia de relación entre la actividad propuesta y las funciones sindicales legalmente reconocidas; o iii. la generación de una afectación grave e insuperable a la función administrativa”*.

La CGR no pretende que se nieguen los permisos sindicales de forma restrictiva, desproporcionada o injustificada. Lo que se identifica es que, de los 13 permisos sindicales concedidos, no obran soportes que permitan verificar los controles efectuados por el departamento, a fin de determinar si los permisos sindicales concedidos cumplían con los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, a través de los cuales se justificara la ausencia de 13 docentes por más de 6 meses, sin que desempeñaran las funciones propias de su cargo. De acuerdo con la sentencia T-988A de 2005 proferida por la Corte Constitucional, para conceder los permisos sindicales, debe tenerse en cuenta:

“tenemos que los permisos sindicales deben consultar un criterio de necesidad, es decir, que sólo pueden ser solicitados cuando se requieran con ocasión de las actividades sindicales, pues, como emanación de la libertad de asociación sindical, su ejercicio sólo encuentra justificación en la necesidad de otorgar a los dirigentes o representantes sindicales el tiempo necesario para adelantar aquellas gestiones que se les han encomendado para el cabal funcionamiento de las organizaciones de trabajadores”.

Ahora bien, cita el departamento un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil destacando: *“(…) Por lo mismo, en cuanto a si los permisos sindicales pueden comprender jornadas laborales enteras que se extiendan por varios días o semanas o incluso meses en casos especiales, considera la Sala que ello dependerá en cada caso de los criterios antes expuestos (necesidad, afectación del servicio y razonabilidad), puesto que si la actividad sindical así lo requiere, la solicitud no es desproporcionada y la afectación del servicio puede ser superada por la Administración por*

otros medios, no habría lugar a negar el permiso sindical (...) Así, **pueden existir actividades que por su naturaleza se extienden más allá de la jornada laboral diaria**, tales como preparación de actividades, interacción con otras organizaciones sindicales, capacitaciones, seminarios, reuniones extraordinarias, cursos de formación sindical, etc., o **situaciones especiales** que ameriten un entendimiento más flexible de los permisos sindicales por parte de la Administración (...) Negrilla fuera de texto.

Del extracto citado se desprende que los permisos sindicales pueden comprender jornadas completas e incluso extenderse por periodos prolongados. Sin embargo, ello está condicionado a que la actividad sindical lo exija y se acrediten los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. En el caso *sub examine*, no se demostró que la actividad sindical de los 13 docentes correspondiera a situaciones especiales que justificaran la duración de los permisos por más de 6 meses. Si bien el ordenamiento jurídico no fija límites temporales para la concesión de permisos sindicales, su otorgamiento debe analizarse en cada caso en concreto, atendiendo la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de cada solicitud, teniendo en cuenta la ausencia del servidor y el impacto en la prestación del servicio que, para garantizar la continuidad, debió suplirse con pago de horas extras y la vinculación temporal de personal adicional, lo que incrementó el gasto público. La jurisprudencia ha sido clara en establecer que los permisos deben ser transitorios, no permanentes.

En esta instancia es oportuno precisar que, si bien el permiso sindical es uno de los mecanismos para garantizar el pleno derecho constitucional de la libertad y asociación sindical, constituyendo una prerrogativa para los trabajadores, no es un beneficio absoluto, su ejercicio se encuentra condicionado al interés general, así como a los presupuestos de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad desarrollados por la jurisprudencia nacional, los cuales se traducen en que los permisos sindicales deben concederse por el tiempo estrictamente necesario para el cumplimiento de la gestión sindical, teniendo claridad en la duración y en la finalidad, comprobable con la efectiva ejecución de las actividades sindicales planeadas, circunstancia que no se evidenció en los 13 docentes mencionados, al no obrar soporte que evidencie el pleno ejercicio de la actividad sindical durante los 6 y 12 meses, en el que se concedió el permiso sindical.

Sobre la actuación diligente, motivada y conforme con la función administrativa, precisa el departamento que *“la Secretaría efectuó un estudio previo de cada solicitud, verificando la representación y representatividad de cada sindicato solicitante, la acreditación de la calidad de directivo o representante sindical, la relación entre las actividades propuestas y las funciones sindicales reconocidas (...) y la existencia de un cronograma detallado que permitiera determinar la razonabilidad del tiempo solicitado. (...) no se presentó afectación grave de la función administrativa, pues la Secretaría adoptó las medidas necesarias para garantizar la continuidad del servicio educativo durante los periodos autorizados (...)”*

Efectivamente, el departamento adoptó las medidas necesarias para garantizar la continuidad del servicio educativo durante los periodos en que se autorizaron los permisos sindicales, pero esas medidas fueron producto de la falta de control del departamento al momento de conceder los permisos permanentes sin verificar los criterios de necesidad,

razonabilidad y proporcionalidad y continuar pagando salarios, primas y bonificaciones a servidores públicos que no ejercieron la docencia de 6 meses a 1 año.

Sobre la imposibilidad jurídica de que la entidad verifique o controle las actuaciones internas de los sindicatos, indica el departamento que *“no tiene competencia para verificar, fiscalizar o calificar la pertinencia, validez o conveniencia de las actuaciones internas de las organizaciones sindicales, ya que ello constituiría una injerencia indebida en el ejercicio de la libertad sindical, vulnerando el artículo 39 de la Constitución Política y los Convenios 87 y 98 de la OIT (...) se observa que la libertad sindical comprende no solo el derecho a organizar sindicatos, sino también el derecho de estas organizaciones a gestionarse sin intervención de autoridades, salvo en los asuntos estrictamente relacionados con la legalidad formal exigida por la ley. La Administración, por ende, no puede auditar ni juzgar la naturaleza, calidad, oportunidad, conveniencia o finalidad de las actividades sindicales internas (...)”*

Agrega que *“la Secretaría únicamente está facultada para verificar: La acreditación de la calidad de representante sindical; la presentación de un cronograma o justificación formal; la conexión entre lo solicitado y las funciones sindicales legalmente reconocidas”*.

No se trata de fiscalizar o verificar las actuaciones internas propias de las organizaciones sindicales como su constitución, organización y funcionamiento interno, ni tampoco pretende la CGR que se audite la naturaleza, calidad, oportunidad, conveniencia o finalidad de las actividades sindicales propuestas internamente. Lo que se identifica es que, previo a conceder un permiso sindical que impida el ejercicio de la docencia, el departamento valide el cumplimiento de los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, a fin de determinar si resulta indispensable que los docentes se ausenten por un periodo superior a 6 meses de forma ininterrumpida, sin que por ello se vulnere el principio de autonomía sindical.

Sobre la representatividad y legitimidad de las organizaciones sindicales FECODE, CUT y ADEC, precisa que los permisos sindicales concedidos *“recaen sobre organizaciones sindicales plenamente constituidas, representativas y de reconocida legitimidad en el ámbito educativo, como lo es FECODE, CUT y ADEC; sindicatos a los que se les concedió los permisos sindicales objeto de observación, siendo esta última la organización sindical más grande del Departamento en el sector de docentes y directivos docentes (...) La naturaleza y representatividad de estas organizaciones hacen razonable y necesaria la concesión de permisos sindicales.”*

Cabe resaltar que no se está señalando la legitimidad de las organizaciones sindicales, ni los derechos que por ley les corresponden. Se reitera que la debilidad detectada recae en la ausencia de controles en el otorgamiento de los permisos sindicales que superan los 6 meses. La legitimidad de cada organización sindical no exonera a la entidad del deber de verificar que los permisos concedidos cumplan con los lineamientos jurisprudenciales mencionados.

Considera el departamento que hay inexistencia de detrimento patrimonial porque *“los permisos hacen parte de las garantías mínimas que el Estado debe asegurar para el ejercicio pleno de la libertad sindical (...), el tiempo concedido se considera legalmente justificado y no configura un pago sin causa, sino una obligación normativa derivada de la Constitución, la Ley, los convenios internacionales y los acuerdos colectivos.(...) La existencia de acto administrativo debidamente*

motivado y soportado excluye cualquier configuración de daño al patrimonio público, pues el gasto tiene respaldo jurídico y finalidad constitucional legítima. iii. La motivación de los permisos se encuentra documentada, y su expedición respondió a solicitudes formales de las organizaciones sindicales, sin que exista evidencia de desviación de poder, abuso o uso indebido de recursos públicos (...) el salario pagado durante el permiso sindical es una erogación obligatoria, justificada y exigida (...)”.

Si bien los permisos sindicales son una garantía legítima, su reconocimiento no es automático ni absoluto. En este caso, al no existir evidencia que acredite que los permisos concedidos de 6 a 12 meses fueron necesarios, razonables y proporcionales, el pago por \$1.040.034.282 con cargo a los recursos del SGP, correspondientes al pago de salarios, primas y bonificaciones a personal que no ejerció las funciones de docencia, generó un presunto detrimento patrimonial.

Por lo expuesto, al no desvirtuarse las debilidades detectadas, la situación comunicada se valida como hallazgo con presunta incidencia fiscal por \$1.040.034.282 y presunta incidencia disciplinaria.

Educación – Prestación de servicios (Contratación)

El Departamento de Cundinamarca durante la vigencia 2024, celebró cuatro (4) contratos por \$4.028.924.535, de los cuales \$1.701.915.200 fueron financiados con recursos del SGP componente Educación – Prestación de Servicios, ejecutándose \$3.957.052.934 correspondiente al 98,2% del monto pactado. Los contratos fueron verificados en un 100%, analizando que se ajustaran al marco constitucional y legal aplicable; a los manuales de gestión contractual, sistema de compra pública, supervisión, control y procedimiento sancionatorio proferidos por el departamento y a los fines de la contratación.

De la revisión contractual efectuada se identificaron deficiencias relacionadas con la publicación de la actividad contractual en el SECOP II, desconociendo los principios de publicidad y transparencia, al no publicarse la totalidad de los documentos que componen la actividad contractual de tres (3) contratos. Así mismo, se identificaron mayores valores pagados al interior del contrato SE-CD-361 de 2023 por \$32.161.350, situaciones que fueron objeto de hallazgo, así:

Hallazgo No. 4 Publicación de la actividad contractual del Departamento de Cundinamarca en el SECOP I y II⁷ (D)

El Departamento de Cundinamarca, desconoce los principios de publicidad y transparencia, al no publicar en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP I y II, la totalidad de los documentos que componen la actividad contractual, situación que se presenta por debilidades en el control y seguimiento de la información precontractual, contractual y poscontractual, registrada por el Departamento de Cundinamarca en el SECOP I y II, afectando los principios de transparencia y publicidad.

⁷ CGR Código APA-COH_11964_2025-2-AU-CU

La Constitución Política de Colombia, Artículo 209. De la función administrativa.

Ley 80 de 1993, principios de las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Artículo 23. De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales b, d, e, g y e. Artículo 3. Características del control interno: Son características del Control Interno, literal e.

Ley 1712 de 2014, Ley de transparencia. Artículo 2. Principio de máxima publicidad para titular universal. Artículo 3. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Artículo 26. La falta disciplinaria, artículo 38. Deberes.

Ley 2195 de 2022 precisa el concepto de actividad contractual que debe publicarse en el SECOP. Artículo 53.

Decreto 103 de 2015, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014. Artículo 8. Publicación de la ejecución de contratos. Artículo 9. Publicación de procedimientos, lineamientos y políticas en materia de adquisición y compras. Artículo 10. Publicación del Plan Anual de Adquisiciones.

Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP.

El manual de gestión contractual, sistema de compra pública, supervisión, control y procedimiento sancionatorio proferido por el Departamento de Cundinamarca, adoptado a través del Decreto Departamental 161 de 2024⁸, respecto con la publicidad en el SECOP reguló:

***“2. Publicaciones en el sistema electrónico para la contratación pública –SECOP. (...) en los casos que aplique, cada dependencia a cargo de la contratación será responsable de realizar la publicación de todos los documentos y actos asociados a los procesos de contratación en esta plataforma, salvo aquellos expresamente sometidos a reserva. Por tratarse de una plataforma exclusiva de publicidad, la publicación de los documentos de los procesos contractuales deberá realizarse como plazo máximo dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del decreto 1082 de 2015. Para el caso de los procesos gestionados a través del SECOP II, por tratarse de una plataforma transaccional cuyas actuaciones se realizan en tiempo real, cada dependencia deberá designar el funcionario que se encargará de crear y configurar la cuenta de la Entidad Estatal y de los usuarios*”**

⁸ Vigente a partir del 24 de abril de 2024. El manual anterior, aprobado a través del decreto 472 de 2018, respecto a la publicidad en el SECOP disponía: “2. Publicaciones En El Sistema Electrónico Para La Contratación Pública –SECOP. Cada dependencia será responsable de realizar la publicación de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva (...)”

asociados a ella. (...) El usuario administrador debe ser una persona designada por el ordenador del gasto, o a quien se le haya delegado la contratación, que conozca el funcionamiento de la contratación de la Entidad Estatal y que cuente con los conocimientos y el tiempo necesario para cumplir con las responsabilidades de administrador. A través del SECOP II, cada dependencia responsable de los procesos de contratación, deberá crear, publicar, adjudicar y celebrar contratos electrónicos y, en general, tramitarán todas las etapas del Proceso.

Tanto la Entidad como el Proveedor deben incluir en el SECOP II la información correspondiente que no se genere en línea (garantías, actas, facturas, informes de supervisión, cesiones, etc.), la cual deberá publicarse dentro de los tres (03) días siguientes a su expedición. (...)"

En el marco de la Auditoría de Cumplimiento, se seleccionó una muestra de contratos, los cuales fueron verificados en el portal web del SECOP I y II, evidenciándose desconocimiento de los principios de publicidad y transparencia, toda vez que la Secretaría de Educación, no cargó la totalidad de los documentos relacionados con la actividad contractual en las diferentes etapas: precontractual, contractual y poscontractual, específicamente:

Cuadro No. 13. Información Faltante en el SECOP II

No. Contrato	Objeto	Documentos Faltantes - SECOP II
SE-CPS-453-2024	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para llevar a cabo la ejecución de los programas y actividades que forman parte del programa de bienestar laboral, incentivos y capacitación denominado " <i>trabajo saludable y equilibrado es la ruta hacia la felicidad</i> " de los docentes, directivos docentes y administrativos de las Instituciones Educativas de los municipios no certificados del Departamento de Cundinamarca.	1. La totalidad de las facturas.
SE-CD-361-2023	Contratar la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico en el Municipio de Agua de Dios.	El expediente contractual no es visible en la plataforma SECOP, al no haberse activado la opción de acceso público.
SE-CD-471-2024	Dotación de material pedagógico en inglés para preescolar y básica primaria con acceso a plataforma interactiva en 88 Instituciones Educativas de los municipios no certificados del Departamento de Cundinamarca.	1. Acta de inicio.
SE-LP-001-2024	Desarrollar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en SIMAT de municipios no certificados del Departamento de Cundinamarca.	1. Soportes de focalización SIMAT. 2. Soporte del trámite de los descuentos efectuados. 3. Documentos de pago (OP). 4. Plan de manejo ambiental; Programa de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos; Programa de proveedores, calidad de materias primas e insumos; Plan de contingencias; Análisis microbiológicos; Monitoreo microbiológico de la Secretaría de salud Departamental; Plan de muestreo biológico; Plan de capacitación al personal; plan de contingencias; plan de rutas y sus respectivas aprobaciones.
SE-LP-002-2024	Desarrollar el PAE, a través del cual se brinda un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en SIMAT de municipios no certificados del Departamento de Cundinamarca.	1. Soportes de focalización SIMAT. 2. Soporte del trámite de los descuentos efectuados. 3. Documentos de pago (OP). 4. Plan de manejo ambiental; Programa de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos; Programa de proveedores, calidad de materias primas e insumos; Plan de

No. Contrato	Objeto	Documentos Faltantes - SECOP II
		contingencias; Análisis microbiológicos; Monitoreo microbiológico de la Secretaría de salud Departamental; Plan de muestreo biológico; Plan de capacitación al personal; plan de contingencias; plan de rutas y sus respectivas aprobaciones.
SE-CDCTI-003-2024	Realizar interventoría administrativa, técnica, financiera, contable y jurídica a los contratos derivados de la licitación pública número SE- LP- 003 - 2023 para desarrollar el PAE, a través del cual se brinda un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en SIMAT de municipios no certificados del Departamento de Cundinamarca.	1. Acta de inicio. 2. Minuta contractual. 3. Documentos de pago. 4. Facturación. 5. Informes de Supervisión 6. Informes de interventoría. 7. Soportes de la ejecución de la interventoría (consolidados, informes, observaciones, etc). 8. Adiciones con sus respectivos compromisos presupuestales.
SE-CD-458-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "Plan piloto PAE nuestro" del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC y la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal del Municipio de Sibaté del Departamento de Cundinamarca.	1. Plan de alistamiento. 2. Plan de saneamiento básico. 3. órdenes de compra de los elementos de aseo y dotación. 4. órdenes de compra de los productos alimenticios. 5. Facturación. 6. Relación del personal vinculado. 7. Relación que detalle la entrega de las raciones alimentarias por cada titular de derecho, por Institución educativa y sede. 8.Certificaciones de los rectores relacionadas con las entregas, 9. Paz y salvos.
SE-CD-460-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "Plan piloto PAE nuestro" del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC y la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal del Municipio de Nimaima del Departamento de Cundinamarca.	
SE-CD-461-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "Plan piloto PAE nuestro" del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC de Cundinamarca y la Asociación Comunal de Juntas del Municipio de Paratebueno, Departamento de Cundinamarca.	
SE-CD-463-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "Plan piloto PAE nuestro" del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC y la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal del Municipio de Beltrán.	
SE-CD-464-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "Plan piloto PAE nuestro" del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC y la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal del Municipio de Ubalá del Departamento de Cundinamarca.	
SE-CD-465-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "Plan piloto PAE nuestro" del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC y la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal del municipio de el Peñón del Departamento de Cundinamarca.	
SE-CPS-005-2024	Brindar apoyo como profesional especializado a la Dirección de Cobertura coordinando y realizando el seguimiento del PAE en los municipios no certificados del Departamento de Cundinamarca.	1. Contrato 2. RP 3. Acta de inicio 4. Informes de supervisión

No. Contrato	Objeto	Documentos Faltantes - SECOP II
SE-CPS-007-2024	Prestar servicios profesionales asesorando a la Dirección de Cobertura en la estructuración de los procesos precontractuales y seguimiento contractual, poscontractual y de financiamiento necesarios para la ejecución del PAE.	5. Informes de pagos 6. Otrosí, adiciones 7. Suspensiones 8. Soportes de Pagos 9. Pagos
SE-CPS-009-2024	Prestar servicios profesionales a la dirección de cobertura desde el componente financiero y administrativo realizando el seguimiento y acompañamiento a la ejecución de los contratos del PAE.	10. Informe final 11. Acta de cierre

Fuente: Portal del SECOP I y II.

Elaboró: Equipo auditor.

De lo anterior, se observa una gestión documental ineficiente por parte del Departamento de Cundinamarca, puesto que los documentos que componen la actividad contractual no se encuentran cargados en su totalidad en la plataforma del SECOP I y II, faltando soportes que hacen parte de la etapa precontractual, contractual y poscontractual, relacionados en el anterior cuadro.

Es pertinente precisar que los documentos de la actividad contractual, comprenden todos aquellos actos e información generada por oferentes, contratistas, contratantes, supervisores, tanto en la etapa precontractual, contractual y poscontractual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 y demás normas concordantes.

Así las cosas, el cargue de documentación incompleta en el SECOP I y II, desconoce lo preceptuado en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, en armonía con los principios constitucionales de Función Administrativa, normativas que persigue el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia, consagrados en la Constitución Política de Colombia y demás normas concordantes, siendo de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas.

La anterior situación se presenta por debilidades en el control y seguimiento de la información precontractual, contractual y poscontractual, registrada por el Departamento de Cundinamarca en el SECOP I y II, afectando los principios de transparencia y publicidad, al no realizar la publicación completa y oportuna de los documentos de la actividad contractual, en los términos establecidos para ello.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, según lo previsto en el Código General Disciplinario.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

“(...) la ETC ha cumplido materialmente con la obligación de publicar la información contractual que permite a la ciudadanía, organismos de control y demás interesados conocer el objeto, características, procedimientos y decisiones administrativas adoptadas en cada una de las etapas contractuales. La observación a su vez señala que la falta de cargue íntegro desconoce los artículos 53 de la Ley 2195 de 2022, y 23 de la Ley 80 de 1993, sin embargo, debe precisarse que dichas normas ordenan el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad, pero no

imponen un estándar de cargue absoluto e ilimitado, especialmente cuando las plataformas oficiales presentan restricciones técnicas en tamaño, formato o capacidad de carga o cuando existen documentos que no son actos administrativos, sino evidencias de supervisión o anexos que no forman parte de los documentos nucleares del proceso contractual, en este sentido La entidad ha garantizado el acceso a la información por medios idóneos alternos, sin afectar el derecho de control ciudadano.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la publicidad se satisface cuando el ciudadano tiene acceso suficiente y razonable a la información oficial, incluso si esta se encuentra en medios distintos siempre que estén debidamente custodiados y disponibles.

(...)

En mérito de lo expuesto, la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca reafirma que ha obrado en estricto cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia y responsabilidad que orientan la función administrativa y la actividad contractual del Estado. La totalidad de los documentos esenciales para la trazabilidad contractual fueron efectivamente publicados en las plataformas SECOP I y SECOP II; y aquellos soportes que no reposan en dichas plataformas corresponden exclusivamente a documentos cuyo tamaño excede la capacidad técnica permitida por el sistema, o a archivos que forman parte de los procesos internos de validación de pagos y seguimiento contractual, los cuales se encuentran debidamente conservados, disponibles y a disposición del ente de control cuando así se requiera.

En este sentido, la Entidad ha garantizado la observancia material del principio de publicidad, puesto que no existe omisión en la generación, conservación o suministro de la información contractual. La Secretaría reitera su plena disposición para atender cualquier requerimiento adicional y continuar fortaleciendo los estándares de gestión documental y contractual, en garantía del control fiscal y de la correcta administración de los recursos públicos”

Análisis de la respuesta

Manifiesta la entidad territorial haber obrado “*en estricto cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia y responsabilidad que orientan la función administrativa y la actividad contractual del Estado (...)*”. En relación con los contratos identificados por la CGR, en los cuales se evidenció la falta de soportes que componen la actividad contractual en el portal del SECOP II, se valida lo siguiente:

- Contrato SE-CDCASO-278-2024: informa la entidad que no se ha cargado el acta de liquidación, toda vez que se encuentra en términos (hasta el 15 de diciembre de 2027), según lo establecido en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. En consecuencia, el contrato se retira.
- Contrato SE-CPS-453-2024: informa la entidad territorial que “*revisado el proceso se observa en documentos de ejecución del contrato el archivo llamado "SE-CPS-473-2024.pdf", en el que se encuentran visibles las facturas, informes y documentos asociados a los pagos realizados durante la ejecución del contrato*”. Efectivamente, en el documento citado por el departamento obran las facturas Nos. FACC060901, FACC0061268, HBA1543562, CCU1840299 y FACC0062437 por \$496.137.734, cuando la totalidad de los documentos de pago ascienden a \$855.137.734, evidenciando que la facturación cargada no respalda el total del valor ejecutado. Por tal razón, se valida como hallazgo.
- Contrato SE-CD-361-2023: manifiesta la Secretaría de Educación que “*se evidencia contrato electrónico desde el perfil entidad. En el perfil público, se evidencia el proceso*

publicado, pero dentro de este no muestra el contrato electrónico. Al ser SECOP II una plataforma transaccional, los contratos una vez firmados deberían quedar en vista pública, razón por la cual, la no visualización puede ser debido a un error en la vista pública de la plataforma". Lo manifestado por la entidad confirma las debilidades detectadas por la CGR, toda vez que el proceso contractual y sus respectivos soportes únicamente pueden ser visibles desde el perfil de la entidad y no al público en general, validándose como hallazgo.

- Contrato SE-CD-471-2024: precisa la entidad que *"revisado el proceso se observa en documentos de ejecución del contrato el archivo llamado "Ejecución contrato 495 de 2024.pdf", en el que se encuentran visibles las facturas, informes y documentos asociados a los pagos realizados durante la ejecución del contrato (...)"*. Efectuada la verificación, se confirma la publicidad del documento de pago, pero no del acta de inicio, modificándose la situación detectada y se valida como hallazgo.
- Contratos de ejecución del PAE Nos. SE-LP-001-2024, SE-LP-002-2024: informa la Secretaría que *"los documentos señalados por el equipo auditor (...) corresponden principalmente a archivos de alto peso o gran tamaño, documentos con anexos, evidencias técnicas y soportes de validación de pagos, sin embargo, esta información se encuentra plenamente disponible en los expedientes físicos y/o repositorios institucionales. Estos documentos exceden en algunos casos la capacidad máxima de carga permitida por el SECOP II, motivo por el cual su publicación se ha realizado mediante: Resúmenes ejecutivos, actas principales, órdenes de pago y certificaciones esenciales.*

En consecuencia, la ausencia de algunos archivos complementarios no constituye omisión del deber de publicidad, toda vez que: 1. La documentación esencial del proceso contractual sí se encuentra cargada y permite reconstruir cada etapa del proceso. 2. Los documentos de mayor tamaño se encuentran bajo custodia oficial, debidamente disponibles e incorporados como parte integral del expediente contractual físico. 3. La ETC no ha negado acceso ni ha ocultado información contractual alguna (...) el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad, no imponen un estándar de cargue absoluto e ilimitado, especialmente cuando las plataformas oficiales presentan restricciones técnicas en tamaño, formato o capacidad de carga o cuando existen documentos que no son actos administrativos sino evidencias de supervisión o anexos que no forman parte de los documentos nucleares del proceso contractual, en este sentido La entidad ha garantizado el acceso a la información por medios idóneos alternos, sin afectar el derecho de control ciudadano. (...)"

Al respecto, es oportuno precisar que no se impone el deber de cargar información ilimitada, documentos que no forman parte *"nuclear del proceso contractual"*, ni *"archivos complementarios"* como manifiesta el departamento. Tampoco se está reprochando la falta de acceso al expediente contractual físico o un presunto ocultamiento de información.

Los documentos relacionados como faltantes en la plataforma SECOP están directamente relacionados con la ejecución contractual, al corresponder a la focalización del SIMAT, a través del cual se evidencia los beneficiarios del PAE; los documentos a través de los cuales se logre verificar los descuentos efectuados al operador; los documentos de pago mensuales; así como los planes requeridos para la efectiva

operación del PAE. Nótese que la documentación, guarda estrecha relación con la actividad contractual de que trata el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

Aunado a ello, en el manual de contratación de la entidad, se estipuló que en el SECOP debía publicarse todos los documentos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo aquellos expresamente sometidos a reserva. No encuentra la CGR que los soportes faltantes estén sometido a reserva o se aparten de la actividad contractual desplegada en la ejecución del PAE. Por tal razón, al no desvirtuarse las debilidades detectadas, se valida como hallazgo.

- SE-CDCTI-003-2024: manifiesta el departamento que *“es pertinente aclarar que la documentación si se encuentra debidamente cargada en plataforma transaccional SECOP II para tal efecto se aportan las siguientes evidencias: (...)”* De las capturas de pantalla remitidas por el departamento, se visualiza que la información relacionada, está cargada. Sin embargo, verificado nuevamente el proceso contractual a través del link⁹ la información visible en las capturas de pantalla, no reposa en el portal web, confirmándose las debilidades detectadas por la CGR y se valida como hallazgo.
- Convenios SE-CD-458-2024, SE-CD-460-2024, SE-CD-461-2024, SE-CD-463-2024, SECD-464-2024 y SE-CD-465-2024: informa la entidad que *“(...) se observa que en el SECOP I reposan los documentos objeto de la observación, aclarando las plataformas oficiales presentan restricciones técnicas en tamaño, formato o capacidad de carga o cuando existen documentos que no son actos administrativos, sino evidencias de supervisión o anexos que no forman parte de los documentos nucleares del proceso contractual, en este sentido la entidad ha garantizado el acceso a la información por medios idóneos alternos, sin afectar el derecho de control ciudadano”*. Efectuada la revisión por la CGR, se constató que el cargue de los documentos faltantes, se realizó después de la comunicación de la observación. Esta situación queda evidenciada en la fecha de creación de cada uno de los documentos, que corresponde al 20 de noviembre del 2025, lo que confirma la publicación inoportuna de los documentos que integran la actividad contractual y se valida como hallazgo.
- SE-CPS-005-2024, SE-CPS-007-2024 y SE-CD-009-2024: informa el departamento que *“se evidencian contratos electrónicos con los soportes desde el perfil Entidad. En el perfil público, se evidencia el proceso publicado, pero dentro de este no muestra el contrato electrónico (...) la no visualización puede ser debido a un error en la vista pública de la plataforma”* argumento que confirma las debilidades detectadas por la CGR, al no estar visible en el portal para libre consulta. Además, si se trató de un problema técnico de la plataforma, no obra evidencia de tal hecho, por tal razón se valida como hallazgo.

Recapitulando lo expuesto, respecto del contrato SE-CDCASO-278-2024, se retira de la situación observada y del contrato SE-CD-471-2024, se modifican los soportes faltantes inicialmente relacionados. De los contratos restantes, por no desvirtuarse las debilidades detectadas, la situación comunicada se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

⁹<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.5532470&isFromPublicArea=True&isModal=False>

Hallazgo No. 5 Mayores valores pagados Contrato No. SE-CD-361 de 2023¹⁰ (D) (F)

El Departamento de Cundinamarca, suscribió el contrato SE-CD-361 de 2023 por \$902.000.000, con la sociedad Salesiana Inspectoría de Bogotá, con el objeto de contratar la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico en el Municipio de Agua de Dios, evidenciándose 2 situaciones que generan daño fiscal, así: i) mayores valores pagados por la atención de 45 estudiantes adicionales a los previstos en la focalización inicial y a la falta de atención de 219 estudiantes, ii) Pago superior en dos (2) ítems estipulados en el presupuesto aprobado, desconociendo los principios de planeación, economía y eficiencia de la contratación estatal, así como lo dispuesto en el Decreto 1075 de 2015, evidenciándose una gestión fiscal ineficiente y antieconómica que generó un presunto detrimento patrimonial por \$32.161.350.

Constitución Política de Colombia, artículos 6 y 209.

Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación. Artículo 23. De los principios en Las actuaciones contractuales de las Entidades Estatales.

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales a, b, c, d y g.

Ley 115 de 1994, frente a la posibilidad de que el estado contrate con las iglesias y confesiones religiosas que gocen de personería jurídica para que presten servicios de educación en los establecimientos educativos. Artículo 200. Contratos con las iglesias y confesiones religiosas.

Decreto 1851 de 2015, por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas. Artículo 2.3.1.3.5.4. Estableció las reglas de los contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico, con iglesias y confesiones religiosas.

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 3. Gestión Fiscal, artículo 6. Daño Patrimonial al Estado.

Ley 715 de 2001. Recursos Sistema General de Participaciones. Artículo 27. Prestación del Servicio Educativo.

La Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.

¹⁰ CGR Código APA-COH_11989_2025-2-AU-CU

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Artículo 26. La falta disciplinaria. Artículo 38. Deberes.

Decreto 2355 de 2009, por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas.

Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Artículo 2.3.1.3.2.15. Identificación de la población estudiantil a atender. Artículo 2.3.1.3.2.17. Obligaciones generales para el contratista. Artículo 2.3.1.3.1.4. Principios.

Decreto 1851 de 2015, reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas. Artículo 2.3.1.3.1.5. Definiciones. Artículo 2.3.1.3.5.5. Valor de los contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con iglesias y confesiones religiosas. Artículo 2.3.1.3.7.2. Seguimiento y vigilancia a los contratos celebrados.

El manual de gestión contractual, sistema de compra pública, supervisión, control y procedimiento sancionatorio proferido por el Departamento de Cundinamarca, adoptado a través del Decreto Departamental 161 de 2024¹¹, respecto de los principios de planeación, eficiencia y economía. 4.1. Principio de planeación. 4.5. principio de eficiencia. 4.6. Principio de economía.

A nivel jurisprudencial, los principios de eficiencia y economía se han definido así:

El principio de eficiencia es “la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a ser limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios”¹²

Mientras que el principio de economía busca “obtener los fines de la contratación públicos (eficiencia) (...) el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico”¹³

En la cláusula sexta del contrato SE-CD-361 de 2023 se pactó:

“Cláusula sexta - forma de pago: El pago se realizará de la siguiente manera: un pago inicial (...) por \$225.556.679. El valor restante de \$676.443.321, en nueve pagos mensuales vencidos por \$75.160.369. (...) con el último pago se requiere que se efectúe un balance financiero ya que el valor se reconoce por estudiante atendido y se descontará el valor correspondiente al número de estudiantes desertores que superen el 2% del total de la matrícula de la Instituciones de Educación Superior, según reporte de SIMAT al final del periodo académico (...).

¹¹ Vigente a partir del 24 de abril de 2024. El manual anterior, aprobado a través del decreto 472 de 2018, disponía que en todos los procesos de contratación se observará, entre otros, el principio de economía.

¹² Sentencia C-826/13. Corte Constitucional. Expediente No. D-9623. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³ Sentencia del 3 de diciembre de 2007. Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. No.25.206, C.P. Ruth Stella Correa.

A través de la modalidad de contratación directa, la Secretaría de Educación suscribió el contrato SE-CD-361 de 2023, por \$902.000.000, con la sociedad Salesiana Inspectoría de Bogotá¹⁴, con el objeto de contratar la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico en el Municipio de Agua de Dios, específicamente en la Institución Educativa Miguel Unía. Como plazo de ejecución se pactó del 7 de febrero al 1° de diciembre de 2024.

La sociedad contratista, mensualmente debía atender a 1.299 estudiantes matriculados en la IE Miguel Unía, de conformidad con la focalización determinada en los estudios previos. Por tanto, la población prevista para ser atendida durante los 10 meses de la ejecución del contrato, correspondía a 12.990 estudiantes.

Ahora bien, la canasta educativa requerida para prestar el servicio educativo pactado, asciende a \$681.049.538, lo que significa que el valor por estudiante atendido, corresponde a \$52.429, de acuerdo con la propuesta económica presentada, a saber:

Cuadro No. 14. Canasta Educativa - Contrato SE-CD-361 de 2023

Cifras en pesos corrientes

Descripción	Valor
Apoyos pedagógicos	260.361.150
Apoyos administrativos	72.686.662
Servicios públicos	43.107.847
Otros gastos educativos (convivencias, papelería y mantenimiento)	123.399.548
Uso de planta física	181.494.331
Total	681.049.538

Fuente: Contrato No. SE-CD-361 de 2023.

Elaboró: Equipo auditor.

Examinado el expediente contractual, encuentra la CGR que el número de estudiantes atendidos mensualmente por el contratista presentó variaciones con los estudiantes inicialmente focalizados, así:

Cuadro No. 15. Diferencias - Contrato No. SE-CD-361 de 2023

Cifras en pesos corrientes

Mes	No. Estudiantes Focalizados	Valor Canasta - Estudiantes Focalizados	No. Estudiantes Atendidos	Estudiantes No Focalizados	Estudiantes No Atendidos	Valor Estudiantes Atendidos	Mayor Valor Pagado - Canasta
Febrero	1.299	68.104.954	1.237	0	62	64.854.371	3.250.583
Marzo	1.299	68.104.954	1.289	0	10	67.580.666	524.288
Abril	1.299	68.104.954	1.320	21	0	69.205.958	-1.101.004
Mayo	1.299	68.104.954	1.317	18	0	69.048.671	-943.718
Junio	1.299	68.104.954	1.305	6	0	68.419.526	-314.573
Julio	1.299	68.104.954	1.287	0	12	67.475.809	629.145
Agosto	1.299	68.104.954	1.286	0	13	67.423.380	681.574
Septiembre	1.299	68.104.954	1.266	0	33	66.374.805	1.730.149
Octubre	1.299	68.104.954	1.261	0	38	66.112.661	1.992.293
Noviembre	1.299	68.104.954	1.248	0	51	65.431.087	2.673.867
Total	12.990	681.049.538	12.816	45	219	671.926.934	9.122.604

Fuente: Contrato No. SE-CD-361 de 2023.

Elaboró: Equipo auditor.

¹⁴ Entidad de origen canónico, sin ánimo de lucro.

En este contexto, la CGR identifica que se atendieron en total 12.816 estudiantes por \$671.926.934, contrario a lo focalizado inicialmente, esto es, 12.990 estudiantes por \$681.049.538, sin que se encuentre justificación contractual, sobre las razones técnicas o administrativas que respalden la fluctuación de la población atendida. Tampoco en los informes de supervisión emitidos, se registran cambios en la focalización, que sustente los costos adicionales derivados de las variaciones en el número de estudiantes atendidos. Por tanto, se valida que el Departamento de Cundinamarca pagó **\$9.122.604** correspondientes a la atención de 45 estudiantes adicionales a los previstos en la focalización inicial y a la falta de atención de 219 estudiantes, desconociendo los artículos 2.3.1.3.2.15 y 2.3.1.3.2.17 del Decreto 1075 de 2015 que establecen:

*“Artículo 2.3.1.3.2.15. Identificación de la población estudiantil a atender. **La entidad territorial certificada será la responsable de identificar previamente** y asignar a cada contratista la población que será atendida en desarrollo de los contratos para la prestación del servicio público educativo de que trata el presente capítulo. La entidad territorial no podrá atribuir esta obligación a los contratistas.*

*Como producto de la identificación, **la entidad territorial certificada elaborará el listado de estudiantes a atender, el cual será entregado a cada contratista y hará parte integral del contrato.***

Si en el desarrollo del contrato se establece la necesidad de atender a nuevos estudiantes, la entidad territorial certificada será la responsable de definir la manera en que se les prestará el servicio. En caso de incluirlos en el contrato vigente, se tendrán en cuenta las limitaciones contractuales y presupuestales existentes y las normas aplicables con el fin de proceder a su modificación (...)

Artículo 2.3.1.3.2.17. Obligaciones generales para el contratista. Las entidades territoriales certificadas deben asegurar que, en la ejecución de los contratos para la prestación del servicio educativo, el contratista cumpla las siguientes obligaciones:

(...)6. Que el contratista no impute al contrato estudiantes que no fueron relacionados en el listado de estudiantes cuya atención se contrató, a excepción de lo descrito en el inciso 3 del artículo 2.3.1.3.2.15. del presente decreto (...). Negrilla fuera de texto.

De otra parte, en relación con los gastos presupuestados para la ejecución del contrato, además de la canasta educativa por \$681.049.538, se contempló 3 ítems adicionales por \$220.950.462, para un total de \$902.000.000 correspondiente al valor total del contrato, a saber:

Cuadro No. 16. Presupuesto - Contrato SE-CD-361 de 2023

Cifras en pesos corrientes	
Descripción	Valor
Otros gastos de administración:	117.324.093
Timbres y estampillas	98.150.076
Póliza de cumplimiento	5.476.292,85
Total	220.950.462

Fuente: Contrato No. SE-CD-361 de 2023.

Elaboró: Equipo auditor.

Examinados los soportes de pago obrantes en el expediente contractual, encuentra la CGR que la Sociedad contratista pagó por concepto de timbres y estampillas \$78.466.002, de conformidad con lo registrado en los documentos de pago, así:

Cuadro No. 17. Documentos de pago - Contrato SE-CD-361 de 2023

Cifras en pesos corrientes

No. Documento de Pago	Fecha	Valor Pagado	Estampillas
3300133144	29 de febrero de 2024	205.913.568	19.621.113
3300134277	16 de abril de 2024	68.622.048	6.538.321
3300135886	17 de mayo de 2024	68.622.048	6.538.321
3300138320	19 de junio de 2024	68.622.048	6.538.321
3300140824	23 de julio de 2024	68.622.048	6.538.321
3300142472	14 de agosto de 2024	68.622.048	6.538.321
3300146141	25 de septiembre de 2024	68.622.048	6.538.321
3300147895	10 de octubre de 2024	68.622.048	6.538.321
3300152501	21 de noviembre de 2024	68.622.048	6.538.321
3300155511	6 de diciembre de 2024	68.622.048	6.538.321
Total		823.512.000	78.466.002

Fuente: Contrato No. SE-CD-361 de 2023.

Elaboró: Equipo auditor.

En cuanto a la forma de pago pactada en la cláusula sexta contractual se determinó que el departamento realizaría 11 pagos, condicionándose el último de ellos a *“un balance financiero del contrato, ya que el valor se reconoce por estudiante atendido y se descontará el valor correspondiente al número de estudiantes desertores que superen el 2% del total de la matrícula de la Instituciones de Educación Superior, según reporte de SIMAT al final del periodo académico. (...)”*. Examinados los soportes del último pago, la CGR no evidenció que se hubiesen aplicado descuentos por deserción, aun cuando los soportes de ejecución muestran variaciones en la atención prestada a los beneficiarios.

De acuerdo con lo señalado, se tiene que, en el presupuesto contractual, se estipuló para el pago de timbres y estampillas \$98.150.076, encontrándose que los pagos efectuados por tal concepto ascendieron a \$78.466.002, generando una diferencia por \$19.684.074, lo que representa un mayor valor pagado en el ítem denominado *“timbres y estampillas”*.

Aunado a lo anterior, igualmente se presupuestó \$5.476.293 para el ítem de póliza de cumplimiento. Verificada la póliza No. 340-47-994000050022, se confirma que su adquisición ascendió a \$2.121.620, encontrándose diferencia por \$3.354.673, lo que representa un mayor valor pagado por el ítem denominado póliza de cumplimiento.

Entonces, las diferencias identificadas entre el monto presupuestado y lo efectivamente ejecutado son:

Cuadro No. 18. Diferencias de ítems presupuestados con lo ejecutado

Cifras en pesos corrientes

Descripción	Valor Presupuesto	Valor Pagado	Diferencia
Timbres y estampillas	98.150.076	78.466.002	19.684.074
Póliza de cumplimiento	5.476.293	5.476.293	3.354.673
Total	103.626.369	83.942.295	23.038.747

Fuente: Contrato No. SE-CD-361 de 2023.

Elaboró: Equipo auditor.

Recapitulando lo expuesto, la CGR encuentra que al interior del contrato SE-CD-361 de 2023, se efectuaron mayores valores pagados por \$9.122.604 correspondientes a la atención de 45 estudiantes adicionales a los previstos en la focalización inicial y a la falta de atención de 219 estudiante, desconociendo lo preceptuado en los artículos 2.3.1.3.2.15 y 2.3.1.3.2.17 del Decreto 1075 de 2015. Así mismo, se evidencia mayores valores pagados en los ítems de estampilla y póliza de cumplimiento por \$23.038.747.

Particularmente, la atención de estudiantes no incluidos en la focalización inicialmente planeada y la falta de atención, además del pago de los ítems de estampilla y póliza de cumplimiento, generó mayores valores pagados por \$32.161.350, lo que implica una ejecución presupuestal desligada de la planeación contractual, específicamente en la focalización de la población atendida y en algunos de los ítems que conforman el presupuesto.

Lo anterior, desconoce lo estipulado en el Decreto 1075 de 2015, así como los principios de planeación, economía y eficiencia de la contratación estatal, los cuales pretenden que la entidad identifique la necesidad y los medios adecuados para su satisfacción, con el fin de garantizar la racionalización del gasto público, teniendo en cuenta la relación costo-beneficio, bajo el marco de una planificación óptima y una trazabilidad documental del expediente contractual efectiva, que respalde la correcta ejecución del objeto contratado.

En consecuencia, se valida que el Departamento de Cundinamarca pagó \$32.161.350, correspondientes a mayores valores por la atención de beneficiarios no focalizados y estudiantes no atendidos y al pago superior de dos ítems estipulados en el presupuesto aprobado, evidenciándose una gestión fiscal ineficiente y antieconómica que generó un presunto detrimento patrimonial por \$32.161.350.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal por **\$32.161.350** y presunta incidencia disciplinaria, según lo previsto en el Código General Disciplinario.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

“(…) el número de estudiantes proyectados en el estudio de insuficiencia fue de 1.299, sin embargo, frente a los 45 estudiantes que se mencionan estos como no focalizados son estudiantes adicionales a los proyectados que se atendieron por parte de la Institución Educativa en los meses de abril, mayo y junio. Ahora bien, respecto a los 219 estudiantes mencionados como no atendidos, si bien el estudio de insuficiencia se hizo con una línea base de 1.299 para todos los meses esto es una proyección la cual puede variar mes a mes, teniendo en cuenta que la matrícula genera fluctuaciones por varias variables como: cambio de residencia, cambio de entidad territorial y deserción escolar.

En este sentido mencionar como estudiantes no atendidos es imperativo, toda vez que se atendieron los estudiantes que se encontraban matriculados en la Institución Educativa con cada uno de los componentes de la canasta educativa básica de acuerdo con la tipología asignada por la nación.

En cuanto al ejercicio realizado por el ente de control en el Cuadro No. 11-estampillas, timbre, pólizas- Diferencias de ítems presupuestados con lo ejecutado es pertinente indicar, que el contrato

(...) estuvo precedido de una oferta para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico para el año lectivo 2024 en la Institución Educativa Departamental Salesiano Miguel Unia, del Municipio de Agua de Dios.

(...)

En el caso, de una interpretación en otro sentido, desconocería lo dispuesto en la matriz de riesgos y estudio previo, derivado de la oferta, dejando de lado otros costos que están implícitamente incluidos como por ejemplo la póliza de responsabilidad extracontractual.

Tal como lo ha señalado Colombia Compra Eficiente citada en diversos conceptos de la CGR “Desde la etapa de planeación, en la fase precontractual, las entidades estatales deben, calcular el presupuesto oficial, mediante la realización del análisis del sector -que incluye el estudio del mercado- y definir la metodología con la cual estructurarán el precio del contrato. Dicho de otro modo, hace parte de los estudios previos la definición del esquema que la Administración usará para estipular el precio. Tal metodología generalmente depende del tipo de contrato, pues hay algunas modalidades más comunes en los de obra pública; otras más utilizadas en los de prestación de servicios y otras más indicadas para los de concesión; por mencionar algunos ejemplos. No hay, pues, una sola metodología para pactar el precio y, en gran medida, la manera de hacerlo ha obedecido a la costumbre mercantil y a la influencia de disciplinas técnicas, como la ingeniería o la administración de empresas, en la contratación estatal”.

En el mismo sentido, con relación al AIU, a pesar que no se pactó en el contrato objeto de auditoría, el mismo ente de control ha señalado algunos argumentos que podrían tenerse en cuenta en el marco de la estructuración del contrato de prestación de servicio educativo, en cuanto administración de riesgos, determinación del valor y afectación de la ejecución por áleas normales inmersas en la oferta, que para el caso se entendían en los “otros gastos de administración” (...)

(...)

En mérito de lo expuesto, respetuosamente se solicita desestimar las observaciones señaladas en la presente comunicación, toda vez que los procesos correspondientes fueron objeto de una gestión integral, debidamente verificada, soportada, depurada y ajustada conforme a los procedimientos y la normatividad vigente”.

Análisis de la respuesta

La situación fáctica detectada por la CGR refiere a dos supuestos. El primero, está relacionado con variaciones en la atención de beneficiarios, frente a la focalización inicial aprobada; el segundo, a un pago superior de dos ítems estipulados en el presupuesto aprobado, específicamente en estampillas y pólizas.

En relación con el primer aspecto, el departamento señaló que frente a los 45 estudiantes que se identificaron como no focalizados, corresponden a “*estudiantes adicionales a los proyectados que se atendieron por parte de la Institución Educativa en los meses de abril, mayo y junio*”.

Respecto de los 219 estudiantes identificados como no atendidos, precisó que, si bien se contempló la atención mensual de 1.299 beneficiarios, es una proyección que puede variar teniendo en cuenta que “*la matrícula genera fluctuaciones por varias variables como: cambio de residencia, cambio de entidad territorial y deserción escolar (...) mencionar como estudiantes no atendidos es imperativo, toda vez que se atendieron los estudiantes que se encontraban matriculados en la Institución Educativa con cada uno de los componentes de la canasta educativa básica de acuerdo con la tipología asignada por la nación*”.

Atendiendo lo manifestado por el departamento, es oportuno precisar que, pese a las debilidades en la planeación y en los controles para una adecuada focalización de alumnos, además de las variaciones de estudiantes atendidos que carecen de justificación en los informes de supervisión o de ejecución, la CGR no reprocha la atención de los 45 estudiantes adicionales, toda vez que la extensión de la cobertura garantiza el derecho a la educación de los alumnos efectivamente matriculados, así no hayan sido contemplados en la focalización inicial.

Lo que observa la CGR es la falta de atención de los 219 estudiantes que hacían parte de la focalización inicial de 12.990 para el plazo de ejecución del contrato, toda vez que de los informes de ejecución se desprende que el contratista certificó la atención de 12.816 alumnos, sin que se efectuara ajuste financiero al cierre del contrato, de conformidad con la población efectivamente atendida certificada por el contratista, lo que generó un pago desproporcionado entre lo inicialmente focalizado, con la población efectivamente atendida.

La diferencia de la población atendida corresponde a 174 alumnos equivalente a \$9.122.604, cifra que se discrimina así:

Cuadro No. 19. Diferencias Población Atendida

Cifras en pesos corrientes

Mes	No. Estudiantes Focalizados	Valor Canasta - Estudiantes Focalizados	No. Estudiantes Atendidos	Diferencia en Estudiantes	Valor Estudiantes Atendidos	Mayor Valor Pagado - Canasta
Febrero	1.299	68.104.954	1.237	62	64.854.371	3.250.583
Marzo	1.299	68.104.954	1.289	10	67.580.666	524.288
Abril	1.299	68.104.954	1.320	-21	69.205.958	-1.101.004
Mayo	1.299	68.104.954	1.317	-18	69.048.671	-943.718
Junio	1.299	68.104.954	1.305	-6	68.419.526	-314.573
Julio	1.299	68.104.954	1.287	12	67.475.809	629.145
Agosto	1.299	68.104.954	1.286	13	67.423.380	681.574
Septiembre	1.299	68.104.954	1.266	33	66.374.805	1.730.149
Octubre	1.299	68.104.954	1.261	38	66.112.661	1.992.293
Noviembre	1.299	68.104.954	1.248	51	65.431.087	2.673.867
Total	12.990	681.049.538	12.816	174	671.926.934	9.122.604

Fuente: Contrato No. SE-CD-361 de 2023.

Elaboró: Equipo auditor.

Por lo expuesto, se confirma que el departamento desconoció lo estipulado en el artículo 2.3.1.3.2.17 del Decreto 1075 de 2015 que establece:

“Artículo 2.3.1.3.2.17. Obligaciones generales para el contratista. (...)

*(...)6. **Que el contratista no impute al contrato estudiantes que no fueron relacionados en el listado de estudiantes cuya atención se contrató, a excepción de lo descrito en el inciso 3 del artículo 2.3.1.3.2.15. del presente decreto (...).** Negrilla fuera de texto.*

En cuanto al segundo aspecto, relacionado con el pago superior de dos ítems estipulados en el presupuesto aprobado, específicamente en estampillas y pólizas, manifiesta el departamento que el contrato estuvo precedido de una oferta para el año lectivo 2024, en la cual existe “el ítem 9, cuyo concepto corresponde a “OTROS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN”, el cual asciende a \$103.626.369 siendo coherente y guardando relación con el estudio previo, especialmente con la matriz de riesgos, que asigna el riesgo descrito así: “Los costos adicionales que puedan surgir en los procesos de formación, asesoría y acompañamiento de los estudiantes

atendidos” (...) derivando así que la minuta del contrato no discrimine los valores, tal como la observación manifiesta, entiende que los riesgos derivados de la existencia o surgimiento de otros gastos de administración deben ir comprendidos en el valor total del contrato, entendiendo el mismo como un valor total y no discriminado por ítems”.

Agrega que Colombia Compra Eficiente ha precisado “(...) desde la etapa de planeación, en la fase precontractual, las entidades estatales deben, calcular el presupuesto oficial, (...) y definir la metodología con la cual estructurarán el precio del contrato. (...). Tal metodología generalmente depende del tipo de contrato, (...) No hay, pues, una sola metodología para pactar el precio y, en gran medida, la manera de hacerlo ha obedecido a la costumbre mercantil y a la influencia de disciplinas técnicas, como la ingeniería o la administración de empresas, en la contratación estatal”

De lo transcrito, el departamento argumenta que el valor del contrato no fue discriminado por valores, sino que corresponde a un monto global. Además, lo correspondiente a “*otros gastos de administración*” por \$103.626.369, respaldaría el riesgo de los posibles costos adicionales que puedan surgir en los procesos de formación, asesoría y acompañamiento de los estudiantes atendidos.

Se aclara que no se está invalidado la metodología utilizada para pactar el presupuesto oficial, ni el valor del contrato. Las debilidades detectadas están relacionadas con lo efectivamente ejecutado por los conceptos de estampillas y póliza por \$83.942.295, frente a la oferta presentada por el contratista para la ejecución del contrato por \$103.626.369, oferta que sí se encuentra desglosada por componentes y por valor específico, la cual fue previamente aprobada por el departamento y fue insumo para determinar el presupuesto oficial por \$902.000.000, el cual coincide con la oferta presentada por el contratista.

Ahora bien, si se presupuestó un valor superior con el fin de cubrir los posibles costos adicionales en los que pudiera incurrir el contratista, en virtud de procurar una gestión fiscal eficiente, una vez culminado el contrato, pudo efectuarse un balance financiero a través del cual se conciliaran los costos ejecutados frente a los proyectados y se acordaran los reintegros respectivos, según correspondiera.

Finalmente, agrega el departamento que “*con relación al AIU (...), en cuanto administración de riesgos, determinación del valor y afectación de la ejecución por áleas normales inmersas en la oferta, que para el caso se entendían en los “otros gastos de administración”.*

Afirma que Colombia Compra Eficiente ha señalado que “lo usual, que se advierte en la práctica de las entidades estatales, es que acuden al AIU con la finalidad de establecer un precio más estable, de manera que el valor del contrato consistirá en lo que resulte de afectar los costos directos por el porcentaje, en principio, invariable del AIU, de manera que a aquel valor se le suma este. (...) Así las cosas, las partes asumen los riesgos inherentes a esta forma de pactar el precio, entendiendo aceptados los áleas normales que se presenten en la ejecución del contrato, de manera que aunque el contratista incurra en: mayores costos de los ítems incluidos en la Administración al presentar su oferta, o que estos disminuyan, aparezcan algunos nuevos o desaparezcan algunos de ellos, el valor se mantenga invariable; de forma que las partes optan por darle estabilidad al negocio, asumiendo cada una de ellas lo que le favorezca o desfavorezca, lo que evita, además, incurrir en costos de transacción relacionados con la necesidad de acreditar y verificar cada costo específico asociado a la Administración, lo que generaría más gastos tanto para la entidad como para el contratista.”
(...)

En tal perspectiva, cuentan con discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en su documento equivalente, así como en el contrato, el sistema de precios unitarios y la figura del AIU (...) Por ende, la decisión de incluir el AIU, al igual que la metodología de delimitación de sus variables —ítems y porcentajes— debe obedecer a un juicioso análisis de oportunidad y conveniencia, que consulte las reglas de la experiencia, así como los aspectos particulares de cada negocio, y que se armonice con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía; postulado que exige la optimización de los recursos públicos."

Como bien se expresa en el pronunciamiento de Colombia Compra Eficiente transcrito por el departamento, las AIU se pueden establecer en el pliego de condiciones, así como en el contrato, previo análisis de oportunidad y conveniencia, de acuerdo a las condiciones particulares de cada contrato, teniendo en cuenta los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, con el fin de buscar la optimización de los recursos públicos.

La CGR no identifica que el componente de AIU haya sido pactado en el contrato, ni que el departamento haya plasmado las condiciones particulares para su implementación. Por tanto, la inclusión de AIU no puede entenderse implícito en el ítem "*otros gastos en administración*" de la propuesta económica, la cual se encuentra desagregadas en "*timbres y estampillas*" y "*póliza de cumplimiento*".

Tampoco puede deducirse a través de la interpretación que efectúa el departamento, la cual resultaría contradictoria con la cláusula sexta del contrato, a través de la cual se determinó que, como requisito del último pago, se requería un balance financiero para determinar el valor por estudiante atendido y descontar el valor correspondiente al número de estudiantes desertores que superaran el 2% del total de la matrícula de la Instituciones de Educación Superior, según reporte de SIMAT al final del periodo académico.

Por lo expuesto, al no desvirtuarse las debilidades detectadas, la situación comunicada se valida como hallazgo con presunta incidencia fiscal por **\$32.161.350** y presunta incidencia disciplinaria.

Cobertura educativa

El Departamento de Cundinamarca con recursos del SGP del componente de Educación, durante la vigencia 2024, ejecutó cuatro (4) contratos de arrendamiento de inmuebles para la ampliación de cobertura educativa, con el fin de garantizar la prestación del servicio educativo en IE donde existía insuficiencia de infraestructura física. Los contratos ascendieron a \$638.877.156, sin que evidencien inconsistencias en la información analizada.

Transferencias

La entidad territorial con recursos del SGP del componente de Educación, durante la vigencia 2024 efectuó transferencias a las IE oficiales de municipios no certificados por \$6.821.165.196, recursos destinados a fortalecer la calidad del servicio educativo, mediante la adquisición de insumos pedagógicos, pago de servicios públicos, afiliación al Sistema

General de Riesgos Laborales - SGRL para estudiantes que adelantan prácticas en el SENA, apoyo a salidas pedagógicas y fortalecimiento de escuelas normales superiores, entre otras.

Se analizaron las Resoluciones Nos. 815, 1955 y 9152 y 913 por \$4.521.491.886, verificando la ejecución de los recursos por parte de las IE para pago de servicios públicos por \$540.000.000, adquisición de insumos de aseo por \$1.614.564.970, fortalecimiento de la prestación del servicio educativo a adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA por \$57.130.516 y servicio de internet por \$2.309.796.400, evidenciando recursos que no fueron reintegrados al departamento por concepto de inejecución por parte de las IE, situación que fue objeto de hallazgo, así:

Hallazgo No. 6 Recursos transferidos a los Fondos de Servicios Educativos – FSE pendientes por reintegrar al Departamento de Cundinamarca¹⁵

Durante la vigencia 2024, el Departamento de Cundinamarca transfirió recursos por \$2.309.796.400 a 383 Fondos de Servicios Educativos – FSE para la estrategia de conectividad escolar. Del análisis efectuado se evidenciaron recursos pendientes por reintegrar al departamento por \$49.871.724, correspondientes a 37 FSE que no ejecutaron los recursos asignados. Lo anterior, se presenta por debilidades en el seguimiento y control por parte de la Secretaría de Educación, afectando la disponibilidad de los recursos destinados al sector educativo.

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales a, b, e y g.

Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Artículo 2.3.1.6.3.2. Definición. Artículo 2.3.1.6.3.3. Administración del Fondo de Servicios Educativos. Artículo 2.3.1.6.3.4. Ordenación del gasto.

Circular 032 de 16 de abril de 2024 expedida por la Secretaría de Educación del Departamento, indica:

“En este sentido, se debe señalar que si las Instituciones Educativas Departamentales no adelantan los procesos de contratación para la prestación del servicio al 6 de mayo del 2024, se entenderá que no requieren del recurso respectivo y es obligación hacer el reintegro de los recursos no ejecutados lo antes posible, con lo cual la Secretaría procederá a priorizar a otras Sedes Educativas. De igual manera, es indispensable que se realice el reporte de informe conforme a lo establecido en esta Circular.”

Circular 052 de 24 de mayo de 2024 expedida por la Secretaría de Educación del Departamento, indica:

¹⁵ CGR Código APA-COH_12007_2025-2-AU-CU

“De manera atenta se emiten las siguientes directrices y recomendaciones que se deben aplicar a partir de la fecha, para el proceso de reintegros por concepto de nóminas o devolución de recursos sobrantes o recursos no ejecutados del Sistema General de Participaciones-SGP (...).”

Mediante Resolución 913 del 02 de abril de 2024, la Secretaría de Educación, transfiere recursos del SGP del componente de Educación por \$2.309.796.400 a los FSE de las Instituciones Educativas oficiales – IE (383 IE), ubicadas en los municipios no certificados del Departamento de Cundinamarca, para apoyar el pago del servicio de conectividad a internet para la prestación del servicio público educativo.

El Ministerio de Educación Nacional emitió concepto técnico de la estrategia de conectividad escolar para la vigencia 2024, ratificando el monto de los recursos a transferir por \$2.309.796.400. Se evaluó la ejecución de los recursos transferidos a los Fondos de Servicios Educativos de las IE, a través de los soportes remitidos por el departamento, evidenciando lo siguiente:

- 257 FSE ejecutaron los recursos en su totalidad por \$1.549.915.600.
- 6 FSE efectuaron devolución de recursos por \$36.184.800, por inejecución.
- 2 FSE no ejecutaron la totalidad de los recursos, ni efectuaron devolución por \$12.061.600.
- 35 FSE ejecutaron parcialmente los recursos por \$173.267.876 y no han efectuado devolución por \$37.810.124.
- 79 FSE ejecutaron parcialmente los recursos por \$376.815.486, efectuando devolución por \$99.617.714.

De lo anterior se concluye que se encuentran recursos pendientes por reintegrar al departamento por \$49.871.724, correspondientes a FSE que no ejecutaron los recursos transferidos.

La anterior situación se presenta por debilidades en las actividades de seguimiento y control que debe efectuar la Secretaría de Educación, orientadas a garantizar el cumplimiento de los lineamientos técnicos definidos para la estrategia de conectividad, afectando la disponibilidad de los recursos destinados al sector educativo.

Hallazgo para acción de mejora.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

“La Secretaría de Educación de Cundinamarca, en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico colombiano, de las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto, de la Ley 715 de 2001 y de las directrices impartidas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), realizó durante la vigencia 2024 la transferencia de \$2.309.796.400 a 383 Fondos de Servicios Educativos (FSE) para la ejecución de la estrategia de conectividad escolar.(...)”

Es importante reiterar que dicha información corresponde al consolidado suministrado por esta Dirección al equipo auditor como parte del ejercicio regular de seguimiento y control.

Asimismo, y dado que el seguimiento es continuo y permanente, resulta necesario precisar que la situación actualizada a la fecha es la siguiente:

- 261 FSE ejecutaron los recursos en su totalidad por \$1.574.038.800. (...)
- 114 FSE ejecutaron parcialmente por \$550.083.362, quedando recursos sin ejecutar por \$137.427.838, de los cuales \$99.617.714 ya fueron reintegrados, quedando pendientes \$37.810.124. (...)
- 6 FSE devolvieron \$36.184.800 por inejecución. (...)

2 FSE no han entregado información suficiente para validar la ejecución ni han realizado la devolución de los recursos. Por valor de \$12.061.600. (...)

Del ejercicio de control frente a la ejecución de los recursos, se puede evidenciar que únicamente 17 Instituciones Educativas de las cuales se les giraron recursos para la conectividad de 37 sedes educativas, cuentan con un valor por devolver a la Secretaría por la no ejecución de los recursos de \$49.871.724, el cual corresponde al 2,15% del total girado. Cabe anotar que la Secretaría desde la Dirección de Medios y Nuevas Tecnologías, adelanta los controles pertinentes con el propósito de obtener el reintegro de estos valores.

Es importante resaltar que de los \$2.309.796.400 que fueron girados, únicamente \$185.674.238 no fueron ejecutados, lo que corresponden al 91,97% de ejecución, y que a la fecha se ha recuperado \$135.802.514, quedando pendiente el valor relacionado en el párrafo anterior.

Las 17 FSE señaladas inicialmente como sin reporte ya se encuentran clasificadas en alguna de las restantes categorías, lo cual evidencia avance y oportunidad en las acciones de gestión del recurso.

Es entonces concluyente, que el ejercicio de seguimiento y control de la ejecución de los recursos del SGP destinados para conectividad, adelantado por la Secretaría de Educación de Cundinamarca, ha sido no menos que eficiente y efectivo, que gracias al proceso continuo de seguimiento se logra un nivel alto de ejecución y un importante porcentaje de recuperación de recursos no ejecutados.

Respecto al señalamiento sobre las sedes educativas vinculadas al proyecto Centros Digitales:

En cuanto a la observación relativa a las sedes 225214000115 (Escuela Rural El Abra) y 225797000029 (Escuela Rural Guasimal), es indispensable realizar la siguiente precisión técnica: Estas sedes fueron incluidas como beneficiarias de conectividad para la vigencia 2024 debido a que, durante la vigencia 2023, fueron desconectadas del proyecto Centros Digitales Rurales del Ministerio. Esta evidencia confirma que, al momento de la planeación y distribución de los recursos del SGP, las sedes no contaban con servicio activo ni proyección confirmada de continuidad, razón por la cual debieron ser atendidas por la Entidad Territorial, en cumplimiento del deber de garantizar el acceso efectivo al servicio educativo.

La eventual reactivación o reprogramación del proyecto Centros Digitales por parte del MINTIC corresponde a una decisión autónoma del Gobierno Nacional, sobre la cual las entidades territoriales no tienen injerencia. Por tal motivo, pueden presentarse desarticulaciones temporales entre los cronogramas del MEN y MINTIC.

No obstante, gracias al seguimiento riguroso de la Dirección de Medios y Nuevas Tecnologías, estas situaciones son detectadas y corregidas oportunamente, evitando duplicidades y protegiendo los recursos del sector. (...)"

Análisis de respuesta

La entidad territorial manifiesta que la transferencia de los recursos a los FSE, se efectuaron con previa autorización del MEN, señalando que el seguimiento que adelanta a los recursos destinados para conectividad es continuo y permanente. Igualmente, actualiza el estado de ejecución de los recursos transferidos a los FSE, indicando que, a la fecha, los recursos pendientes de reintegro ascienden a \$49.871.724. Afirmar que "gracias al proceso continuo de

seguimiento se logra un nivel alto de ejecución y un importante porcentaje de recuperación de recursos no ejecutados”.

Teniendo en cuenta lo anterior, las cifras inicialmente comunicadas en la observación por \$48.522.667 (reintegros pendientes a cargo de los FSE) y \$102.523.600 (recursos transferidos que no reportan ejecución), se unifican de conformidad con los soportes allegados por el departamento en \$49.871.724, de los cuales \$12.061.600 corresponden a recursos no ejecutados pendientes por reintegrar y \$37.810.124 a ejecuciones parciales. En consecuencia, se confirma la falta de reintegro de los recursos no ejecutados por los FSE en \$49.871.724, validando la situación observada como hallazgo para acción de mejora.

Por otra parte, para la IE Escuela Rural Guasimal, el departamento adjunta soporte de su inclusión como IE beneficiaria de conectividad para el 2024, dado que esta fue desvinculada del proyecto Centros Digitales Rurales del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MINTIC, por tal razón se valida el soporte y se desvirtúa la situación observada en este aspecto.

Educación Inclusiva

- **Población estudiantil con discapacidad**

De conformidad con la información reportada en el Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT, durante la vigencia 2024 el Departamento de Cundinamarca reporta una población de 5.010 estudiantes con discapacidad y 1.442 estudiantes con capacidades o talentos excepcionales, como se detalla a continuación:

Cuadro No. 20. Estudiantes con Discapacidad

Tipo de Discapacidad	Población
Discapacidad auditiva - usuario del castellano	159
Discapacidad auditiva - usuario lengua de señas colombiana	46
Discapacidad física	356
Discapacidad intelectual	2.614
Discapacidad múltiple	656
Discapacidad psicosocial (mental)	673
Trastorno del espectro autista	257
Visual - baja visión irreversible	215
Visual - ceguera	30
Sin identificar	4
Total	5.010

Fuente: Solicitud de información 01 - Departamento de Cundinamarca 2025EE0149226.

Elaboró: Equipo auditor.

Cuadro No. 21. Estudiantes con Talentos Excepcionales

Provincia	Trastorno Déficit de Atención con sin Hiperactividad	Trastornos Específicos de Aprendizaje Escolar	Trastornos Específicos de Aprendizaje Escolar y por Déficit de Atención	Total
Almeidas	26	45	18	89
Alto magdalena	24	25	7	56
Bajo magdalena	21	28	14	63
Gualiva	34	75	15	124
Guavio	31	31	8	70

Provincia	Trastorno Déficit de Atención con sin Hiperactividad	Trastornos Específicos de Aprendizaje Escolar	Trastornos Específicos de Aprendizaje Escolar y por Déficit de Atención	Total
Magdalena centro	6	9	10	25
Medina	7	28	2	37
Oriente	25	48	13	86
Rionegro	15	16	15	46
Sabana centro	55	172	45	272
Sabana occidente	47	52	26	125
Soacha	24	18	13	55
Sumapaz	15	44	14	73
Tequendama	56	106	45	207
Ubaté	32	68	14	114
Total	418	765	259	1.442

Fuente: Solicitud de información 01 - Departamento de Cundinamarca 2025EE0149226.

Elaboró: Equipo auditor.

- **Asignación y ejecución de recursos**

El Departamento de Cundinamarca asignó recursos del SGP Componente Educación Prestación de Servicios por \$2.551.610.002, que financiaron la nómina provisional de 35 docentes por \$2.500.000.000 y cuatro contratos de prestación de servicios de apoyo profesional por \$58.397.924 de los cuales \$6.787.922 se financiaron con recursos propios.

Por otra parte, se analizó la nómina de personal provisional de 35 docentes por \$2.500.000.000, este recurso se asignó con el fin de garantizar la atención educativa, priorizando 21 municipios donde se concentraron 1.102 estudiantes con discapacidad. A 31 de diciembre de 2024, se evidenció una ejecución del 75,3% del total de los recursos asignados, en la información analizada no se evidenciaron inconsistencias.

- **Cobertura en la atención**

La cobertura en la atención de estudiantes con discapacidad en el departamento alcanzó un 22% del total de estudiantes registrados en el SIMAT, situación que fue objeto de hallazgo.

- **Oportunidad en la prestación del servicio frente al calendario escolar**

El Departamento de Cundinamarca, mediante la Resolución 7909 del 3 de noviembre de 2023, estableció el calendario académico para la vigencia 2024, con inicio el 29 de enero y terminación el 01 de diciembre.

En los cuatro contratos de prestación de servicios evaluados, se identificó que todos iniciaron con posterioridad al inicio del calendario escolar, entre agosto y diciembre de 2024 y marzo a junio de 2024, afectando la oportunidad en la atención de los estudiantes con discapacidad, situación que fue objeto de hallazgo.

- **Perfil e idoneidad del personal contratado**

En los estudios previos de los procesos contractuales evaluados, se definieron requisitos de idoneidad y experiencia, de conformidad con los criterios establecidos en la normatividad

vigente. Se verificó que el personal contratado (nómina provisional – prestación de servicios) acreditara el cumplimiento del perfil solicitado por la entidad territorial, entre los cuales se identificaron licenciados en educación especial, psicólogos y educación preescolar con énfasis en lengua de señas colombiana, entre otros.

- **Cumplimiento contractual**

Se verificaron los expedientes contractuales de los cuatro (4) contratos de prestación de servicios, dirigidos al fortalecimiento de la educación inclusiva en el departamento, sin evidenciar inconsistencias.

- **Herramientas para favorecer el proceso de educación inclusiva**

Como resultado de las encuestas efectuadas a 150 rectores de las diferentes IE del departamento, se evidenció que el 92% incluyen el enfoque inclusivo en sus Proyectos Educativos Institucionales PEI y Planes de Mejoramiento Institucional – PMI y cuentan con el Diseño Universal para el Aprendizaje - DUA y los Planes Individuales de Ajustes Razonables PIAR.

- **Capacitaciones sobre educación inclusiva**

Durante el último trimestre de la vigencia 2024, la Secretaría de Educación llevó a cabo acciones formativas en materia de educación inclusiva, beneficiando a 966 docentes, directivos docentes y padres de familia, pertenecientes a 95 IE ubicadas en 52 municipios no certificados.

- **Categoría especial - estudiantes con trastornos específicos del aprendizaje Ley 2216 de 2022**

Verificados los reportes del SIMAT, discriminados por mes, municipio e instituciones educativas, se evidenció que en la vigencia 2024, estuvo incluida la categoría especial para la caracterización de estudiantes que presentan trastornos específicos de aprendizaje.

Hallazgo No. 7 Cobertura en la atención de estudiantes con discapacidad¹⁶

Para la vigencia 2024 el Departamento de Cundinamarca únicamente priorizó la atención para 21 municipios con 1.102 estudiantes, equivalente a un 22% del total de los estudiantes con discapacidad del departamento registrados en el SIMAT. Esta situación se evidencia por debilidades en la planeación, lo que generó que 3.908 estudiantes con discapacidad de 240 instituciones educativas oficiales del departamento, no contaran con las herramientas o estrategias pedagógicas adaptadas a sus necesidades, para garantizar su accesibilidad, adaptabilidad, flexibilidad y equidad en el sistema educativo.

Constitución Política de Colombia, Artículo 209. De la función administrativa.

¹⁶ CGR Código APA-COH_10609_2025-2-AU-CU

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales a, b, e y g.

Ley 715 de 2001. Recursos Sistema General de Participaciones. Artículo 7. Competencias de los distritos y los municipios certificados.

Ley 2216 del 2022, por medio de la cual se promueve la educación inclusiva y el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con trastornos específicos de aprendizaje. Artículo 6. Atención. Artículo 7. Incorporación de la educación inclusiva en los Programas Educativos Institucionales.

Decreto 1421 de 2017, por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad. Artículo 2.3.3.5.2.2. Líneas de inversión. Artículo 2.3.3.5.2.3.1. Gestión educativa y gestión escolar. Artículo 2.3.3.5.2.3.2. Oferta educativa pertinente para personas con discapacidad.

De acuerdo con la información reportada en el SIMAT para la vigencia 2024, el Departamento de Cundinamarca registra un total de 5.010 estudiantes con discapacidad, distribuidos en 108 municipios, como se detalla a continuación:

Cuadro No. 22. Departamento de Cundinamarca - Estudiantes con discapacidad

No. IE	Tipo de Discapacidad	No. Estudiantes Matriculados
111	Discapacidad auditiva - usuario del castellano	159
31	Discapacidad auditiva - usuario lengua de señas colombiana	46
170	Discapacidad física	356
255	Discapacidad intelectual	2.614
184	Discapacidad múltiple	656
151	Discapacidad psicosocial (mental)	673
124	Trastorno del espectro autista	257
104	Visual - baja visión irreversible	215
27	Visual - ceguera	30
4	No identifica	4
Total		5.010

Fuente: Información reportada solicitud 2025EE0149226 del 23/07/2025.

Elaboró: Equipo auditor.

Para la atención de estudiantes con discapacidad, el departamento priorizó la atención para 21 municipios¹⁷ con 1.102 estudiantes, equivalente a un 22% del total de los estudiantes del Departamento de Cundinamarca registrados en el SIMAT.

En la vigencia 2024, el Departamento de Cundinamarca asignó recursos por \$2.500.000.000 del SGP del componente de Educación – Prestación de servicios, para la atención de estudiantes con discapacidad, estos recursos fueron ejecutados a través de la nómina para 35 docentes, presentando una ejecución por \$1.881.905.062, equivalente al 75,3% de los recursos asignados.

¹⁷ Agua de Dios, Albán, Chipaque, Chocontá, Fómeque, Gacheta, Guaduas, Guatavita, La Calera, Madrid, Pacho, San Bernardo, San Francisco, Sibate, Silvania, Suesca, Susa, Tabio, Tibirita, Venecia y Villa de San Diego.

Por otra parte, en ejecución de la Auditoría de Cumplimiento se realizaron encuestas a 152 rectores de las IE del Departamento de Cundinamarca, con el fin de verificar la efectividad y oportunidad de los servicios prestados a los estudiantes con discapacidad, observando las siguientes debilidades:

- El 20% manifiestan que los servicios de apoyo educativo para estudiantes con discapacidad, no iniciaron con el calendario escolar de la vigencia 2024.
- El 25% indican que los docentes y profesionales contratados que atendieron a los estudiantes con discapacidad en la vigencia 2024, no contaron con formación académica y la experiencia requerida, de acuerdo a la discapacidad identificada.
- El 32% manifiestan que la Secretaría de Educación no ha realizado capacitaciones sobre educación inclusiva a las IE, directivos, docentes y padres de familia.
- El 48% manifiestan no tener conocimiento si la Secretaría de Educación implementó planes territoriales de formación a los docentes, para la atención de los estudiantes con trastornos específicos de aprendizaje.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Departamento de Cundinamarca no garantizó la atención de la población con discapacidad en las condiciones requeridas y presenta debilidades en los procesos de capacitación sobre educación inclusiva.

Esta situación se evidencia por debilidades en la planeación, al no garantizar la atención de la población con discapacidad, lo que generó que 3.908 estudiantes de las distintas instituciones educativas oficiales del departamento, equivalente al 78% de la población con discapacidad, no contaran con las herramientas o estrategias pedagógicas adaptadas a sus necesidades, para garantizar su accesibilidad, adaptabilidad, flexibilidad y equidad en el sistema educativo.

Hallazgo para acción de mejora.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

“Contrario a la aseveración efectuada frente a una presunta inobservancia normativa, la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca ha actuado en el marco del principio de progresividad del derecho a la educación inclusiva reconocido por la jurisprudencia nacional, toda vez que la atención de la población con discapacidad representa un desafío que requiere la adaptación del sistema educativo, tarea que implica un proceso continuo y no un resultado instantáneo garantizarle al 100% en una sola vigencia fiscal.

En ese orden de ideas, esta Entidad Territorial Certificada ha implementado las medidas necesarias para planificar, organizar y dirigir la prestación del servicio educativo de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, en virtud de lo cual, la priorización efectuada durante la vigencia 2024 corresponde a la valoración de criterios técnicos y la consolidación de un modelo de atención que implica grandes esfuerzos para optimizar los recursos disponibles en aras de brindar atención integral en materia de inclusión a la comunidad educativa en particular a los estudiantes con discapacidad ante las diversas situaciones y complejidades que presentan los niños, niñas y jóvenes en el territorio cundinamarqués.

Así las cosas, comedidamente se solicita tomar en cuenta que la Dirección de Cobertura, inició la vigencia 2024 con treinta y cinco (35) docentes de apoyo pedagógico pertenecientes a la planta temporal conforme a la viabilidad otorgada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), mediante Radicado No. 2023-EE-319783 de fecha 14 de diciembre de 2023, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.3.3.5.2.2.2 del Decreto 1421 de 20172 ; profesionales que atendían una matrícula de 1.856 estudiantes.

No obstante, durante la vigencia docentes nombrados presentaron sus renunciaciones, circunstancia que es ajena a la órbita de control y a la administración directa de esta Secretaría, finalizando el año con una planta de veintiséis (26) docentes de apoyo pedagógico.

Ante estas novedades, la Secretaría de Educación, actuando bajo los principios de continuidad del servicio público y eficiencia, implementó de manera inmediata estrategias de mitigación y contingencia a través del acompañamiento directo asumido por el Equipo Técnico de Inclusión Educativa de la Dirección de Cobertura frente a lo requerido en las Instituciones Educativas Departamentales que quedaron temporalmente sin el docente de apoyo asignado.

Los resultados de dicho acompañamiento corresponden a la realización de noventa (90) asistencias técnicas que beneficiaron a 1.119 personas, entre directivos docentes, docentes y padres de familia. Estas acciones incluyeron acompañamiento pedagógico y técnico; orientaciones para la elaboración del Plan Individual de Ajustes Razonables (PIAR); implementación de procesos de flexibilización académica y demás acciones contempladas en el Decreto 1421 de 2017. (...)

La Secretaría de Educación de Cundinamarca garantizó la continuidad de la planta de empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico mediante la Resolución No. 008609 del 22 de diciembre de 2023 “Por la cual se modifica y se prorroga la planta de empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico en el marco de la educación inclusiva y la atención de la población con discapacidad para la vigencia 2024” (cuyo ejemplar se presenta como anexo), conforme a la viabilidad otorgada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN).

(...)

Contrario a lo manifestado en la observación, la Secretaría de Educación Departamental, a través de su equipo técnico, llevó a cabo asistencias técnicas dirigidas a todos los actores involucrados, entre ellos: Directivos Docentes y Docentes, fortaleciendo sus competencias en la implementación de estrategias pedagógicas inclusivas y el uso de herramientas para la atención de la población con discapacidad. Padres de Familia, orientando espacios de sensibilización y formación sobre su rol en la educación inclusiva y la corresponsabilidad en el proceso formativo de sus hijos. (...)

(...)

En conclusión, la Secretaría de Educación de Cundinamarca, no ha incurrido en la observación por “inobservancia normativa” ni en “debilidades en la planeación”, toda vez que ha brindado el apoyo profesional y el acompañamiento requerido de acuerdo con las necesidades de las instituciones educativas del Departamento. Lo anterior, se refleja en la atención oportuna a las solicitudes de asistencia técnica, el acompañamiento en los procesos pedagógicos, y la disposición de los profesionales asignados para garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente en educación inclusiva. (...).”

Análisis de la respuesta

Manifiesta el departamento que la falta de atención a 3.908 estudiantes con discapacidad, correspondientes al 78% del total reportado en el SIMAT, se encuentra cobijada por el principio de progresividad de la educación inclusiva, lo que significa que es un proceso “continuo y no un resultado instantáneo garantizarle al 100% en una sola vigencia fiscal”.

El principio de progresividad citado por el departamento, de acuerdo con lo manifestado por la Corte Constitucional, refiere a “obligaciones de hacer con miras a garantizar, gradual y

sucesivamente la plena efectividad de los derechos, en el contexto de las capacidades económicas e institucionales del Estado.¹⁸ De lo transcrito se infiere que las entidades públicas deben actuar en el marco de sus capacidades económicas e institucionales, de forma gradual y sucesiva en la garantía de los derechos que tienen a cargo. Para el caso concreto, la CGR evidenció que el departamento no ejecutó la totalidad de los recursos asignados para la población con discapacidad.

Es oportuno precisar que el principio de progresividad permite la gradualidad en la garantía de los derechos a cargo del departamento, teniendo en cuenta la limitación de recursos, pero no a la inejecución de estos, omitiendo el deber de adoptar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de los principios de continuidad, eficiencia y calidad en la prestación del servicio público educativo para la población con discapacidad. En consecuencia, al no desvirtuarse las debilidades detectadas, se valida como hallazgo para acción de mejora, eliminando la presunta incidencia disciplinaria.

3.1.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3. PAE

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el Programa de Alimentación Escolar -PAE, con todas las fuentes de financiación, durante la vigencia 2024, en el Departamento de Cundinamarca.

A través de la Resolución 068 de 2024 expedida por la UApA, se asignó y distribuyó recursos del presupuesto de gastos de inversión de la Unidad al Departamento de Cundinamarca por \$50.811.854.000, para cofinanciar el PAE en la vigencia fiscal 2024. Así mismo, el PAE se financió con recursos de excedentes ordinarios y de recursos financieros de la bolsa común y recursos FONPET - Departamento, así:

Cuadro No. 23. Fuentes de Financiación PAE – Vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes

Fuente de Recursos	Valor
Unidad de Alimentos para Aprender - UApA	50.811.854.000
Recursos ordinarios excedentes	6.079.514.343
FONPET- Departamento	1.150.000.000
PAE - Alimentación escolar - Excedente	9.620.395.150
PAE - Excedentes financieros Bolsa Común- Municipios	2.615.498.437
Total	70.277.261.930

Fuente: Solicitud de información 01 - Departamento de Cundinamarca 2025EE0149226.

Elaboró: Equipo auditor.

Para el primer semestre de 2024, el departamento suscribió un contrato por cada segmento territorial, junto con un contrato de interventoría cuyo objeto es el seguimiento y control de la ejecución de los mismos por \$58.177.223.351 financiados con recursos Nación.

En el segundo semestre, el departamento optó por la figura de bolsa mercantil, bajo la modalidad de selección abreviada, suscribiendo contrato de comisión con la Sociedad Mercado y Bolsa S.A el cual tiene por objeto “desarrollar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-046 de 2018.

el sistema integrado de matrícula “SIMAT” de municipios no certificados del departamento de Cundinamarca”. Se pactó el valor de la comisión por \$60.349.981 y de los costos asociados a la operación por \$757.506.871 financiados con recursos excedentes ordinarios – Sistema General de Regalías.

Aunado a lo anterior, en octubre y noviembre de 2024, el departamento celebró 11 convenios solidarios con organizaciones comunitarias por \$454.928.320, con recursos FONPET - Departamento, beneficiando a 2.495 estudiantes únicamente con raciones de almuerzo. Adicionalmente, se suscribió un contrato de capacitación para las juntas de acción comunal por \$44.600.000, con recursos FONPET – Departamento. El contrato y los convenios se suscribieron en el marco del programa piloto “PAE nuestro” teniendo en cuenta la Ley 2166 y 2167 de 2021, en armonía con el artículo 63 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 15 del Decreto 142 de 2023.

De otra parte, en relación con contratos de prestación de servicios profesionales, se suscribieron 2 por \$32.611.610 con recursos FONPET – Departamento y 39 contratos por \$1.175.760.496 con recursos PAE Nación, con el fin de apoyar la ejecución del PAE.

Cuadro No. 24. Ejecución del PAE – Vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes

Periodo	Fuente de Recursos	No. Contratos	Valor pactado	Valor ejecutado
Primer semestre	Nación PAE alimentación escolar”; “PAE excedente financiero municipio”; y PAE alimentación escolar Excedente	3	58.177.223.351	57.191.559.969
Segundo semestre	Sistema General de Regalías	3	92.560.001.503	78.839.600.287
Segundo semestre “PAE nuestro”	FONPET-Departamento	11	454.928.920	363.942.655
Segundo semestre “PAE nuestro”	FONPET-Departamento	1	44.600.000	44.600.000
Primer y segundo semestre	FONPET-Departamento	2	32.611.610	32.611.610
Primer y segundo semestre	PAE alimentación escolar”; “PAE excedente	39	1.175.760.496	1.175.760.496
	Total	59	152.445.125.880	137.648.075.017

Fuente: Información suministrada por el Departamento de Cundinamarca.

Elaboró: Equipo auditor.

Entonces, el universo contractual del PAE, con exclusión de los contratos ejecutados con recursos del SGR, correspondió a 56 contratos por \$59.885.124.377, ejecutándose \$58.808.474.730, revisándose el 98,2% de la contratación, verificando su legalidad, oportunidad, eficiencia y en general, el cumplimiento de los objetivos del programa, en el marco de la Resolución 335 de 2021 expedida por la UApA, la cual contiene los lineamientos técnico administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del PAE.

Para el análisis de la operación del PAE, principalmente se examinó: fuente de recursos; apropiación presupuestal; estudios previos; proceso de selección; publicación en el SECOP I y II; aprobación de los planes exigidos en la fase de alistamiento y operación; el cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas a cargo del operador, la interventoría y el departamento; documentos de pago; facturación; cesión de derechos económicos; actas de descuentos; planillas de aportes a seguridad social, parafiscales y ARL; entrega de elementos de dotación y aseo; certificados de recibido a satisfacción; informes de supervisión e interventoría; relación del personal manipulador, operativo y

administrativo vinculado, con sus respectivos soportes de nómina, verificando el cumplimiento del plan de capacitación y del certificado de aptitud para el manejo higiénico de alimentos; compras públicas locales de alimentos; y el transporte de alimentos. En general, se verificó el cumplimiento de la etapa precontractual, contractual y poscontractual.

Atendiendo lo dispuesto en la Resolución No. 4168 de 2025¹⁹, proferida por la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la cual se evidenció “(...) la presencia de altos niveles de Caseinomacropéptido (CMP), un indicador que permite detectar la adición de lactosuero en la leche. Las muestras analizadas correspondían a productos comercializados bajo las marcas Medalla de Oro, Máxima, Algarra, De la Cuesta, Alkosto Hiperahorro, Parmalat, Latti y Pomar, pertenecientes a las empresas sancionadas”, la CGR verificó que las sociedades allí sancionadas²⁰, no suministraron Leche entera higienizada (UAT) en el marco del PAE, en los términos del acto administrativo en mención.

Como resultado del análisis integral del PAE, se identificaron las siguientes deficiencias:

- Diferencias en la estructura de costos determinada para cada tipo de complemento alimentario, con lo efectivamente ejecutado por los operadores para los contratos SE-LP-001-2024 y SE-LP-002-2024, generando un presunto detrimento patrimonial por \$1.747.500.305 y \$1.230.291.449, respectivamente.
- De los contratos SE-LP-001-2024 y SE-LP-002-2024, se evidenció ausencia de estrategias para disminuir los excedentes de alimentos en la operación de PAE, regulada en la Ley 1990 de 2019, el Decreto 375 de 2022, la Resolución 0335 de 2021 y lo pactado en la cláusula segunda de los contratos, por no haberse contemplado estrategias específicas, debidamente implementadas y documentadas, orientadas a disminuir los excedentes de alimentos y complementos alimentarios en los establecimientos educativos.
- Se identificaron debilidades en la publicación de la actividad contractual en el SECOP I y II, desconociendo los principios de publicidad y transparencia, por no publicarse la totalidad de los documentos que componen la actividad contractual de 12 contratos relacionados con la operación del PAE mayoritario, PAE nuestro y de contratos de prestación de servicios profesionales suscritos para apoyar la ejecución del PAE.
- Falta de liquidación de 6 convenios de asociación suscritos con las Asociaciones Municipales de Juntas Comunes de los municipios de Beltrán, Peñón, Nimaima, Paratebueno, Sibaté y Ubalá, evidenciándose debilidades en la supervisión y seguimiento contractual, generando incertidumbre respecto al estado final de las obligaciones y saldos a favor entre las Asociaciones Municipales de Juntas Comunes y el Departamento de Cundinamarca.

A continuación, se relacionan las situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos:

¹⁹ Por la cual se imponen unas sanciones por Infracciones del régimen de protección de la libre y leal competencia

²⁰ Gloria Colombia S.A.S., LACTALIS Colombia S.A.S., SABANALAC y Hacienda San Mateo.

Hallazgo No. 8 Ausencia de estrategias para disminuir los excedentes de alimentos en la operación de Programa de Alimentación Escolar – PAE²¹

El Departamento de Cundinamarca, suscribió los contratos Nos. SE-LP-001-2024 y SE-LP-002-2024, con el objeto de desarrollar el PAE, a través del cual se brindaría un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT de municipios no certificados del departamento, evidenciándose desconocimiento de la política pública de pérdidas y desperdicios de alimentos, situación atribuible a deficiencias en la planeación y en el seguimiento de las obligaciones contractuales pactadas, afectando la adecuada gestión de los alimentos suministrados en el marco del PAE.

Constitución Política de Colombia, artículos 6 y 209.

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales a, b, c y g.

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.

Ley 1990 de 2019, por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Artículo 1. Objeto. Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Decreto 375 de 2022, por el cual se adiciona la Parte 22 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la disminución de las pérdidas y los desperdicios de alimentos. Artículo 2.22.1.1.1. Objeto. Artículo 2.22.1.1.2. Ámbito de aplicación.

El anexo técnico “*calidad e inocuidad*” de la Resolución 00335 de 2021²², proferida por la UApA, respecto a la política pública de pérdidas y desperdicios de alimentos, estableció:

“5.1.1.2. Programa de residuos.

Teniendo como referencia la política pública de pérdidas y desperdicios de alimentos (Ley 1990 de 2019), se deben buscar diferentes tipos de estrategias para disminuir los excedentes de alimentos y/o complementos alimentarios al interior de los establecimientos educativos, teniendo como prerrogativa que estos alimentos en primera instancia no deben ser calificados como desechos, y que deben ser buscadas alternativas con base en una focalización y priorización por parte de la ETC para su entrega (...). Negrilla fuera de texto.

El manual de gestión contractual, sistema de compra pública, supervisión, control y procedimiento sancionatorio proferido por el Departamento de Cundinamarca, adoptado a

²¹ CGR Código APA-COH_11987_2025-2-AU-CU

²² Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

través del Decreto Departamental No. 161 de 2024²³, respecto al principio de planeación reguló:

“4.1. Principio de planeación. El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de pre factibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden (...).”

Durante la vigencia 2024, la Secretaría de Educación suscribió los contratos Nos. SE-LP-001-2024 y SE-LP-002-2024 con el objeto de desarrollar el PAE, a través del cual se brindaría un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT de municipios no certificados del departamento. La ejecución del PAE, debía cumplir los lineamientos técnicos, administrativos y estándares establecidos por la UApA, mediante la Resolución 0335 de 2021.

Examinados los expedientes contractuales en relación con la política pública de pérdidas y desperdicios de alimentos, en la cláusula segunda se pactó:

“(...) en lo que refiere a la política pública de pérdidas y desperdicios de alimentos (...) se deben incluir en dicho Programa, diferentes tipos de estrategias que conduzcan a disminuir los excedentes de alimentos y/o complementos alimentarios al interior de los establecimientos educativos, teniendo como prerrogativa que estos alimentos en primera instancia, no sean calificados como desechos, y se busquen alternativas con base en la focalización y priorización por parte de la ETC para su entrega”.

Por tanto, mediante oficio 2025EE0210714 del 3 de octubre de 2025, se requirió al departamento con el fin de que informaran las estrategias implementadas para disminuir los excedentes de alimentos o complementos alimentarios al interior de los establecimientos educativos. El 10 de octubre de la presente anualidad, el departamento manifestó:

“No se contó con estrategias específicas para el manejo de pérdidas y desperdicios; no obstante, dentro de las estrategias de alimentación y nutrición, se inició con la inclusión de alimentos naturales y saludables, haciendo seguimiento de la aceptabilidad por medio de encuestas a los beneficiarios. Con lo anterior, se realizaron ajustes a las preparaciones en los ciclos del siguiente contrato, a favor de una mayor aceptación de los menús y por tanto un menor desperdicio en el descomide” Negrilla fuera de texto.

Atendiendo la información suministrada por la entidad territorial, encuentra la CGR que se desconoció la política pública de pérdidas y desperdicios de alimentos, regulada en la Ley

²³ Vigente a partir del 24 de abril de 2024. El manual anterior, aprobado a través del decreto 472 de 2018, también contemplaba el principio de planeación.

1990 de 2019, el Decreto 375 de 2022, la Resolución 0335 de 2021 y lo pactado en la cláusula segunda de los contratos suscritos para la ejecución del PAE, por no haberse contemplado estrategias específicas, debidamente implementadas y documentadas, orientadas a disminuir los excedentes de alimentos y complementos alimentarios en los establecimientos educativos, procurando que los alimentos, en primera instancia, no fuesen calificados como desechos, buscando alternativas con base en la focalización y priorización para su entrega, de conformidad con lo estipulado en la normatividad vigente.

Lo anterior, se presentó por deficiencias en la planeación y en el seguimiento de la obligación contractual pactada, afectando la adecuada gestión de los alimentos suministrados en el marco del PAE.

Hallazgo para acción de mejora.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

“Es importante aclarar que en la respuesta inicial se manifestó taxativamente que “no se contó con estrategias específicas para el manejo de pérdidas y desperdicios”. No obstante, tal afirmación obedece a un error de redacción y la misma no debe interpretarse en el sentido de que la entidad carezca de acciones, lineamientos o directrices orientados a la prevención, reducción y adecuada gestión de las pérdidas y desperdicios de alimentos.

Por el contrario, la entidad ha venido implementando, de manera sistemática y conforme a la normativa vigente, diversas estrategias, procedimientos y medidas dentro de su marco contractual y operativo. (...)

En este sentido, dentro de las minutas contractuales, la Cláusula Tercera – Obligaciones Específicas del Contratista, numeral 15, establece la obligación de presentar durante la etapa de alistamiento:

1. Plan de saneamiento básico para bodegas y establecimientos educativos conforme a la resolución 2674 de 2013 que incluye los siguientes programas: a) Limpieza y desinfección. b) Manejo de desechos sólidos, incluyendo estrategias derivadas de la política pública de pérdidas y desperdicios de alimentos. c) Control de plagas. d) Abastecimiento o suministro de agua.

2. Plan de Manejo Ambiental.

Adicionalmente la aplicación de protocolos internos para la optimización de recursos; así como el seguimiento y control de los actores involucrados, con el fin de asegurar el cumplimiento de los estándares técnicos y regulatorios en materia de prevención y manejo de pérdidas y desperdicios, en los que se encuentran (...)

En consecuencia, se realiza la presente aclaración para efectos de precisión, transparencia y debida comprensión del alcance de las medidas adoptadas que fueron expuestas a su vez en la respuesta inicial, solicitando la desestimación de la observación presentada sobre el particular.”

Análisis de la respuesta

En la respuesta brindada por la Secretaría de Educación, se precisó que, al haber manifestado a la CGR, el no contar con estrategias específicas para el manejo de pérdidas de desperdicios de alimentos, obedece a “un error de redacción y la misma no debe interpretarse en el sentido de que la entidad carezca de acciones, lineamientos o directrices orientados a la prevención, reducción y adecuada gestión de las pérdidas y desperdicios de alimentos”. A renglón

seguido, referencia la obligación No. 15 a cargo del contratista, relacionada con el deber de presentar durante la etapa de alistamiento, un plan de saneamiento básico para bodegas y establecimientos educativos y el plan de manejo ambiental, así como la aplicación de protocolos internos en la fase de suministro, compras, almacenamiento, manipulación y estrategia en consumo de alimentos.

Efectivamente, la obligación contractual No. 15, establece que el contratista debe presentar un plan de saneamiento básico para bodega y establecimientos educativos, el cual debe incluir, entre otros, un programa de desechos sólidos donde se contemplen estrategias de política pública de pérdidas y desperdicios de alimentos, sin que se evidencie una implementación específica, medible y verificable. Lo aducido por la entidad, hace parte de la etapa de alistamiento habitual del PAE, pero no constituyen, *per se*, una estrategia estructurada contra el desperdicio y el manejo de excedentes, teniendo como prerrogativa que esos alimentos, en primera instancia, no hayan sido calificados como desechos, buscando alternativas con base en la focalización y priorización para su entrega, sin que se hayan aportado registros, informes o actas, que demuestren la ejecución real de tales alternativas o la aplicación de los protocolos internos mencionados por el departamento, para el manejo de excedentes, en los términos pactados en el contrato, así: *“(…)en lo que refiere a la política pública de pérdidas y desperdicios de alimentos (Ley 1990 de 2019), se deben incluir en dicho Programa, diferentes tipos de estrategias que conduzcan a disminuir los excedentes de alimentos y/o complementos alimentarios al interior de los establecimientos educativos, teniendo como prerrogativa que estos alimentos en primera instancia, no sean calificados como desechos, y se busquen alternativas con base en la focalización y priorización por parte de la ETC para su entrega”*. Por lo anterior, al no desvirtuarse las debilidades detectadas, la situación comunicada se valida como hallazgo para acción de mejora.

Hallazgo No. 9 Convenios de Asociación “PAE Nuestro” sin liquidar²⁴

El Departamento de Cundinamarca, no efectuó la liquidación de (6) seis convenios de asociación suscritos con las Asociaciones Municipales de Juntas Comunales de los municipios de Beltrán, Peñón, Nimaima, Paratebueno, Sibaté y Ubalá²⁵, dentro del término establecido para ello, evidenciándose debilidades en la supervisión y seguimiento contractual, generando incertidumbre respecto del estado final de las obligaciones y saldos a favor entre las partes.

Constitución Política de Colombia, artículos 6 y 209.

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales d, e y g. Artículo 3. Características del control interno, literal e.

Ley 1150 de 2007 medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos.

²⁴ CGR Código APA-COH_12163_2025-2-AU-CU

²⁵ Convenios de asociación suscritos con el objeto de *“aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial “plan piloto PAE nuestro” del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca y la asociación comunal de junta”*

El Manual de gestión contractual, sistema de compra pública, supervisión, control y procedimiento sancionatorio proferido por el Departamento de Cundinamarca, adoptado a través del Decreto Departamental No. 161 de 2024²⁶, respecto a la liquidación de los contratos reguló:

a. liquidación de contratos. De conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia, los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación. (...) En esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar y dejarán en el acta de liquidación la constancia de los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

(...) El Acta de Liquidación debe ser suscrita por el Ordenador del Gasto o delegatario de la contratación, y será responsabilidad exclusiva del Supervisor del contrato su elaboración, revisión y suscripción, así como la correspondiente publicación en SECOP II dentro del término y en las condiciones establecidas por las normas generales. (...)

b. Término para la liquidación de los contratos.

Los contratos estatales deben ser liquidados de común acuerdo dentro del término señalado en los pliegos de condiciones o el estipulado por las partes en el contrato, término que puede ser susceptible de ser modificado con base en la autonomía de la voluntad y debe constar por escrito.

Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con la Ley 1150 de 2007, la liquidación de los contratos tiene tiempos definidos, así:

I. De mutuo acuerdo dentro del plazo convenido y a falta de éste, dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la expiración del término del contrato.

II. Unilateralmente por parte de la entidad, dentro de los dos (02) meses siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación por mutuo acuerdo, cuando habiendo intentado aquella, el contratista no se hace presente o no se llega a ningún acuerdo.

III. De común acuerdo o unilateralmente, dentro de los dos (02) años siguientes al vencimiento de los dos (02) meses ya señalados, tiempo que corresponde a la caducidad de la acción contractual fijada en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

c. Alcance de la liquidación. Se efectuará un balance de la ejecución desde el punto de vista técnico, financiero y jurídico de las prestaciones y obligaciones del contrato o convenio y se suscribirán los acuerdos con el fin de declararse a paz y salvo. (...) En todos aquellos contratos que requieran de liquidación, el último desembolso o pago a favor del contratista, deberá condicionarse a la suscripción del acta de liquidación contractual”.

La Secretaría de Educación suscribió los Convenios de Asociación Nos. SE-CD-463-2024, SE-CD-465-2024, SE-CD-460-202, SE-CD-461-2024, SE-CD-458-2024 y SE-CD-464-2024, con las Asociaciones Municipales de Juntas Comunales de los municipios de Beltrán, Peñón, Nimaima, Paratebueno, Sibaté y Ubalá con el fin de aunar esfuerzos para ejecutar el plan piloto “PAE Nuestro” del Programa de Alimentación Escolar – PAE.

²⁶ Vigente a partir del 24 de abril de 2024.

En la cláusula 20 de los convenios en mención, se estableció que los contratos deben ser liquidados dentro de los 4 meses siguientes a la terminación. Revisados los expedientes contractuales, la CGR evidencia que el Departamento de Cundinamarca no ha efectuado las liquidaciones correspondientes de los convenios de asociación relacionados a continuación:

Cuadro No. 25. Contratos sin acta de liquidación - PAE Nuestro Vigencia 2024

No.	Convenio	Objeto	Terminación
1	SE-CD-463-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "plan piloto PAE nuestro" del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC y la Asociación Comunal de Juntas del Municipio de Beltrán.	20/12/2024
2	SE-CD-465-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "plan piloto PAE nuestro" del PAE en las instituciones educativas oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC y la Asociación Municipal de Juntas De Acción Comunal del Municipio de el Peñón.	20/12/2024
3	SE-CD-460-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "plan piloto PAE nuestro" del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC y la Asociación Municipal de Juntas De Acción Comunal del Municipio de Nimaima.	20/12/2024
4	SE-CD-461-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "plan piloto PAE nuestro" del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC y la Asociación Comunal de Juntas del Municipio de Paratebueno.	20/12/2024
5	SE-CD-458-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "plan piloto PAE nuestro" del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC y la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal del Municipio de Sibaté.	20/12/2024
6	SE-CD-464-2024	Aunar esfuerzos para ejecutar el modelo diferencial "plan piloto PAE nuestro" del PAE en las IE oficiales focalizadas entre el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación, el IDAC y la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal del Municipio de Ubalá.	20/12/2024

Fuente: Información suministrada por el Departamento de Cundinamarca.

Elaboró: Equipo auditor.

Es oportuno precisar que, conforme a lo establecido en la cláusula sexta de los convenios de asociación mencionados, el tercer desembolso a cargo del departamento equivalente al 20% del valor pactado en cada convenio, está condicionado a la suscripción del acta de liquidación contractual, así:

*"(...) **Cláusula 6. Giro de los recursos.** (...) **Desembolso tres:** Por el 20% del valor del convenio, el cual será el último desembolso y procederá una vez hubiese finalizado el calendario escolar y será para la liquidación del convenio y se efectuará contra liquidación (...)*

De lo expuesto, se observa que han transcurrido más de 4 meses, plazo estipulado en los convenios para ser liquidados, retraso que ha impedido que se efectúe el tercer y último desembolso previsto contractualmente. Entonces, la falta de liquidación, impide la realización del último pago, así como la elaboración del balance financiero necesario para los respectivos paz y salvos entre las partes.

Por tanto, se evidencia debilidades en la supervisión contractual, al no haberse efectuado la liquidación de los convenios, en los términos previstos en el respectivo clausulado, además de no evidenciarse las gestiones administrativas necesarias para la culminación formal de los convenios, generando incertidumbre sobre el estado final de las obligaciones y saldos a favor entre las asociaciones municipales de juntas comunales y el Departamento de Cundinamarca, reflejando incumplimiento de los deberes funcionales de vigilancia y control contractual establecidos en la Ley 1474 de 2011 y el Manual de Contratación del Departamento de Cundinamarca, respectivamente.

Hallazgo para acción de mejora.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

“Esta observación hace referencia a los convenios solidarios SE-CD-463-2024, SE-CD-465- 2024, SE-CD-460-202, SE-CD-461-2024, SE-CD-458-2024 y SE-CD-464-2024, suscritos por el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación con las Asociaciones Municipales de Juntas Comunales de los municipios de Beltrán, Peñón, Nimaima, Paratebueno, Sibaté y Ubalá con el fin de aunar esfuerzos para ejecutar el plan piloto “PAE Nuestro” del Programa de Alimentación Escolar – PAE, corresponde indicar que “se podría liquidar el contrato dentro de los 4 meses siguientes a la terminación del contrato, de manera bilateral, dentro de los 2 meses siguientes a ellos de manera unilateral por la entidad, más un plazo de 2 años para la liquidación unilateral, bilateral o judicial: para un total de 2 años y 6 meses. Lo anterior, teniendo en cuenta el artículo 164, numeral 2, literal j, ordinal v, de la ley 1437 de 2011, situación acogida por el Manual de Gestión Contractual, sistema de compra pública, supervisión, control y procedimiento sancionatorio proferido por el Departamento de Cundinamarca, adoptado a través del Decreto Departamental No. 161 de 2024 el cual indica: “(...) b. Término para la liquidación de los contratos. Los contratos estatales deben ser liquidados de común acuerdo dentro del término señalado en los pliegos de condiciones o el estipulado por las partes en el contrato, término que puede ser susceptible de ser modificado con base en la autonomía de la voluntad y debe constar por escrito. Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con la Ley 1150 de 2007, la liquidación de los contratos tiene tiempos definidos, así: De mutuo acuerdo dentro del plazo convenido y a falta de éste, dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la expiración del término del contrato. Unilateralmente por parte de la entidad, dentro de los dos (02) meses siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación por mutuo acuerdo, cuando habiendo intentado aquella, el contratista no se hace presente o no se llega a ningún acuerdo. De común acuerdo o unilateralmente, dentro de los dos (02) años siguientes al vencimiento de los dos (02) meses ya señalados, tiempo que corresponde a la caducidad de la acción contractual fijada en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). (...)”

De las consideraciones anteriores, el término dispuesto en la cláusula 20 de los convenios mentados, no es un plazo perentorio, el cual finiquita la posibilidad de proceder con la liquidación correspondiente, toda vez que el ordenamiento jurídico vigente y aplicable en cuanto la materia permite que se liquiden los correspondientes convenios dentro de los 2 años y 6 meses siguientes. Por su parte, tal como la Entidad manifestó oportunamente que está en proceso de liquidación, advirtiendo que son convenios tripartitos en el marco de un plan piloto, para lo cual debe tenerse en cuenta la plenitud de información aportada y que es de su conocimiento para la procedencia de la suscripción del acta de liquidación. Por lo cual, en un correcto ejercicio de verificación documental y seguimiento, se precisa que, dentro de la gestión de la Entidad le corresponde validar cada uno de los soportes que reposan en el expediente antes de proceder a liquidar, teniendo la debida diligencia de no superar el plazo perentorio de los 2 años y 6 meses previamente señalado para la procedencia del respectivo acto pos contractual. Ejemplo de lo anterior es la proyección de las actas de liquidación, las cuales deben ser firmadas por interventoría, ASOJUNTAS, Secretaría de Educación e IDACO. Por lo cual se remite adjunto a este documento el proyecto de las misma.”

Análisis de la respuesta

Teniendo en cuenta lo manifestado por el departamento, si bien existe un término legal de dos años para efectuar la liquidación de los convenios relacionados, lo que identifica la CGR es el desconocimiento del plazo contractual pactado por 4 meses siguientes a la terminación de los convenios, que si bien no es un plazo perentorio, su inobservancia ha impedido que se efectuó el último pago, generando incertidumbre respecto del estado final de las obligaciones, balances financieros y saldos a favor entre las Asociaciones Municipales de Juntas Comunales y el Departamento de Cundinamarca. En consecuencia, al no desvirtuarse lo observado, la situación comunicada se valida como hallazgo para acción de mejora.

Hallazgo No. 10 Diferencias en la estructura de costos - Contrato No. SE-LP-001-2024 – Programa de Alimentación Escolar - PAE²⁷ (D) (F) (OI)

El Departamento de Cundinamarca, suscribió el contrato SE-LP-001-2024 por \$28.357.607.142, con la Unión Temporal HUBCOL Cundinamarca, con el objeto de contratar el desarrollo del PAE, a través del cual brindaría un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT de municipios no certificados del departamento; en el marco del cual se evidenciaron diferencias para los componentes de talento humano y dotación entre la estructura de costos y lo ejecutado por el operador del PAE, lo que generó un presunto detrimento patrimonial por \$1.747.500.305. Lo anterior, se presentó por deficiencias en el seguimiento técnico, administrativo y financiero, así como la inobservancia de los principios de planeación, economía y eficiencia propios de la contratación estatal, desconociendo la racionalización del gasto público, el uso adecuado del erario y la optimización de los costos en la ejecución del PAE.

Constitución Política de Colombia, artículos 6, 67 y 209.

Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación. Artículo 23. De los principios en Las actuaciones contractuales de las Entidades Estatales.

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales a, b, d y g.

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 3. Gestión Fiscal, artículo 6. Daño Patrimonial al Estado.

Ley 789 de 2002, normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Artículo 50. Control a la evasión de los recursos parafiscales.

²⁷ CGR Código APA-COH_12093_2025-2-AU-CU

Ley 1150 de 2007, medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Artículo 23. De los aportes al Sistema de Seguridad Social.

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual, Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Artículo 26. La falta disciplinaria. Artículo 38. Deberes.

Decreto 1852 de 2015. Artículo 2.3.10.4.3. Funciones de las entidades territoriales. Artículo 2.3.10.5.1. Seguimiento y monitoreo del PAE.

Resolución 00335 de 2021, expedida por la UApA, en la cual se establece los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del PAE.

Circular 006 de 2023 proferida por la UApA a través de la cual brindó directrices para garantizar el inicio oportuno del PAE en la vigencia 2024.

Mediante Ordenanza 011 del 3 de Junio de 2020, la Asamblea Departamental de Cundinamarca aprobó el Plan de Desarrollo Departamental 2020 - 2024 “*Cundinamarca ¡Región que Progresa!*”, y dentro de la Línea Estratégica “*más bienestar*” se encuentra el programa “*Toda Una Vida Contigo*” y el subprograma “*construyendo futuro*”, el cual contempló en las metas de bienestar, “*mantener la cobertura bruta total del grado escolar de transición a grado 11*”, proyectando para el año 2024, el cumplimiento del 98% de atención con respecto a la matrícula, brindando “*a 200.000 niños, niñas y adolescentes matriculados en las IED la alimentación escolar anualmente*”.

El manual de gestión contractual, sistema de compra pública, supervisión, control y procedimiento sancionatorio proferido por el departamento, adoptado a través del Decreto Departamental 161 de 2024²⁹, respecto a los principios de planeación, eficiencia y economía reguló:

“4.1. Principio de planeación. El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de pre factibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características

²⁸ Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al PAE.

²⁹ Vigente a partir del 24 de abril de 2024. El manual anterior, aprobado a través del decreto 472 de 2018, disponía que en todos los procesos de contratación se observará, entre otros, el principio de planeación y economía.

que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden (...)"

4.5. principio de eficiencia: La Entidad propenderá por obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

4.6. Principio de economía: Las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas, atendiendo los lineamientos y directrices que al respecto se expidan a nivel nacional y departamental."

A nivel jurisprudencial, los principios de eficiencia y economía se han definido así:

El principio de eficiencia es "la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a ser limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios"³⁰

Mientras que el principio de economía busca "obtener los fines de la contratación públicos (eficiencia) (...) el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico"³¹

Expediente contractual SE-LP-001-2024.

A través de la modalidad de Licitación Pública, la Secretaría de Educación, suscribió el contrato de prestación de servicios SE-LP-001-2024 con la Unión Temporal HUBCOL Cundinamarca, con el objeto de desarrollar el PAE, a través del cual se brindaría un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT de municipios no certificados del Departamento de Cundinamarca. El valor pactado ascendió a \$28.357.607.142, ejecutándose \$27.718.679.929, correspondiente a la entrega de 6.727.815 raciones alimentarias. Como plazo de ejecución se pactó del 25 de enero al 24 de mayo de 2024 y se liquidó el 25 de julio de 2024.

El seguimiento del contrato correspondió a la Universidad Nacional de Colombia, en el marco del contrato de interventoría SE-CDCTI-003 de 2024, suscrito con el departamento por \$2.876.724.692.

Atendiendo los estudios previos y la información suministrada por el departamento³², el costo de los complementos alimentarios AM/PM, almuerzo jornada única y ración industrializada comprende los siguientes componentes:

³⁰ Sentencia C-826/13. Corte Constitucional. Expediente No. D-9623. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³¹ Sentencia del 3 de diciembre de 2007. Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No.25.206, C.P. Ruth Stella Correa.

³² Como respuesta al oficio No. 2025EE0210714 del 3 de octubre de 2025.

Cuadro No. 26. Costo Ración Complemento Alimentario – AM/PM

Cifras en pesos corrientes

Descripción	Valor Unitario
Materia prima	2.171,61
Talento Humano (Ecónomas, Bodega, Apoyo técnico y administrativo)	827,28
Dotación talento humano operativo	68,94
Gas	68,94
Elementos de aseo sedes	34,47
Transporte	103,41
papelería (Plan Saneamiento, plan de mantenimiento y formatos de control)	34,47
Gastos administrativos (servicios públicos, bodegaje y almacenamiento, mantenimiento de equipos y otros)	137,88
Total	3.447

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Cuadro No. 27. Costo Ración Complemento Alimentario – Almuerzo Jornada Única

Cifras en pesos corrientes

Descripción	Valor Unitario
Materia prima	3.557,10
Talento Humano	1.045,90
Dotación talento humano operativo	71,50
Gas	112,30
Elementos de aseo sedes	35,20
Transporte	170,60
Papelería (Plan Saneamiento, plan de mantenimiento y formatos y control)	27,50
Gastos administrativos (servicios públicos, bodegaje y almacenamiento, mantenimiento de equipos y otros)	159,60
Total	5.179,70

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Cuadro No. 28. Costo Ración Complemento Alimentario – Ración Industrializada

Cifras en pesos corrientes

Descripción	Valor Unitario
Alimentos	2.750,25
Talento Humano (Ecónomas, Bodega, Apoyo técnico y administrativo)	440,04
Dotación talento humano operativo	73,34
Elementos de aseo sedes	36,67
Transporte	220,02
Papelería (Plan Saneamiento, plan de mantenimiento y formatos de control)	36,67
Gastos administrativos (servicios públicos, bodegaje y almacenamiento, mantenimiento de equipos y otros)	110,01
Total	3.667

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

De los componentes que conforman el costo por cada tipo de complemento alimentario, la CGR examinó los de talento humano y dotación, evidenciando lo siguiente:

a. Talento humano:

En la planeación contractual se determinó el recurso humano requerido para la ejecución del PAE, distribuido así:

1. Personal técnico operativo y administrativo, el cual comprende coordinador operativo, logístico, de relación y apoyo con la comunidad, coordinadores zonales,

operarios de bodega, apoyos técnicos, profesional en área contable y auxiliar administrativo.

2. Personal manipulador de alimentos.

Ahora bien, de conformidad con la estructura de costos establecida para cada tipo de complemento alimentario, relacionados en los cuadros Nos. 26, 27 y 28, se determina que el valor para el componente de talento humano que corresponde a las raciones efectivamente suministradas y pagadas ascendió a \$5.880.757.482, desagregado de la siguiente manera:

Cuadro No. 29. Valor Componente Talento Humano – Contrato SE-LP-001-2024

Cifras en pesos corrientes

Tipo de Complemento	No. Raciones Pagadas	Valor Ración según Costeo	Valor Componente según Costeo	Valor Componente por No. Raciones Pagadas
Ración industrializada - RI	649.827	3.667	440,04	285.949.873
Ración preparada en sitio - RPS	3.486.232	3.447	827,28	2.884.090.009
Jornada única	2.591.756	5.180	1.045,90	2.710.717.600
Total	6.727.815	12.294	2.313,22	5.880.757.482

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Sin embargo, el departamento efectuó descuentos para este componente por \$18.113.746, reflejados en las notas créditos para los siguientes pagos:

Cuadro No. 30. Descuentos - Componente Talento Humano – Contrato SE-LP-001-2024

Cifras en pesos corrientes

No. Pago	No. Orden de Pago	Fecha Orden Pago	No. Nota Crédito	Fecha Nota Crédito	Valor Descuento
Parcial 2 del pago No. 1	3300136772	30/05/2024	NCR-4	27/05/2024	2.251.719
2	3300137116	6/06/2024	NCR-6	4/06/2024	5.925.309
	3300137130	6/06/2024			
3	3300138004	17/06/2024	NCR-7	12/06/2024	5.791.898
	3300138007	17/06/2024			
4	3300141074	25/07/2024	NCR-11	11/07/2024	4.144.820
	3300141075	25/07/2024			
	3300141076	25/07/2024			
	3300141077	25/07/2024			
Total					18.113.746

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Por lo tanto, el valor de las raciones pagadas por cada tipo de complemento, para el componente de talento humano, ascendió a \$5.862.643.736.

Es oportuno precisar que, la CGR analizó los soportes relacionados con los aportes al sistema de seguridad social, los pagos efectivamente girados a los beneficiarios y las liquidaciones efectuadas al personal vinculado para la ejecución del PAE. La información examinada se contrastó con lo validado por la interventoría, consolidándose así:

Cuadro No. 31. Ejecución Componente Talento Humano – Contrato SE-LP-001-2024

Cifras en pesos corrientes

Tipo de Personal	Valor Nómina Interventoría	Valor Soporte Liquidación	Valor Aportes Seguridad Social
Personal manipulador	3.198.695.021	0	359.109.900
Personal Administrativo	196.040.370	0	68.063.800

Tipo de Personal	Valor Nómina Interventoría	Valor Soporte Liquidación	Valor Aportes Seguridad Social
Operadores de bodega	165.742.121	33.276.262	47.757.100
Coordinadores zonales	359.122.857	0	67.325.700
Subtotal	3.919.600.369	33.276.262	542.256.500
Total			4.495.133.131

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

De lo expuesto, se evidencia una diferencia por \$1.367.510.605 equivalente al 23,3% del total por el componente, calculada entre la estructura de costos para el componente de talento humano por \$5.862.643.736 y el monto ejecutado por el contratista por \$4.495.133.131, discriminada así:

Cuadro No. 32. Diferencia Estructura de Costos - Componente Talento Humano

Cifras en pesos corrientes

Tipo Complemento	Valor - Componente por Raciones Efectivamente Pagadas	Valor - Soportes Operador	Diferencia	%
RI	285.949.873	4.495.133.131	1.367.510.605	23,3%
RPS	2.884.090.009			
Jornada única	2.710.717.600			
Subtotal	5.880.757.482			
Descuentos	18.113.746			
Total	5.862.643.736			

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

De otra parte, de la verificación documental se confirmó que el personal administrativo fue vinculado a través de contrato laboral, identificándose la omisión en el pago de aportes parafiscales en las planillas examinadas, lo que evidencia el incumplimiento de las obligaciones legales, a cargo del operador frente a entidades como el SENA, el ICBF y la Caja de Compensación Familiar. Asimismo, se detectó mora en el cumplimiento del pago de los aportes parafiscales, a saber:

Cuadro No. 33. Omisión de Pago de Aportes Parafiscales

Cifras en pesos corrientes

No. Planilla	Parafiscales	Días Mora	Valor Mora
9464133719	0	29	361.100
9464549037	0	29	131.000
9465592598	0	6	53.700
9467821601	0	5	90.200
9466925757	0	15	388.200
9468510901	0	8	213.700
Total		92	1.237.900

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

En relación con el personal manipulador de alimentos, vinculado a través de contrato de prestación de servicios, se pactó que el operador debía pagar los aportes a la Administradora de Riesgos Laborales - ARL mensualmente, identificándose pagos tardíos en las siguientes planillas:

Cuadro No. 34. Pagos Extemporáneos ARL

Cifras en pesos corrientes

No. Planilla	Días de mora	Valor por mora
9465461625	48	1.500
9465461836	19	6.500
9465530109	21	700

No. Planilla	Días de mora	Valor por mora
9465726758	57	600
9464542428	29	143.900
9467787393	5	379.400
Total	179	532.600

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

b. Dotación

Conforme a lo estipulado en el contrato, el operador debía garantizar la entrega de una dotación al personal manipulador de alimentados contratado, de acuerdo al tipo de complemento alimentario.

Retomando la estructura de costos de los complementos alimentarios, relacionados en los cuadros Nos. 26, 27 y 28, se determina que el valor para el componente de dotación que corresponde a las raciones efectivamente suministradas y pagadas ascendió a \$473.309.700, desagregado de la siguiente manera:

Cuadro No. 35. Valor Componente Dotación Contrato SE-LP-001-2024

Cifras en pesos corrientes

Tipo de complemento	No. Raciones Pagadas	Valor ración según Costeo	Valor componente según Costeo	Valor Componente por No. Raciones Pagadas
RI	649.827	3.667,00	73,34	47.658.312
RPS	3.486.232	3.447,00	68,94	240.340.834
Jornada única	2.591.756	5.180,00	71,50	185.310.554
Total	6.727.815	12.294,00	213,78	473.309.700

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Verificada la facturación asociada a la adquisición de los elementos de dotación requeridos, se evidencia una diferencia por \$379.989.700 equivalente al 80,3% del total por el componente, calculada entre la estructura de costos para el componente de dotación por \$473.309.700 y el monto ejecutado por el contratista por \$93.320.000, discriminada así:

Cuadro No. 36. Diferencias - Componente dotación – contrato SE-LP-001-2024

Cifras en pesos corrientes

Tipo de Complemento	No. Raciones Pagadas	Valor Componente según Costeo	Valor Componente por No. Raciones Pagadas	Valor Facturas Operador	Diferencia	%
RI	649.827	73,34	47.658.312	93.320.000	379.989.700	80,3%
RPS	3.486.232	68,94	240.340.834			
Jornada única	2.591.756	71,50	185.310.554			
Total	6.727.815	213,78	473.309.700	93.320.000	379.989.700	80,3%

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Cabe destacar que las diferencias evidenciadas en los componentes de talento humano y dotación, no se encuentran justificadas en ninguno de los soportes que integran el expediente contractual, ni en los documentos adicionales allegados por el departamento.

Recapitulando lo expuesto, la CGR encuentra que al interior del Contrato SE-LP-001-2024, se presentan diferencias entre la estructura de costos determinada para cada tipo de complemento alimentario y lo efectivamente ejecutado por el operador, generando un

presunto detrimento patrimonial por \$1.747.500.305, correspondiente a las diferencias en los componentes de talento humano (\$1.367.510.605) y dotación (\$379.989.700).

Ahora, la falta de pago de parafiscales para el personal administrativo vinculado para la ejecución del PAE, desconoce la obligación No. 3 a cargo del contratista y la condición de pago VII que establecen:

“Cláusula tercera - Obligaciones generales del contratista: (...) 3. Cumplir con las obligaciones frente al tema de salud, pensiones y riesgos laborales.

(...)

Cláusula sexta - Forma de pago: El Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación efectuará los pagos por segmento, de la siguiente manera: (...) VII) Certificación del revisor fiscal o representante legal en original, del pago de aportes al Sistema de Salud, Pensiones, Riesgos Laborales y a las Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda, junto con la certificación expedida por el contador o por el revisor fiscal cuando a ello hubiere lugar (...) de todo el personal vinculado al programa, con los soportes de los respectivos pagos y de los integrantes de la Unión Temporal”.

Lo anterior, se presentó por deficiencias en el seguimiento técnico, administrativo y financiero, así como la inobservancia de los principios de planeación, economía y eficiencia propios de la contratación estatal, desconociendo la racionalización del gasto público, el uso adecuado del erario y la optimización de los costos en la ejecución del PAE materializado en la diferencia entre la estructura de costos de las raciones pagadas y lo efectivamente ejecutado por el operador, evidenciándose una gestión fiscal antieconómica e ineficaz que generó detrimento patrimonial por \$1.747.500.305.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal por **\$1.747.500.305**, presunta incidencia disciplinaria, según lo previsto en el Código General Disciplinario y otra incidencia para traslado a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP para lo de su competencia.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

El Departamento de Cundinamarca inicia con un análisis del valor unitario reconocido para la ración del PAE, señalando que *“dicho valor no se encuentra desagregado por ítems específicos, toda vez que la naturaleza del programa implica un modelo de prestación del servicio basado en resultados esto es, en raciones efectivamente suministradas y verificadas y no en un sistema de reconocimiento de costos individuales o discriminados*

(...)

De acuerdo con lo anterior y en consideración de los demás requisitos y condiciones fijadas contractualmente, la Secretaría de Educación realizó los respectivos pagos para cada uno de los periodos de ejecución de los citados contratos de conformidad con la verificación del cumplimiento en la entrega de los complementos en las cantidades y calidades previamente acordadas y no el pago desagregado por cada una de las variables que componen el valor unitario de los complementos alimentarios, toda vez que esto correspondería a un eventual desconocimiento del pliego de condiciones y de los contratos suscritos.

(...)

Igualmente, resulta necesario precisar que el valor pagado al operador en ningún momento superó lo efectivamente ejecutado, habida cuenta de que la facturación se encuentra estrictamente sujeta a la certificación de raciones atendidas emitida por los Rectores de las Instituciones Educativas Departamentales y sus respectivas sedes, quienes actúan como garantes del cumplimiento real y material del servicio prestado en el marco del Programa de Alimentación Escolar conforme a los instrumentos de seguimiento y control implementados por la Entidad, tal como lo establece la Resolución No. 0335 del 2021 y demás disposiciones aplicables al PAE. Esta exigencia se encuentra en plena consonancia con lo previsto en el Decreto 1852 de 201514, el cual asigna obligaciones directas a los rectores en su calidad de responsables del seguimiento del servicio de alimentación escolar. En consecuencia, la Entidad reconoce un valor integral por ración y no un pago segmentado por factores internos de producción lo cual se ajusta a los lineamientos nacionales y garantiza que los operadores cuenten con autonomía suficiente para distribuir internamente los recursos según su propio modelo operacional.

Vale la pena reiterar que el Departamento de Cundinamarca ha levantado un estudio de costos de referencia para establecer un valor de ración definitivo dentro de los parámetros de mercado de la Región, lo cual se convierte en la unidad de pago del contrato (...)

Es importante aclarar que un pago por ración servida no tiene relación con pagos por reembolsos de ítems de un estudio de costos, son dos cosas totalmente diferentes, en este sentido y teniendo en cuenta el modelo de contratación del PAE, se itera que el contrato se pacta bajo el entendido de un pago por ración servida, teniendo el contratista derecho absoluto a recibir el pago por unidades entregadas (raciones alimentarias) si cumple a cabalidad con la prestación pactada.

Es importante precisar que el contrato del Programa de Alimentación Escolar (PAE) corresponde a un contrato estatal de naturaleza comercial celebrado a precios unitarios, en el cual la Entidad reconoce exclusivamente un valor integral por ración efectivamente servida y certificada, sin que exista obligación legal de ajustar dicho valor a los costos internos del operador.

(...)

Por tanto, las variaciones entre la estructura interna de costos del contratista y el valor unitario pactado no configuran daño patrimonial ni incumplimiento, conforme lo ha reiterado la Contraloría General de la República en el concepto 2025EE0149686 y el Consejo de Estado al señalar que la diferencia entre el costo real del contratista y el precio pactado “escapa al ámbito del control fiscal” cuando el objeto contractual se cumple integralmente. (...)

A partir de lo anterior, se concluye: 1. No existe obligación legal ni técnica de discriminar los ítems que componen la estructura interna del valor de la ración, toda vez que el modelo vigente es de reconocimiento por ración entregada, con un valor integral definido. 2. La variabilidad en los costos internos de los operadores no afecta el cumplimiento del objeto contractual, siempre que se garantice la prestación del servicio con calidad y dentro del valor máximo establecido por la Entidad. 3. El esquema utilizado por la Entidad respeta la normativa vigente, promueve la libre iniciativa privada y asegura las condiciones para una contratación eficiente, transparente y ajustada al marco legal. 4. La entidad pago las raciones efectivamente entregadas. (...)

En segundo lugar, frente a la observación relacionada con la supuesta omisión en el pago de aportes parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar respecto del personal administrativo vinculado por el operador, es necesario precisar que la normativa vigente establece excepciones expresas en materia de contribuciones parafiscales para ciertas actividades económicas, dentro de las cuales se encuentra el servicio de alimentación escolar.

En este sentido, debe señalarse que el operador del PAE desarrolla una actividad clasificada legalmente dentro del sector de servicios de educación y alimentación en los términos del artículo 17 de la Ley 21 de 1982 y del Decreto 1703 de 2002, normas que definen los sujetos obligados al pago de aportes parafiscales y, de igual manera, establecen excepciones específicas aplicables a entidades y operadores del sector educativo y de servicios conexos.

En este sentido, la Ley 1607 de 2012, los artículos 2 y 3 del Decreto 2616 de 2013 y los criterios definidos por el Ministerio del Trabajo aclaran que el pago de aportes parafiscales depende de la

naturaleza de la actividad económica principal del empleador. Así, los operadores cuya actividad está registrada dentro de los códigos CIIU correspondientes a servicios educativos, sociales o administrativos asociados a programas estatales de alimentación, no se encuentran obligados al pago de aportes parafiscales en los términos reclamados, al no constituir empresas dedicadas a actividades gravadas o de carácter industrial o comercial, sino prestadores de servicios sociales y educativos vinculados a programas estatales.

Debe además destacarse que el PAE, como política pública de carácter social regida por los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, constituye un servicio público social orientado a la garantía del derecho fundamental a la educación. Por ello, la normatividad prevé que los operadores del programa en la medida en que desarrollan servicios de apoyo educativo y no actividades industriales o comerciales se encuentran exceptuados del pago de ciertos parafiscales (...)

Por lo anterior, se solicita tener en cuenta que:

1. La actividad económica del operador del PAE se encuentra dentro de las categorías exceptuadas del pago de aportes parafiscales conforme a la legislación vigente. 2. No existe obligación legal a cargo del operador de efectuar dichos pagos respecto del personal administrativo vinculado. 3. En consecuencia, la observación formulada no configura un incumplimiento normativo ni contractual.

Así las cosas, las observaciones contenidas en el hallazgo no se encuentran debidamente justificadas y no constituyen una afectación al principio de economía, eficiencia o transparencia de la contratación, en la medida en que la Entidad aplica un modelo técnico y jurídicamente válido para la determinación y el pago del valor por ración del PAE.

(...) En virtud de lo manifestado (...) se solicita desestimar y archivar los presuntos hallazgos, así como todo proceso derivado de los mismos, por cuanto subyace la inexistencia material del hecho señalado, tal como se ha demostrado (...).

Análisis de la respuesta

Respecto del valor del contrato, señala el departamento que “el valor unitario reconocido por la Entidad Territorial por concepto de ración del PAE corresponde a un valor integral, fijado conforme a criterios técnicos y financieros definidos en los estudios previos y demás documentos que soportan el proceso contractual. Dicho valor no se encuentra desagregado por ítems específicos, toda vez que la naturaleza del programa implica un modelo de prestación del servicio basado en resultados esto es, en raciones efectivamente suministradas y verificadas y no en un sistema de reconocimiento de costos individuales o discriminados”.

Agrega que al contratista le está permitido “organizar sus medios y recursos para el cumplimiento de las obligaciones pactadas, sin que ello implique injerencia directa de la Administración en la estructura interna de costos del operador. De igual forma, el principio de autonomía de la voluntad contractual, así como la libertad económica y de empresa consagrada en el artículo 333 de la Constitución Política, garantizan que los operadores del PAE puedan diseñar su propio esquema de negocio, siempre que se respeten los límites normativos y el valor máximo definido por la Entidad para cada ración.”.

Frente a la aplicación de los principios de planeación, economía y eficiencia, indica que “elabora de manera previa el diagnóstico de necesidades con el fin de determinar beneficiarios, área de influencia, costos, recursos etc., lo que va de la mano con el seguimiento a la ejecución del recursos públicos, supervisando, verificando y evaluando que los recursos del Estado se utilicen de manera responsable, eficiente, prioritaria y sin desperdicios, lo cual se implementa mediante procesos de auditoría, sistemas de seguimiento y herramientas de transparencia (...) como se evidencia en los estudios de mercado, cotizaciones y análisis de precios elaborados por la entidad,

previo al proceso de selección, los operadores potenciales presentan variaciones en su composición interna de costos, particularmente en lo relacionado con talento humano, logística, operación, insumos y demás elementos necesarios para la prestación del servicio (...) No obstante, todos los operadores deben ajustarse al valor integral fijado por la Entidad para la ración, sin superarlo (...)"

Efectivamente, como lo señala el departamento, la estructuración del precio del contrato y su forma de pago, hace parte de la autonomía contractual, siempre que se encuentre debidamente justificada en los estudios previos. Al respecto, como bien lo cita el departamento, el Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.1.2.1.1 establece que "(...) cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal **debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos**. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración (...)" Negrilla fuera de texto.

Para el caso particular, el valor unitario de cada complemento alimentario AM/PM, almuerzo jornada única y ración industrializada, se determinó a partir de una estructura de costos, tal como consta en los estudios previos y los documentos precontractuales que respaldan el presupuesto oficial del contrato, estructura desagregada en componentes específicos de talento humano y dotación, entre otros la cual hace parte del proceso de planeación acogido por las partes, siendo el punto de partida para la ejecución financiera del contrato.

Bajo esa perspectiva, el valor unitario de cada complemento alimentario, está integrado por otros componentes que sirvieron de base para establecer el valor unitario. La CGR no cuestiona la forma en que se determinó el valor integral del contrato, ni la autonomía del operador para organizar sus recursos internos, el reproche recae en la diferencia entre los costos presupuestados y aprobados para los componentes de talento humano y dotación en la fase de planeación, con lo efectivamente ejecutado por el contratista. Esta discrepancia no constituye una injerencia en la estructura interna del operador, ni cuestiona la metodología empleada para determinar el valor de cada complemento, como manifestó el departamento. Por el contrario, precisamente la diferencia se sustentó a partir de los documentos técnicos, financieros y jurídicos que soportaron la estimación del valor unitario del complemento, plasmado en los estudios previos y demás documentos precontractuales, frente a los documentos que respaldan la ejecución de los componentes de talento humano y dotación, avalados por la interventoría.

Una cosa es la libertad de estructurar los costos para cada complemento alimentario y otra muy distinta es que, en virtud de esa libertad, no se pueda cuestionar lo efectivamente ejecutado frente a la estructura de costos inicialmente planeada, a la luz de los principios de gestión fiscal, la adecuada y correcta adquisición, planeación, gasto, inversión y disposición de los recursos públicos, pues inflar la estructura de costos, también genera detrimento fiscal.

El departamento sostiene que la ejecución del PAE únicamente tuvo en cuenta las raciones efectivamente suministradas y no el reconocimiento de costos individuales. Sin embargo, se reitera que el valor para cada complemento alimentario se sustenta en la estructura de costos presentada y avalada en la fase de planeación. Si bien es cierto que el operador tiene libertad para diseñar su esquema de negocio y operación, esa libertad opera en la

órbita de las obligaciones y estimaciones financieras que dieron sustento a la aprobación del valor para cada complemento y en general, a la ejecución del contrato, en los términos pactados. Por tanto, no es viable que la ejecución financiera se aleje sustancialmente de lo planeado, máxime cuando el departamento no brindó una justificación razonable con la cual se aclare el destino de los recursos no utilizados en talento humano y dotación, en los términos identificados por la CGR.

Respecto del cálculo para determinar el costo de los componentes de talento humano y dotación, precisa la entidad que, una vez verificado el cálculo efectuado por la CGR a los componentes que integran el valor unitario de cada complemento, considera que *“contradice lo establecido contractualmente dado que la forma de pago de los Contratos de Prestación de Servicios No. SE-LP-001-2024 y SE-LP-002-2024 Cláusula sexta - forma de pago: Parágrafo 1, Literal b) establece que el pago se realizará de acuerdo con el valor unitario y el número de raciones real y efectivamente certificadas por la interventoría y/o supervisión (...) en consideración de los demás requisitos y condiciones fijadas contractualmente, la Secretaria de Educación realizó los respectivos pagos para cada uno de los periodos de ejecución de los citados contratos de conformidad con la verificación del cumplimiento en la entrega de los complementos en las cantidades y calidades previamente acordadas y no el pago desagregado por cada una de las variables que componen el valor unitario (...)”*.

Indica la entidad que *“el contratista está obligado a servir las raciones en la cantidad y calidad acordadas, de acuerdo con los costos calculados al momento de iniciar el proceso de contratación, sin que el valor de estos pueda ser negociado o desconocido posteriormente por la entidad estatal, toda vez que esto corresponde a aleas del contratista, que asume mayores y menores valores de los elementos que integraron la “ración”*

Agrega haber efectuado estudio de costos *“para establecer un valor de ración definitivo dentro de los parámetros de mercado de la Región, lo cual se convierte en la unidad de pago del contrato (...)Es importante aclarar que un pago por ración servida no tiene relación con pagos por reembolsos de ítems de un estudio de costos, son dos cosas totalmente diferentes, en este sentido y teniendo en cuenta el modelo de contratación del PAE, se itera que el contrato se pacta bajo el entendido de un pago por ración servida, teniendo el contratista derecho absoluto a recibir el pago por unidades entregadas (raciones alimentarias) si cumple a cabalidad con la prestación pactada”*.

Reitera que *“los componentes presupuestales de las raciones alimentarias son construidos por la Entidad para integrar valores de referencia que permitan constituir un precio por ración que se encuentre dentro de los promedios del mercado teniendo en cuenta los programas de alimentación escolar en la región”. Esto se debe a que el estudio de costos puede tener variaciones por excesos o por defectos, pero esto no invalida sus resultados para dar una referencia de precios de mercado y pago por unidad ejecutada, que fue exactamente lo que aquí cobró el contratista (...)”*

La CGR no comparte la postura del departamento al señalar que, el cálculo efectuado por componentes contradice lo establecido contractualmente. Es cierto que, conforme a la cláusula sexta contractual, el pago se efectúa por la ración efectivamente servida, atendiendo las cantidades y calidades pactadas. Sin embargo, ese esquema de pago, no excluye la obligación de verificar la congruencia entre la estructura de costos que sustentó la estimación del valor unitario y la ejecución financiera real del contratista, toda vez que dicha estructura constituyó el fundamento técnico, presupuestal y jurídico de la aprobación del gasto público, como ya se expuso.

Por tanto, no podría desconocerse la importancia de los componentes del valor unitario, bajo el argumento de que el contrato se paga por ración servida. Considera la CGR que, si los componentes no tuvieran trascendencia alguna, no habrían sido desagregados ni serían la base para estimar el valor de cada complemento alimentario. Entonces, la desagregación por componentes, no es solo una formalidad que pueda desatenderse, porque es el resultado de una composición técnica y financiera previamente estructurada, en la que se identificaron y cuantificaron los componentes para la prestación del servicio, tales como: talento humano, dotación, entre otros. Una vez identificados, se establecieron los costos asociados para cada uno. Por ello, no se puede ver de manera aislada el valor unitario y los componentes que integran ese valor unitario.

Ahora bien, la observación no versa sobre el número de raciones pagadas, ni sobre el cumplimiento de las condiciones para los pagos mensuales efectuados al contratista, sino sobre las diferencias entre la estructura de costos y lo ejecutado por el contratista, sin que se evidencie ajustes financieros al cierre del contrato, con los cuales se demuestre la recuperación de los recursos no invertidos por el contratista.

Es comprensible que, dada la amplia cobertura del programa y la variabilidad inherente a su implementación, v.g. cambios en la matrícula, en el complemento alimentario o en la vinculación del talento humano de acuerdo con el número de raciones a proporcionar, se presenten fluctuaciones en la ejecución de los distintos componentes. No obstante, esas circunstancias no eximen de la obligación de realizar una liquidación ajustada que refleje la ejecución real, con el propósito de recuperar o reasignar los recursos que no fueron ejecutados en el programa.

En relación con los pagos realizados precisó que *“el valor pagado al operador en ningún momento superó lo efectivamente ejecutado, habida cuenta de que la facturación se encuentra estrictamente sujeta a la certificación de raciones atendidas emitida por los Rectores de las Instituciones Educativas Departamentales y sus respectivas sedes, quienes actúan como garantes del cumplimiento real y material del servicio prestado en el marco del Programa de Alimentación Escolar (...) la Entidad reconoce un valor integral por ración y no un pago segmentado por factores internos de producción, lo cual se ajusta a los lineamientos nacionales y garantiza que los operadores cuenten con autonomía suficiente para distribuir internamente los recursos según su propio modelo operacional”*.

Como se ha señalado, no se cuestiona la forma de pago pactada, ni el número de raciones efectivamente servidas. Tampoco se cuestiona el derecho del contratista en recibir el pago por raciones entregadas, previo cumplimiento de las condiciones contractuales pactadas. El reconocimiento del pago por ración, no le quita relevancia a la ejecución de los recursos asignados a cada componente. La ración puede haberse servido y pagado conforme al contrato, pero la congruencia entre lo planificado y lo ejecutado en cada componente, sigue siendo un elemento esencial del cual no se efectuó ningún ajuste frente a la diferencia del 80% en el componente dotación y 23% en talento humano. Es pertinente mencionar que las entidades públicas tienen la obligación de velar que los recursos se utilicen conforme a los fines para los cuales fueron previstos. El control fiscal no se limita a verificar si se pagó

por lo entregado, sino también que el gasto sea razonable, necesario y conforme a lo planeado.

Considera el departamento que *“las variaciones entre la estructura interna de costos del contratista y el valor unitario pactado no configuran daño patrimonial ni incumplimiento, conforme lo ha reiterado la Contraloría General de la República en el concepto 2025EE0149686 y el Consejo de Estado al señalar que la diferencia entre el costo real del contratista y el precio pactado “escapa al ámbito del control fiscal” cuando el objeto contractual se cumple integralmente”*

Verificado el concepto 2025EE0149686 proferido por este ente de control, es oportuno precisar que el asunto allí tratado corresponde a un contrato de suministro, mientras que el contrato analizado en el marco de la Auditoría de Cumplimiento, corresponde a la modalidad de prestación de servicios, resultando inaplicable para el caso *sub examine*. En todo caso, la CGR precisó que *“es deber del funcionario de conocimiento, en este caso del equipo auditor, **verificar la forma en la que se pactó el precio** y establecer, de acuerdo con los criterios de auditoría y las fuentes de criterio, si se presentó o no daño al patrimonio del Estado.”* Además, se estipuló que *“el control fiscal y la eventual configuración de un hallazgo con incidencia fiscal debe realizarse a la luz del estudio de mercado y el valor pactado para el contrato (...)”*. Lo anterior, reafirma la situación detectada por la CGR, toda vez que el presunto detrimento patrimonial detectado, tuvo en cuenta la forma en que se pactó el valor para cada complemento alimentario en la fase de planeación.

Frente a la observación relacionada con la presunta omisión en el pago de aportes parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, respecto del personal administrativo vinculado por el operador, *“es necesario precisar que la normativa vigente establece excepciones expresas en materia de contribuciones parafiscales para ciertas actividades económicas, dentro de las cuales se encuentra el servicio de alimentación escolar; debe señalarse que el operador del PAE desarrolla una actividad clasificada legalmente dentro del sector de servicios de educación y alimentación en los términos del artículo 17 de la Ley 21 de 1982 y del Decreto 1703 de 2002, normas que definen los sujetos obligados al pago de aportes parafiscales y, de igual manera, establecen excepciones específicas aplicables a entidades y operadores del sector educativo y de servicios conexos (...) la Ley 1607 de 2012, los artículos 2 y 3 del Decreto 2616 de 2013 y los criterios definidos por el Ministerio del Trabajo aclaran que el pago de aportes parafiscales depende de la naturaleza de la actividad económica principal del empleador (...) los operadores del programa en la medida en que desarrollan servicios de apoyo educativo y no actividades industriales o comerciales se encuentran exceptuados del pago de ciertos parafiscales (...)”*

Aunado a ello, respecto con la mora en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social, el departamento manifiesta que *“(...) la supuesta mora identificada en algunas planillas no constituye un incumplimiento a cargo del operador ni un detrimento para el programa, toda vez que no existe obligación jurídica de efectuar dichos aportes, por encontrarse legalmente exceptuados. En ese sentido, la Entidad no puede exigir el pago de contribuciones que la ley no impone, ni derivar hallazgos por conceptos que se encuentran expresamente exceptuados por el ordenamiento jurídico.*

Ha de precisarse que el campo de aplicación del Decreto 2616 de 2013 se circunscribe a los trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, condición que no cumple el personal administrativo contratado para la operación del PAE. Verificada la

nómina, los trabajadores estuvieron vinculados durante la totalidad del plazo de ejecución del contrato, descartándose que realizaran labores ocasionales o transitorias.

Ahora bien, las demás normas citadas por el departamento, no contemplan una exención para el pago de aportes parafiscales, debido a la naturaleza de la actividad económica del empleador relacionada con servicios educativos, sociales o administrativos asociados a programas estatales de alimentación. Es oportuno precisar que, la obligación de pagar aportes parafiscales no depende del código CIU a través del cual se clasifican las actividades económicas, sino de la vinculación laboral a través de contrato de trabajo, como fue el caso del personal contratado para el PAE. Incluso, si su vinculación hubiese sido a través de contrato de prestación de servicio por menos de un mes, el pago de aporte de parafiscales debía ser proporcional, de acuerdo con lo manifestado por la UGPP así:

“(…) Cuando por inicio o terminación del contrato de prestación de servicios personales resulte un periodo inferior a un mes, el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral se realizará por el número de días que corresponda. El Ingreso Base de Cotización (IBC) no podrá ser inferior a la proporción del salario mínimo mensual legal vigente, de conformidad con el inciso primero del artículo 3.2.7.1 del Decreto 780 de 2016. Este tipo de cotizante realizará el pago de los aportes, mes vencido, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.7 del Decreto 780 de 2016 (….)”³³.

Por lo expuesto, al no desvirtuarse las debilidades detectadas, la situación comunicada se valida como hallazgo con presunta incidencia fiscal por \$1.747.500.305, presunta incidencia disciplinaria y otra incidencia para traslado a la UGPP.

Hallazgo No. 11 Diferencias en la estructura de costos - Contrato No. SE-LP-002-2024 – Programa de Alimentación Escolar - PAE³⁴ (D) (F) (OI)

El Departamento de Cundinamarca, suscribió el contrato SE-LP-002-2024 por \$26.942.891.517, con la Unión Temporal SEVIVECUNDI 2024, con el objeto de contratar el desarrollo del PAE, a través del cual brindaría un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT, de municipios no certificados del departamento; en el marco del cual se evidenciaron diferencias para los componentes de talento humano, dotación y aseo, entre la estructura de costos y lo ejecutado por el operador del PAE, lo que generó un presunto detrimento patrimonial por \$1.230.291.449. Lo anterior, se presentó por deficiencias en el seguimiento técnico, administrativo y financiero, así como la inobservancia de los principios de planeación, economía y eficiencia propios de la contratación estatal, desconociendo la racionalización del gasto público, el uso adecuado del erario y la optimización de los costos en la ejecución del PAE.

Constitución Política de Colombia, artículos 6, 67 y 209.

Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación. Artículo 23. De los principios en Las actuaciones contractuales de las Entidades Estatales.

³³ Portal web. Anexo técnico 2. Aportes a seguridad social de activos -UGPP guía metodológica para formulación, seguimiento y evaluación de los acuerdos de gestión- nivel directivo

³⁴ CGR Código APA-COH_12094_2025-2-AU-CU

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales a, b, d y g.

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 3. Gestión Fiscal, artículo 6. Daño Patrimonial al Estado.

Ley 789 de 2002, normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Artículo 50. Control a la evasión de los recursos parafiscales.

Ley 1150 de 2007, medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Artículo 23. De los aportes al Sistema de Seguridad Social.

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual, Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Artículo 26. La falta disciplinaria. Artículo 38. Deberes.

Decreto 1852 de 201535. Artículo 2.3.10.4.3. Funciones de las entidades territoriales. Artículo 2.3.10.5.1. Seguimiento y monitoreo del PAE.

Resolución 00335 de 2021, expedida por la UApA, en la cual se establece los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del PAE.

Circular No. 006 de 2023 proferida por la UApA a través de la cual brindó directrices para garantizar el inicio oportuno del PAE en la vigencia 2024.

Mediante Ordenanza 011 del 3 de Junio de 2020, la Asamblea Departamental de Cundinamarca aprobó el Plan de Desarrollo Departamental 2020 - 2024 “*Cundinamarca ¡Región que Progresa!*”, y dentro de la Línea Estratégica “*más bienestar*” se encuentra el programa “*Toda Una Vida Contigo*” y el subprograma “*construyendo futuro*”, el cual contempló en las metas de bienestar, “*mantener la cobertura bruta total del grado escolar de transición a grado 11*”, proyectando para el año 2024, el cumplimiento del 98% de atención con respecto a la matrícula, brindando “*a 200.000 niños, niñas y adolescentes matriculados en las IED la alimentación escolar anualmente*”.

El manual de gestión contractual, sistema de compra pública, supervisión, control y procedimiento sancionatorio proferido por el Departamento de Cundinamarca, adoptado a

³⁵ Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al PAE.

través del Decreto Departamental 161 de 2024³⁶, respecto a los principios de planeación, eficiencia y economía reguló:

“4.1. Principio de planeación. El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de pre factibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden (...).”

4.5. principio de eficiencia: La Entidad propenderá por obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

4.6. Principio de economía: Las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas, atendiendo los lineamientos y directrices que al respecto se expidan a nivel nacional y departamental.”

A nivel jurisprudencial, los principios de eficiencia y economía se han definido así:

El principio de eficiencia es “la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a ser limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios”³⁷

Mientras que el principio de economía busca “obtener los fines de la contratación públicos (eficiencia) (...) el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico”³⁸

Expediente contractual SE-LP-002-2024.

A través de la modalidad de Licitación Pública, la Secretaría de Educación suscribió el contrato de prestación de servicios SE-LP-002-2024 con la Unión Temporal SEVIVECUNDI 2024, con el objeto de desarrollar el PAE, a través del cual se brindaría un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT de municipios no certificados del Departamento de Cundinamarca. El valor pactado ascendió a \$26.942.891.517, ejecutándose \$26.596.155.348, correspondiente a la entrega de 6.686.349 raciones alimentarias. Como plazo de ejecución se pactó del 25 de enero al 24 de mayo de 2024 y se liquidó el 4 de diciembre de 2024.

³⁶ Vigente a partir del 24 de abril de 2024. El manual anterior, aprobado a través del decreto 472 de 2018, disponía que en todos los procesos de contratación se observará, entre otros, el principio de planeación y economía.

³⁷ Sentencia C-826/13. Corte Constitucional. Expediente No. D-9623. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁸ Sentencia del 3 de diciembre de 2007. Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No.25.206, C.P. Ruth Stella Correa.

El seguimiento del contrato correspondió a la Universidad Nacional de Colombia, en el marco del contrato de interventoría SE-CDCTI-003 de 2024, suscrito con el departamento por \$2.876.724.692.

Atendiendo los estudios previos y la información suministrada por el departamento³⁹, el costo de los complementos alimentarios AM/PM, almuerzo jornada única y ración industrializada comprende los siguientes componentes:

Cuadro No. 37. Costo Ración Complemento Alimentario – AM/PM

Cifras en pesos corrientes

Descripción	Valor Unitario
Materia prima	2.171,61
Talento Humano (Ecónomas, Bodega, Apoyo técnico y administrativo)	827,28
Dotación talento humano operativo	68,94
Gas	68,94
Elementos de aseo sedes	34,47
Transporte	103,41
papelería (Plan Saneamiento, plan de mantenimiento y formatos de control)	34,47
Gastos administrativos (servicios públicos, bodegaje y almacenamiento, mantenimiento de equipos y otros)	137,88
Total	3.447

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Cuadro No. 38. Costo Ración Complemento Alimentario – Almuerzo Jornada Única

Cifras en pesos corrientes

Descripción	Valor Unitario
Materia prima	3.557,10
Talento Humano	1.045,90
Dotación talento humano operativo	71,50
Gas	112,30
Elementos de aseo sedes	35,20
Transporte	170,60
Papelería (Plan Saneamiento, plan de mantenimiento y formatos y control)	27,50
Gastos administrativos (servicios públicos, bodegaje y almacenamiento, mantenimiento de equipos y otros)	159,60
Total	5.179,70

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Cuadro No. 39. Costo Ración Complemento Alimentario – Ración industrializada

Cifras en pesos corrientes

Descripción	Valor Unitario
Alimentos	2.750,25
Talento Humano (Ecónomas, Bodega, Apoyo técnico y administrativo)	440,04
Dotación talento humano operativo	73,34
Elementos de aseo sedes	36,67
Transporte	220,02
Papelería (Plan Saneamiento, plan de mantenimiento y formatos de control)	36,67
Gastos administrativos (servicios públicos, bodegaje y almacenamiento, mantenimiento de equipos y otros)	110,01
Total	3.667

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

³⁹ Como respuesta al oficio No. 2025EE0210714 del 3 de octubre de 2025.

De los componentes que conforman el costo por cada tipo de complemento alimentario, la CGR examinó los de talento humano, dotación y aseo, evidenciando lo siguiente:

a. Talento humano

En la planeación contractual se determinó el recurso humano requerido para la ejecución del PAE, distribuido así:

1. Personal técnico operativo y administrativo, el cual comprende coordinador operativo, logístico, de relación y apoyo con la comunidad, coordinadores zonales, operarios de bodega, apoyos técnicos, profesional en área contable y auxiliar administrativo.
2. Personal manipulador de alimentos.

Ahora bien, de conformidad con la estructura de costos establecida para cada tipo de complemento alimentario, relacionados en los cuadros Nos. 37, 38 y 39, se determina que el valor para el componente de talento humano que corresponde a las raciones efectivamente suministradas y pagadas ascendió a \$5.728.535.806, desagregado de la siguiente manera:

Cuadro No. 40. Valor Componente Talento Humano – Contrato SE-LP-002-2024

Cifras en pesos corrientes

Tipo de Complemento	No. Raciones Pagadas	Valor Ración según Costeo	Valor Componente según Costeo	Valor Componente por No. Raciones Pagadas
Ración industrializada - RI	620.747	3.667	440,04	273.153.510
Ración preparada en sitio - RPS	4.064.728	3.447	827,28	3.362.668.180
Jornada única	2.000.874	5.180	1.045,90	2.092.714.117
Total	6.686.349	12.294	2.313,22	5.728.535.806

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Sin embargo, el departamento efectuó descuentos para este componente por \$17.717.116, reflejados en las notas créditos para los siguientes pagos:

Cuadro No. 41. Descuentos - Componente Talento Humano – Contrato SE-LP-002-2024

Cifras en pesos corrientes

No. Pago	No. Orden de Pago	Fecha Orden Pago	No. Nota Crédito	Fecha Nota Crédito	Valor Descuento
2	3300137411	11/06/2024	CFNC2	4/06/2024	5.696.513
3	3300138744	25/06/2024	CFNC3	18/06/2024	8.570.329
	3300138745	25/06/2024			
4	3300154838	5/12/2024	CFNC4	28/11/2024	3.450.274
	3300154839	5/12/2024			
	3300154842	5/12/2024			
	3300154845	5/12/2024			
	3300154846	5/12/2024			
	3300154848	5/12/2024			
Total					17.717.116

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Por lo tanto, el valor de las raciones pagadas por cada tipo de complemento, para el componente de talento humano, ascendió a \$5.710.818.690.

Es oportuno precisar que, la CGR analizó los soportes relacionados con los aportes al sistema de seguridad social, los pagos efectivamente girados a los beneficiarios y las liquidaciones efectuadas al personal vinculado para la ejecución del PAE. La información examinada se contrastó con lo validado por la interventoría, consolidándose así:

Cuadro No. 42. Ejecución Componente Talento Humano – Contrato SE-LP-002-2024

Cifras en pesos corrientes

Tipo de Personal	Valor Nómina Interventoría	Valor Soporte Liquidación	Valor Aportes Seguridad Social
Personal manipulador	3.118.000.957	399.632.810	456.300.600
Personal Administrativo	161.421.506	0	38.594.800
Operadores de bodega	148.128.651	53.539.300	28.240.100
Coordinadores zonales	392.467.221	61.898.437	87.062.800
Subtotal	3.820.018.335	515.070.547	610.198.300
Total			4.945.287.182

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

De lo expuesto se evidencia una diferencia por \$765.531.508 equivalente al 13,4% del total por el componente, calculada entre la estructura de costos para el componente de talento humano por \$5.710.818.690 y el monto ejecutado por el contratista por \$4.945.287.182, discriminada así:

Cuadro No. 43. Diferencia Estructura de Costos - Componente Talento Humano

Cifras en pesos corrientes

Tipo Complemento	Valor - Componente por Raciones Efectivamente Pagadas	Valor - Soportes Operador	Diferencia	%
RI	273.153.510	4.945.287.182	765.531.508	13,4%
RPS	3.362.668.180			
Jornada única	2.092.714.117			
Subtotal	5.728.535.806			
Descuentos	17.717.116			
Total	5.710.818.690			

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

De otra parte, de la verificación documental se confirmó que el personal administrativo fue vinculado a través de contrato laboral, identificándose la omisión en el pago de aportes parafiscales en las planillas examinadas, lo que evidencia el incumplimiento de las obligaciones legales, a cargo del operador frente a entidades como el SENA, el ICBF y la Caja de Compensación Familiar. Asimismo, se detectó mora en el cumplimiento del pago de los aportes parafiscales, a saber:

Cuadro No. 44. Omisión de Pago de Aportes Parafiscales

Cifras en pesos corrientes

No. Planilla	Parafiscales	Días Mora	Valor Mora
75366825	0	1	2.800,00
75970877	0	55	160.900
75970449	0	26	479.200
74751723	0	15	15.700
74751358	0	15	84.600
76214518	0	5	86.600
76214387	0	5	113.400
76693511	0	25	456.800
76214546	0	5	9.100
76531826	0	21	488.500
77084072	0	8	129.700

No. Planilla	Parafiscales	Días Mora	Valor Mora
77082268	0	8	197.200
77489143	0	28	475.000
77149205	0	8	13.600
77168903	0	8	283.100
77987866	0	8	119.000
Total		240	3.112.400

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

En relación con el personal manipulador de alimentos, se identificó pagos extemporáneos en aportes a pensión, Caja de Compensación Familiar y ARL, relacionados así:

Cuadro No. 45. Pagos Extemporáneos ARL

Cifras en pesos corrientes

No. Planilla	Días Mora Pensión	Valor mora Pensión	Días Mora CCF	Valor Mora CCF	Días Mora ARL	Valor Mora ARL	Total Mora
75972391	104	1.748.700	26	459.700	26	240.500	2.448.900
77198399	188	3.154.600	47	815.500	47	426.600	4.396.700
77609224	116	1.873.300	29	491.000	29	256.900	2.621.200
78021248	9	400	9	100	9	100	600
77987457	32	497.800	8	130.900	8	68.500	697.200
Subtotal	449	7.274.800	119	1.897.200	119	992.600	10.164.600

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

b. Dotación

Conforme a lo estipulado en el contrato, el operador debía garantizar la entrega de una dotación al personal manipulador de alimentados contratado, de acuerdo al tipo de complemento alimentario.

Retomando la estructura de costos de los complementos alimentarios, relacionados en los cuadros Nos. 37, 38 y 39, se determina que el valor para el componente de dotación que corresponde a las raciones efectivamente suministradas y pagadas ascendió a \$468.810.424, desagregado de la siguiente manera:

Cuadro No. 46. Valor Componente Dotación Contrato SE-LP-002-2024

Cifras en pesos corrientes

Tipo de complemento	No. Raciones Pagadas	Valor ración según Costeo	Valor componente según Costeo	Valor Componente por No. Raciones Pagadas
RI	620.747	3.667	73,34	45.525.585
RPS	4.064.728	3.447	68,94	280.222.348
Jornada única	2.000.874	5.180	71,50	143.062.491
Total	6.686.349	12.294	213,78	468.810.424

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Verificada la facturación asociada a la adquisición de los elementos de dotación requeridos, se evidencia una diferencia por \$353.315.124 equivalente al 75,4% del total por el componente, calculada entre la estructura de costos para el componente de dotación por \$468.810.424 y el monto ejecutado por el contratista por \$115.495.300, discriminada así:

Cuadro No. 47. Diferencias - Componente Dotación – Contrato SE-LP-002-2024

Cifras en pesos corrientes

Tipo de Complemento	No. Raciones Pagadas	Valor Componente según Costeo	Valor Componente por No. Raciones Pagadas	Valor Facturas Operador	Diferencia	%
RI	620.747	73,34	45.525.585	115.495.300	353.315.124	75,4%
RPS	4.064.728	68,94	280.222.348			
Jornada única	2.000.874	71,50	143.062.491			
Total	6.686.349	213,78	468.810.424	115.495.300	353.315.124	75,4%

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

c. Aseo

En atención a lo pactado contractualmente, el operador del PAE debía garantizar en cada una de las sedes educativas, la entrega de los insumos de aseo relacionados en el contrato, asegurando la reposición permanente de aquellos que se desgasten o se terminen antes de la siguiente entrega, de acuerdo con la modalidad de suministro empleada.

Conforme a la estructura de costos de los complementos alimentarios, relacionados en los cuadros Nos. 37, 38 y 39, se determina que el valor para el componente de aseo que corresponde a las raciones efectivamente suministradas y pagadas ascendió a \$233.304.731, desagregado de la siguiente manera:

Cuadro No. 48. Valor Componente Aseo Contrato SE-LP-002-2024

Cifras en pesos corrientes

Tipo de complemento	No. Raciones Pagadas	Valor ración según Costeo	Valor componente según Costeo	Valor Componente por No. Raciones Pagadas
RI	620.747	3.667	36,67	22.762.792
RPS	4.064.728	3.447	34,47	140.111.174
Jornada única	2.000.874	5.180	35,20	70.430.765
Total	6.686.349	12.294	106,34	233.304.731

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Verificada la facturación asociada a la adquisición de elementos de aseo requeridos, se evidencia una diferencia por \$111.444.816 equivalente al 47,8% del total por el componente, calculada entre la estructura de costos para el componente de aseo por \$233.304.731 y el monto ejecutado por el contratista por \$121.859.916, discriminada así:

Cuadro No. 49. Diferencias - Componente Aseo Contrato SE-LP-002-2024

Cifras en pesos corrientes

Tipo de Complemento	No. Raciones Pagadas	Valor Componente según Costeo	Valor Componente por No. Raciones Pagadas	Valor Facturas Operador	Diferencia	%
RI	620.747	3.667	22.762.792	121.859.916	111.444.816	47,8%
RPS	4.064.728	3.447	140.111.174			
Jornada única	2.000.874	5.180	70.430.765			
Total	6.686.349	12.294	233.304.731			

Fuente: Información proporcionada por el departamento requerimiento 02 y 06.

Elaboró: Equipo auditor.

Cabe destacar que las diferencias evidenciadas en los componentes de talento humano, dotación y aseo, no se encuentran justificadas en ninguno de los soportes que integran el expediente contractual, ni en los documentos adicionales allegados por el departamento.

Recapitulando lo expuesto, la CGR encuentra que al interior del Contrato SE-LP-002-2024, se presentan diferencias entre la estructura de costos determinada para cada tipo de complemento alimentario y con lo efectivamente ejecutado por el operador, generando un presunto detrimento patrimonial por \$1.230.291.449, correspondiente a las diferencias en los componentes de talento humano (\$765.531.508), dotación (\$353.315.124) y aseo (\$111.444.816).

Ahora, la falta de pago de parafiscales para el personal administrativo vinculado para la ejecución del PAE, desconoce la obligación No. 3 a cargo del contratista y la condición de pago VII que establecen:

“Cláusula tercera- obligaciones generales del contratista: (...) 3. Cumplir con las obligaciones frente al tema de salud, pensiones y riesgos laborales.

(...)

Cláusula sexta - forma de pago: El Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación efectuará los pagos por segmento, de la siguiente manera: (...) VII) Certificación del revisor fiscal o representante legal en original, del pago de aportes al Sistema de Salud, Pensiones, Riesgos Laborales y a las Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda, junto con la certificación expedida por el contador o por el revisor fiscal cuando a ello hubiere lugar (...) de todo el personal vinculado al programa, con los soportes de los respectivos pagos y de los integrantes de la Unión Temporal”.

Lo anterior, se presentó por deficiencias en el seguimiento técnico, administrativo y financiero, así como la inobservancia de los principios de planeación, economía y eficiencia propios de la contratación estatal, desconociendo la racionalización del gasto público, el uso adecuado del erario y la optimización de los costos en la ejecución del PAE materializado en la diferencia entre la estructura de costos de las raciones pagadas y lo efectivamente ejecutado por el operador, evidenciándose una gestión fiscal antieconómica e ineficaz que generó detrimento patrimonial por \$1.230.291.449.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal por **\$1.230.291.449**, presunta incidencia disciplinaria, según lo previsto en el Código General Disciplinario y otra incidencia para traslado a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP para lo de su competencia.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

El Departamento de Cundinamarca inicia con un análisis del valor unitario reconocido para la ración del PAE, señalando que *“dicho valor no se encuentra desagregado por ítems específicos, toda vez que la naturaleza del programa implica un modelo de prestación del servicio basado en resultados esto es, en raciones efectivamente suministradas y verificadas y no en un sistema de reconocimiento de costos individuales o discriminados*

(...)

De acuerdo con lo anterior y en consideración de los demás requisitos y condiciones fijadas contractualmente, la Secretaría de Educación realizó los respectivos pagos para cada uno de los periodos de ejecución de los citados contratos de conformidad con la verificación del cumplimiento

en la entrega de los complementos en las cantidades y calidades previamente acordadas y no el pago desagregado por cada una de las variables que componen el valor unitario de los complementos alimentarios, toda vez que esto correspondería a un eventual desconocimiento del pliego de condiciones y de los contratos suscritos.

(...)

Igualmente, resulta necesario precisar que el valor pagado al operador en ningún momento superó lo efectivamente ejecutado, habida cuenta de que la facturación se encuentra estrictamente sujeta a la certificación de raciones atendidas emitida por los Rectores de las Instituciones Educativas Departamentales y sus respectivas sedes, quienes actúan como garantes del cumplimiento real y material del servicio prestado en el marco del Programa de Alimentación Escolar conforme a los instrumentos de seguimiento y control implementados por la Entidad, tal como lo establece la Resolución No. 0335 del 2021 y demás disposiciones aplicables al PAE. Esta exigencia se encuentra en plena consonancia con lo previsto en el Decreto 1852 de 201514, el cual asigna obligaciones directas a los rectores en su calidad de responsables del seguimiento del servicio de alimentación escolar. En consecuencia, la Entidad reconoce un valor integral por ración y no un pago segmentado por factores internos de producción lo cual se ajusta a los lineamientos nacionales y garantiza que los operadores cuenten con autonomía suficiente para distribuir internamente los recursos según su propio modelo operacional.

Vale la pena reiterar que el Departamento de Cundinamarca ha levantado un estudio de costos de referencia para establecer un valor de ración definitivo dentro de los parámetros de mercado de la Región, lo cual se convierte en la unidad de pago del contrato (...)

Es importante aclarar que un pago por ración servida no tiene relación con pagos por reembolsos de ítems de un estudio de costos, son dos cosas totalmente diferentes, en este sentido y teniendo en cuenta el modelo de contratación del PAE, se itera que el contrato se pacta bajo el entendido de un pago por ración servida, teniendo el contratista derecho absoluto a recibir el pago por unidades entregadas (raciones alimentarias) si cumple a cabalidad con la prestación pactada.

Es importante precisar que el contrato del Programa de Alimentación Escolar (PAE) corresponde a un contrato estatal de naturaleza comercial celebrado a precios unitarios, en el cual la Entidad reconoce exclusivamente un valor integral por ración efectivamente servida y certificada, sin que exista obligación legal de ajustar dicho valor a los costos internos del operador.

(...)

Por tanto, las variaciones entre la estructura interna de costos del contratista y el valor unitario pactado no configuran daño patrimonial ni incumplimiento, conforme lo ha reiterado la Contraloría General de la República en el concepto 2025EE0149686 y el Consejo de Estado al señalar que la diferencia entre el costo real del contratista y el precio pactado “escapa al ámbito del control fiscal” cuando el objeto contractual se cumple integralmente. (...)

A partir de lo anterior, se concluye: 1. No existe obligación legal ni técnica de discriminar los ítems que componen la estructura interna del valor de la ración, toda vez que el modelo vigente es de reconocimiento por ración entregada, con un valor integral definido. 2. La variabilidad en los costos internos de los operadores no afecta el cumplimiento del objeto contractual, siempre que se garantice la prestación del servicio con calidad y dentro del valor máximo establecido por la Entidad. 3. El esquema utilizado por la Entidad respeta la normativa vigente, promueve la libre iniciativa privada y asegura las condiciones para una contratación eficiente, transparente y ajustada al marco legal. 4. La entidad pago las raciones efectivamente entregadas. (...)

En segundo lugar, frente a la observación relacionada con la supuesta omisión en el pago de aportes parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar respecto del personal administrativo vinculado por el operador, es necesario precisar que la normativa vigente establece excepciones expresas en materia de contribuciones parafiscales para ciertas actividades económicas, dentro de las cuales se encuentra el servicio de alimentación escolar.

En este sentido, debe señalarse que el operador del PAE desarrolla una actividad clasificada legalmente dentro del sector de servicios de educación y alimentación en los términos del artículo

17 de la Ley 21 de 1982 y del Decreto 1703 de 2002, normas que definen los sujetos obligados al pago de aportes parafiscales y, de igual manera, establecen excepciones específicas aplicables a entidades y operadores del sector educativo y de servicios conexos.

En este sentido, la Ley 1607 de 2012, los artículos 2 y 3 del Decreto 2616 de 2013 y los criterios definidos por el Ministerio del Trabajo aclaran que el pago de aportes parafiscales depende de la naturaleza de la actividad económica principal del empleador. Así, los operadores cuya actividad está registrada dentro de los códigos CIIU correspondientes a servicios educativos, sociales o administrativos asociados a programas estatales de alimentación, no se encuentran obligados al pago de aportes parafiscales en los términos reclamados, al no constituir empresas dedicadas a actividades gravadas o de carácter industrial o comercial, sino prestadores de servicios sociales y educativos vinculados a programas estatales.

Debe además destacarse que el PAE, como política pública de carácter social regida por los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, constituye un servicio público social orientado a la garantía del derecho fundamental a la educación. Por ello, la normatividad prevé que los operadores del programa en la medida en que desarrollan servicios de apoyo educativo y no actividades industriales o comerciales se encuentran exceptuados del pago de ciertos parafiscales (...).

Por lo anterior, se solicita tener en cuenta que:

1. La actividad económica del operador del PAE se encuentra dentro de las categorías exceptuadas del pago de aportes parafiscales conforme a la legislación vigente. 2. No existe obligación legal a cargo del operador de efectuar dichos pagos respecto del personal administrativo vinculado. 3. En consecuencia, la observación formulada no configura un incumplimiento normativo ni contractual.

Así las cosas, las observaciones contenidas en el hallazgo no se encuentran debidamente justificadas y no constituyen una afectación al principio de economía, eficiencia o transparencia de la contratación, en la medida en que la Entidad aplica un modelo técnico y jurídicamente válido para la determinación y el pago del valor por ración del PAE.

(...) En virtud de lo manifestado (...) se solicita desestimar y archivar los presuntos hallazgos, así como todo proceso derivado de los mismos, por cuanto subyace la inexistencia material del hecho señalado, tal como se ha demostrado (...).

Análisis de la respuesta

Respecto del valor del contrato, señala el departamento que “el valor unitario reconocido por la Entidad Territorial por concepto de ración del PAE corresponde a un valor integral, fijado conforme a criterios técnicos y financieros definidos en los estudios previos y demás documentos que soportan el proceso contractual. Dicho valor no se encuentra desagregado por ítems específicos, toda vez que la naturaleza del programa implica un modelo de prestación del servicio basado en resultados esto es, en raciones efectivamente suministradas y verificadas y no en un sistema de reconocimiento de costos individuales o discriminados”.

Agrega que al contratista le está permitido “organizar sus medios y recursos para el cumplimiento de las obligaciones pactadas, sin que ello implique injerencia directa de la Administración en la estructura interna de costos del operador. De igual forma, el principio de autonomía de la voluntad contractual, así como la libertad económica y de empresa consagrada en el artículo 333 de la Constitución Política, garantizan que los operadores del PAE puedan diseñar su propio esquema de negocio, siempre que se respeten los límites normativos y el valor máximo definido por la Entidad para cada ración.”.

Frente a la aplicación de los principios de planeación, economía y eficiencia, indica que “elabora de manera previa el diagnóstico de necesidades con el fin de determinar beneficiarios, área

de influencia, costos, recursos etc., lo que va de la mano con el seguimiento a la ejecución del recursos públicos, supervisando, verificando y evaluando que los recursos del Estado se utilicen de manera responsable, eficiente, prioritaria y sin desperdicios, lo cual se implementa mediante procesos de auditoría, sistemas de seguimiento y herramientas de transparencia (...) como se evidencia en los estudios de mercado, cotizaciones y análisis de precios elaborados por la entidad, previo al proceso de selección, los operadores potenciales presentan variaciones en su composición interna de costos, particularmente en lo relacionado con talento humano, logística, operación, insumos y demás elementos necesarios para la prestación del servicio (...) No obstante, todos los operadores deben ajustarse al valor integral fijado por la Entidad para la ración, sin superarlo (...)

Efectivamente, como lo señala el departamento, la estructuración del precio del contrato y su forma de pago, hace parte de la autonomía contractual, siempre que se encuentre debidamente justificada en los estudios previos. Al respecto, como bien lo cita el departamento, el Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.1.2.1.1 establece que “(...) cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal **debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos**. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración (...)” Negrilla fuera de texto.

Para el caso particular, el valor unitario de cada complemento alimentario AM/PM, almuerzo jornada única y ración industrializada, se determinó a partir de una estructura de costos, tal como consta en los estudios previos y los documentos precontractuales que respaldan el presupuesto oficial del contrato, estructura desagregada en componentes específicos de talento humano, aseo, dotación, entre otros la cual hace parte del proceso de planeación acogido por las partes, siendo el punto de partida para la ejecución financiera del contrato.

Bajo esa perspectiva, el valor unitario de cada complemento alimentario está integrado por otros componentes que sirvieron de base para establecer el valor unitario. La CGR no cuestiona la forma en que se determinó el valor integral del contrato, ni la autonomía del operador para organizar sus recursos internos, el reproche recae en la diferencia entre los costos presupuestados y aprobados para los componentes de talento humano, aseo y dotación en la fase de planeación, con lo efectivamente ejecutado por el contratista. Esta discrepancia no constituye una injerencia en la estructura interna del operador, ni cuestiona la metodología empleada para determinar el valor de cada complemento, como manifestó el departamento. Por el contrario, precisamente la diferencia se sustentó a partir de los documentos técnicos, financieros y jurídicos que soportaron la estimación del valor unitario del complemento, plasmado en los estudios previos y demás documentos precontractuales, frente a los documentos que respaldan la ejecución de los componentes de talento humano, dotación y aseo, avalados por la interventoría.

Ahora, una cosa es la libertad de estructurar los costos para cada complemento alimentario y otra muy distinta es que, en virtud de esa libertad, no se pueda cuestionar lo efectivamente ejecutado frente a la estructura de costos inicialmente planeada, a la luz de los principios de gestión fiscal, la adecuada y correcta adquisición, planeación, gasto, inversión y disposición de los recursos públicos.

El departamento sostiene que la ejecución del PAE únicamente tuvo en cuenta las raciones efectivamente suministradas y no el reconocimiento de costos individuales. Sin embargo,

se reitera que el valor para cada complemento alimentario se sustenta en la estructura de costos presentada y avalada en la fase de planeación. Si bien es cierto que el operador tiene libertad para diseñar su esquema de negocio y operación, esa libertad opera en la órbita de las obligaciones y estimaciones financieras que dieron sustento a la aprobación del valor para cada complemento y en general, a la ejecución del contrato, en los términos pactados. Por tanto, no es viable que la ejecución financiera se aleje sustancialmente de lo planeado, máxime cuando el departamento no brindó una justificación razonable con la cual se aclare el destino de los recursos no utilizados en talento humano, aseo y dotación, en los términos identificados por la CGR.

Respecto del cálculo para determinar el costo de los componentes de talento humano, dotación y aseo, precisa la entidad que, una vez verificado el cálculo efectuado por la CGR a los componentes que integran el valor unitario de cada complemento, considera que *“contradice lo establecido contractualmente dado que la forma de pago de los Contratos de Prestación de Servicios No. SE-LP-001-2024 y SE-LP-002-2024 Cláusula sexta - Forma de pago: Parágrafo 1, Literal b) establece que el pago se realizará de acuerdo con el valor unitario y el número de raciones real y efectivamente certificadas por la interventoría y/o supervisión (...) en consideración de los demás requisitos y condiciones fijadas contractualmente, la Secretaria de Educación realizó los respectivos pagos para cada uno de los periodos de ejecución de los citados contratos de conformidad con la verificación del cumplimiento en la entrega de los complementos en las cantidades y calidades previamente acordadas y no el pago desagregado por cada una de las variables que componen el valor unitario (...)”*.

Indica la entidad que *“el contratista está obligado a servir las raciones en la cantidad y calidad acordadas, de acuerdo con los costos calculados al momento de iniciar el proceso de contratación, sin que el valor de estos pueda ser negociado o desconocido posteriormente por la entidad estatal, toda vez que esto corresponde a aleas del contratista, que asume mayores y menores valores de los elementos que integraron la “ración”*

Agrega haber efectuado estudio de costos *“para establecer un valor de ración definitivo dentro de los parámetros de mercado de la Región, lo cual se convierte en la unidad de pago del contrato (...)Es importante aclarar que un pago por ración servida no tiene relación con pagos por reembolsos de ítems de un estudio de costos, son dos cosas totalmente diferentes, en este sentido y teniendo en cuenta el modelo de contratación del PAE, se itera que el contrato se pacta bajo el entendido de un pago por ración servida, teniendo el contratista derecho absoluto a recibir el pago por unidades entregadas (raciones alimentarias) si cumple a cabalidad con la prestación pactada”*.

Reitera que *“los componentes presupuestales de las raciones alimentarias son construidos por la Entidad para integrar valores de referencia que permitan constituir un precio por ración que se encuentre dentro de los promedios del mercado teniendo en cuenta los programas de alimentación escolar en la región”. Esto se debe a que el estudio de costos puede tener variaciones por excesos o por defectos, pero esto no invalida sus resultados para dar una referencia de precios de mercado y pago por unidad ejecutada, que fue exactamente lo que aquí cobró el contratista (...)”*

La CGR no comparte la postura del departamento al señalar que, el cálculo efectuado por componentes contradice lo establecido contractualmente. Es cierto que, conforme a la cláusula sexta contractual, el pago se efectúa por la ración efectivamente servida, atendiendo las cantidades y calidades pactadas. Sin embargo, ese esquema de pago no excluye la obligación de verificar la congruencia entre la estructura de costos que sustentó

la estimación del valor unitario y la ejecución financiera real del contratista, toda vez que dicha estructura constituyó el fundamento técnico, presupuestal y jurídico de la aprobación del gasto público, como ya se expuso.

Por tanto, no podría desconocerse la importancia de los componentes del valor unitario, bajo el argumento de que el contrato se paga por ración servida. Considera la CGR que, si los componentes no tuvieran trascendencia alguna, no habrían sido desagregados ni serían la base para estimar el valor de cada complemento alimentario. Entonces, la desagregación por componentes no es solo una formalidad que pueda desatenderse, porque es el resultado de una composición técnica y financiera previamente estructurada, en la que se identificaron y cuantificaron los componentes para la prestación del servicio, tales como: talento humano, elementos de aseo, dotación, entre otros. Una vez identificados, se establecieron los costos asociados para cada uno. Por ello, no se puede ver de manera aislada el valor unitario y los componentes que integran ese valor unitario.

Ahora bien, la observación no versa sobre el número de raciones pagadas, ni sobre el cumplimiento de las condiciones para los pagos mensuales efectuados al contratista, sino sobre las diferencias entre la estructura de costos y lo ejecutado por el contratista, sin que se evidencie ajustes financieros al cierre del contrato, con los cuales se demuestre la recuperación de los recursos no invertidos por el contratista.

Es comprensible que, dada la amplia cobertura del programa y la variabilidad inherente a su implementación, v.g. cambios en la matrícula, en el complemento alimentario o en la vinculación del talento humano de acuerdo con el número de raciones a proporcionar, se presenten fluctuaciones en la ejecución de los distintos componentes. No obstante, esas circunstancias no eximen de la obligación de realizar una liquidación ajustada que refleje la ejecución real, con el propósito de recuperar o reasignar los recursos que no fueron ejecutados en el programa.

Sobre los pagos realizados precisa el ente departamental que *“el valor pagado al operador en ningún momento superó lo efectivamente ejecutado, habida cuenta de que la facturación se encuentra estrictamente sujeta a la certificación de raciones atendidas emitida por los Rectores de las Instituciones Educativas Departamentales y sus respectivas sedes, quienes actúan como garantes del cumplimiento real y material del servicio prestado en el marco del Programa de Alimentación Escolar (...) la Entidad reconoce un valor integral por ración y no un pago segmentado por factores internos de producción, lo cual se ajusta a los lineamientos nacionales y garantiza que los operadores cuenten con autonomía suficiente para distribuir internamente los recursos según su propio modelo operacional”*.

Como se ha señalado, no se cuestiona la forma de pago pactada, ni el número de raciones efectivamente servidas. Tampoco se cuestiona el derecho del contratista en recibir el pago por raciones entregadas, previo cumplimiento de las condiciones contractuales pactadas. El reconocimiento del pago por ración, no le quita relevancia a la ejecución de los recursos asignados a cada componente. La ración puede haberse servido y pagado conforme al contrato, pero la congruencia entre lo planificado y lo ejecutado en cada componente, sigue siendo un elemento esencial del cual no se efectuó ningún ajuste frente a la diferencia del 75% en el componente dotación, 47% en aseo y 13% en talento humano. Es pertinente

mencionar que las entidades públicas tienen la obligación de velar que los recursos se utilicen conforme a los fines para los cuales fueron previstos. El control fiscal no se limita a verificar si se pagó por lo entregado, sino también que el gasto sea razonable, necesario y conforme a lo planeado.

Considera el departamento que *“las variaciones entre la estructura interna de costos del contratista y el valor unitario pactado no configuran daño patrimonial ni incumplimiento, conforme lo ha reiterado la Contraloría General de la República en el concepto 2025EE0149686 y el Consejo de Estado al señalar que la diferencia entre el costo real del contratista y el precio pactado “escapa al ámbito del control fiscal” cuando el objeto contractual se cumple integralmente”*

Verificado el concepto 2025EE0149686 proferido por este ente de control, es oportuno precisar que el asunto allí tratado corresponde a un contrato de suministro, mientras que el contrato analizado en el marco de la Auditoría de Cumplimiento, corresponde a la modalidad de prestación de servicios, resultando inaplicable para el caso *sub examine*. En todo caso, la CGR precisó que *“es deber del funcionario de conocimiento, en este caso del equipo auditor, verificar la forma en la que se pactó el precio y establecer, de acuerdo con los criterios de auditoría y las fuentes de criterio, si se presentó o no daño al patrimonio del Estado.”* Además, se estipuló que *“el control fiscal y la eventual configuración de un hallazgo con incidencia fiscal debe realizarse a la luz del estudio de mercado y el valor pactado para el contrato (...)”*. Lo anterior, reafirma la situación detectada por la CGR, toda vez que el presunto detrimento patrimonial detectado, tuvo en cuenta la forma en que se pactó el valor para cada complemento alimentario en la fase de planeación.

Frente a la observación relacionada con la presunta omisión en el pago de aportes parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, respecto del personal administrativo vinculado por el operador, *“es necesario precisar que la normativa vigente establece excepciones expresas en materia de contribuciones parafiscales para ciertas actividades económicas, dentro de las cuales se encuentra el servicio de alimentación escolar; debe señalarse que el operador del PAE desarrolla una actividad clasificada legalmente dentro del sector de servicios de educación y alimentación en los términos del artículo 17 de la Ley 21 de 1982 y del Decreto 1703 de 2002, normas que definen los sujetos obligados al pago de aportes parafiscales y, de igual manera, establecen excepciones específicas aplicables a entidades y operadores del sector educativo y de servicios conexos (...) la Ley 1607 de 2012, los artículos 2 y 3 del Decreto 2616 de 2013 y los criterios definidos por el Ministerio del Trabajo aclaran que el pago de aportes parafiscales depende de la naturaleza de la actividad económica principal del empleador (...) los operadores del programa en la medida en que desarrollan servicios de apoyo educativo y no actividades industriales o comerciales se encuentran exceptuados del pago de ciertos parafiscales (...)”*

Aunado a ello, respecto con la mora en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social, el departamento manifiesta que *“(...) la supuesta mora identificada en algunas planillas no constituye un incumplimiento a cargo del operador ni un detrimento para el programa, toda vez que no existe obligación jurídica de efectuar dichos aportes, por encontrarse legalmente exceptuados. En ese sentido, la Entidad no puede exigir el pago de contribuciones que la ley no impone, ni derivar hallazgos por conceptos que se encuentran expresamente exceptuados por el ordenamiento jurídico.*

Ha de precisarse que el campo de aplicación del Decreto 2616 de 2013 se circunscribe a los trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, condición que no cumple el personal administrativo contratado para la operación del PAE. Verificada la nómina, los trabajadores estuvieron vinculados durante la totalidad del plazo de ejecución del contrato, descartándose que realizaran labores ocasionales o transitorias.

Ahora bien, las demás normas citadas por el departamento no contemplan una exención para el pago de aportes parafiscales, debido a la naturaleza de la actividad económica del empleador relacionada con servicios educativos, sociales o administrativos asociados a programas estatales de alimentación. Es oportuno precisar que, la obligación de pagar aportes parafiscales no depende del código CIU a través del cual se clasifican las actividades económicas, sino de la vinculación laboral a través de contrato de trabajo., como fue el caso del personal contratado para el PAE. Incluso, se su vinculación hubiese sido a través de contrato de prestación de servicio por menos de un mes, el pago de aporte de parafiscales debía ser proporcional, de acuerdo con lo manifestado por la UGPP así: *“(...) Cuando por inicio o terminación del contrato de prestación de servicios personales resulte un periodo inferior a un mes, el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral se realizará por el número de días que corresponda. El Ingreso Base de Cotización (IBC) no podrá ser inferior a la proporción del salario mínimo mensual legal vigente, de conformidad con el inciso primero del artículo 3.2.7.1 del Decreto 780 de 2016. Este tipo de cotizante realizará el pago de los aportes, mes vencido, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.7 del Decreto 780 de 2016 (...)”⁴⁰*.

Por lo expuesto, al no desvirtuarse las debilidades detectadas, la situación comunicada se valida como hallazgo con presunta incidencia fiscal por \$1.230.291.449, presunta incidencia disciplinaria y otra incidencia para traslado a la UGPP.

3.1.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4. INFRAESTRUCTURA

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados y/o de los cuales sean beneficiarios para infraestructura educativa, cultural, deportiva, científica y tecnológica, durante la vigencia 2024, al Departamento de Cundinamarca.

Infraestructura educativa

Del total de 115 obras de infraestructura educativa reportadas por el FFIE por \$23.801.813.833, ICCU por \$51.167.595.594 y Secretaría de Educación por \$335.113.620, se verificaron 6 proyectos con un porcentaje de avance físico superior al 90% por \$23.728.603.910, concluyendo que su ejecución No evidencia incumplimientos contractuales, ni violaciones de la norma NTC 4595, relacionada con el planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares, y en general, con la normativa aplicable a obra civil.

⁴⁰ Portal web. Anexo técnico 2. Aportes a seguridad social de activos -UGPP guía metodológica para formulación, seguimiento y evaluación de los acuerdos de gestión- nivel directivo.

Adicionalmente, se realizaron visitas de inspección visual a las obras seleccionadas en la muestra, identificando el buen estado de los elementos en concreto y acero, sin evidencias de lesiones o procesos de deterioro.

Cuadro No. 50. Detalle Infraestructura Educativa - FFIE

Cifras en pesos corrientes

No. Contrato	Municipio	Contratista	IE	Valor	Observación
1380-1439-2021	Bojacá	Unión Temporal Colegios 2019 - G8	IE Nuestra Señora de la Gracia Sede Cubia Código DANE 125099000101	14.468.708.624	Se verificó la ejecución de las actividades correspondientes a la obra civil, las cuales comprendieron cuatro (4) bloques constructivos: (i) un bloque de preescolar de un nivel, estructurado en pórticos de concreto con mampostería reforzada; (ii) un bloque de cocina y comedor, conformado por pórticos en concreto que soportan la cubierta en cercha metálica; y (iii) los bloques destinados a áreas administrativas, laboratorios y aulas, los cuales se encuentran separados estructuralmente mediante juntas de dilatación. En lo que respecta a la obra civil, no se evidenciaron patologías en los elementos de concreto, ni en las estructuras metálicas que permitan inferir deficiencias en la calidad de su ejecución. El proyecto cuenta con un contrato vigente para la ejecución de las obras de electrificación desde la IE hasta el casco urbano, alcance contractual indispensable para el inicio de la operación de la IE y la prestación del servicio de energía eléctrica. Al momento de la visita, el establecimiento educativo aún no se encontraba en funcionamiento; no obstante, se evidenció que cuenta con su respectiva dotación. Avance físico y financiero del 100%.

Fuente: FFIE.

Elaboró: Equipo auditor.

Cuadro No. 51. Detalle Infraestructura Educativa - ICCU

Cifras en pesos corrientes

No.	No. Contrato	Municipio	Objeto	Valor	Observaciones
1	ICCU-808-2022	Suesca	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la construcción del nuevo edificio de la IE urbana Gonzalo Jiménez de Quesada del Municipio de Suesca.	2.200.000.000	Se identificó un bloque de dos plantas en funcionamiento, no se evidenciaron patologías en los elementos de concreto, ni en las estructuras metálicas que permitan inferir deficiencias en la calidad de su ejecución. Se verificaron las cantidades de los elementos estructurales y acabados finales. Avance físico del 100% y financiero del 90%.
2	ICCU-069-2020	Ubaté	Construcción de las obras complementarias de la IE normal superior sede principal Villa de San Diego de Ubaté.	2.159.895.286	Se examinó el resultado de la ejecución contractual del proyecto, verificando las obras complementarias como cerramiento, placas de piso de zonas de tránsito o exteriores de aulas, barandas metálicas, iluminación fotovoltaica, construcción de zona de parqueadero, empujización y piso de caucho zona preescolar.

No.	No. Contrato	Municipio Contratista	Objeto	Valor	Observaciones
					No se evidenciaron patologías en los elementos de concreto, ni en las estructuras metálicas que permitan inferir deficiencias en la calidad de su ejecución. Se verificaron las cantidades de los elementos estructurales y acabados finales. Avance físico y financiero del 100%.
3	ICCU-1215-2023	Villapinzón	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para construcción de la cubierta y obras complementarias de la IE Técnica Luis Antonio Escobar sede rural Escuela Guanguita Bajo Vereda Guanguita del Municipio de Villapinzón. Código DANE 125873000403	1.900.000.000	Los contratos derivados y el convenio se encontraban en proceso de liquidación al momento de la revisión documental y de la visita fiscal. Durante la verificación en campo se identificaron las obras correspondientes a la construcción de la cubierta y se cuantificaron los ítems representativos del proyecto. Asimismo, se procedió a la verificación de los elementos estructurales y a la cuantificación, en kilogramos, de la estructura soporte de la cubierta, incluyendo columnas, cerchas y correas. Como resultado de la inspección técnica, no se evidenciaron patologías en los elementos de concreto, ni en las estructuras metálicas que permitan inferir deficiencias en la calidad de su ejecución. De igual forma, se verificaron las cantidades ejecutadas de los elementos estructurales y los acabados finales. Avance físico del 100% y financiero del 92%.
4	ICCU-1113-2023	Cucunubá	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para construcción de la sede educativa rural de la Vereda Chápala fase 1 del Municipio de Cucunubá.	1.500.000.000	Se verificó la ejecución de la construcción de 4 módulos correspondientes a salones de clase, área administrativa, comedor y zona de baños, así como la ejecución de las obras exteriores, corredores de conexión y accesos a las edificaciones. La inspección técnica incluyó la revisión de los principales elementos estructurales y de los acabados finales ejecutados. Como resultado de dicha inspección, no se evidenciaron patologías en los elementos de concreto, ni en las estructuras metálicas que permitan inferir deficiencias en la calidad de la ejecución de la obra. De igual forma, se realizó la verificación de las cantidades ejecutadas correspondientes a los elementos estructurales y a los acabados finales. En consecuencia, desde el punto de vista técnico y físico, se concluye que las obras objeto de revisión se encuentran ejecutadas conforme a lo verificado en campo. Obra en funcionamiento. Avance físico y financiero del 100%.
5	ICCU-254-2021	Tibirita	Mejoramiento de la IE Monseñor Agustín Gutiérrez del Municipio de Tibirita (primera etapa).	1.500.000.000	Se verificó la construcción de 1 módulo de 3 niveles, cada uno con un área aproximada de 245 m ² . Durante la inspección técnica se revisaron y cuantificaron las obras correspondientes a enchapes, pinturas y mampostería; igualmente, se verificaron los pisos, los principales elementos estructurales y la cubierta. Adicionalmente, se constató la instalación y el funcionamiento del ascensor. Como resultado de dicha inspección, no se evidenciaron patologías en los elementos de

No.	No. Contrato	Municipio Contratista	Objeto	Valor	Observaciones
					concreto, ni en las estructuras metálicas que permitan inferir deficiencias en la calidad de la ejecución de la obra. De igual forma, se realizó la verificación de las cantidades ejecutadas correspondientes a los elementos estructurales y a los acabados finales. En consecuencia, desde el punto de vista técnico y físico, se concluye que las obras objeto de revisión se encuentran ejecutadas conforme a lo verificado en campo, sin observaciones que comprometan su estabilidad, funcionalidad. Avance físico y financiero del 100%.

Fuente: ICCU.

Elaboró: Equipo auditor.

Infraestructura deportiva

Del total de 92 obras de infraestructura deportiva reportadas por el Ministerio del Deporte por \$3.950.639.952 y el ICCU por \$111.557.188.353, se verificaron 7 proyectos por \$32.152.272.286. Las obras se desarrollaron conforme a las especificaciones técnicas y a los planos de diseño. No obstante, se presentaron debilidades en el desarrollo de actividades específicas, relacionadas con el pago de obra sin ejecutar, sin el cumplimiento de especificaciones técnicas, sin uso y, en otros casos, con deterioros prematuros o de baja calidad, situaciones que fueron objeto de hallazgo.

Cuadro No. 52. Detalle Infraestructura Deportiva – Ministerio del Deporte

Cifras en pesos corrientes

No.	No. Contrato	Municipio Contratista	Objeto	Valor	Observaciones
1	COID-936-2023	Fómeque	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la ejecución del proyecto denominado "Construcción de un centro deportivo especializado en tenis de mesa y ajedrez en el Municipio de Fómeque, Cundinamarca"	3.950.639.952	En el marco del Convenio COID 936 de 2023, suscrito entre el Ministerio del Deporte y el Municipio de Fómeque, para la construcción de un centro deportivo especializado, y del Contrato de Obra 348 de 2023 celebrado por el municipio con el Consorcio Kairos Deportivo, se evidenció, durante la visita de obra realizada el 24 de octubre de 2025, que, pese a haberse suscrito el acta de recibo final a satisfacción el 2 de mayo de 2024, el Municipio de Fómeque efectuó pagos al contratista por cantidades de obra no ejecutadas en el ítem contractual 11.12, correspondiente al sistema de muro retráctil acústico. Esta situación se origina en deficiencias en el proceso de supervisión y control contractual, que evidencian inobservancia de los fines esenciales del Estado, generando beneficio de auditoría por \$5.365.965. Obra en funcionamiento. Avance físico y financiero del 100%.

Fuente: Ministerio del Deporte.

Elaboró: Equipo auditor.

Cuadro No. 53. Detalle Infraestructura Deportiva - ICCU

Cifras en pesos corrientes

No.	No. Contrato	Municipio Contratista	Objeto	Valor	Observaciones
1	ICCU-831-2022	Fusagasugá	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la	10.000.000.000	Se verificó el alcance del contrato, constatándose la ejecución de la pista de atletismo, el cerramiento perimetral y las obras de urbanismo. Así mismo, se verificaron



No.	No. Contrato	Municipio Contratista	Objeto	Valor	Observaciones
			construcción de cancha sintética, pista atlética y urbanismo en el parque de las generaciones en el Municipio de Fusagasugá.		las áreas construidas mediante el cotejo de la memoria de cantidades, validando la congruencia de estas con las mediciones realizadas durante la visita de verificación en campo. Como resultado de dicha inspección, no se evidenciaron patologías en los elementos de concreto, ni en las estructuras metálicas que permitan inferir deficiencias en la calidad de la ejecución de la obra. De igual forma, se efectuó la verificación de las cantidades ejecutadas correspondientes a los elementos estructurales y a los acabados finales. En consecuencia, desde el punto de vista técnico y físico, se concluye que las obras objeto de revisión se encuentran ejecutadas conforme a lo verificado en campo, sin observaciones que comprometan su estabilidad y funcionalidad. Obra en funcionamiento. Avance físico y financiero del 100%.
2	ICCU-471-2022	Cáqueza	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para mejoramiento del Estadio Antonio Sánchez Luque en la Vereda el Campin en el Municipio de Cáqueza.	5.330.000.000	Se evidenciaron deficiencias en la planeación, formulación y estructuración técnica del proyecto de mejoramiento del Estadio Antonio Sánchez Luque, ejecutado mediante convenios interadministrativos suscritos entre el ICCU, el Municipio de Cáqueza y Asociación Supra Departamental de Municipios para el Progreso – ASOSUPRO. Dichas falencias en la etapa de planeación derivaron en la necesidad de suscribir modificatorios contractuales, con el propósito de incluir ítems no previstos inicialmente, reubicar módulos, ajustar diseños a condiciones estructurales y atender obras no contempladas inicialmente; estas situaciones ocasionaron incrementos en las cantidades de obra, reducciones en otros ítems para ajustar el presupuesto y la entrega de estructuras inconclusas, afectando la funcionalidad del escenario deportivo y la prestación eficiente del servicio público de recreación y deporte a la comunidad del Municipio de Cáqueza. Obra en proceso de entrega. Avance físico del 100% y financiero del 89,5%.
3	ICCU-1048-2022	Chía	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la primera etapa construcción polideportivo vereda Bojacá sector las delicias norte del Municipio de Chía.	5.000.000.000	En la inspección técnica practicada, no se evidenciaron afectaciones estructurales en los elementos de concreto, ni en las estructuras metálicas que permitan cuestionar la calidad de la ejecución de la obra. Así mismo, se llevó a cabo la verificación de las cantidades ejecutadas tanto en los componentes estructurales como en los acabados finales, sin que se observaran inconsistencias o situaciones irregulares. Se concluye que, bajo los criterios técnicos evaluados, las obras revisadas se encuentran ejecutadas de manera acorde con lo validado en campo, sin comprometer su estabilidad y funcionalidad. Obra en ejecución. Avance físico del 85,5% y financiero del 66%.
4	ICCU-998-2022	Guaduas	Construcción del Parque Recreo	3.425.415.202	Durante la visita de obra efectuada por la CGR, se evidenció que el escenario deportivo

No.	No. Contrato	Municipio Contratista	Objeto	Valor	Observaciones
			Deportivo Simón vera en el Municipio de Guaduas.		presenta un deterioro prematuro en varios ítems de obra ejecutados y pagados. Esta situación se origina por debilidades en el seguimiento y supervisión contractual ejercida por la entidad, generando un presunto detrimento patrimonial por \$499.553.899, representado en el deterioro prematuro de los elementos observados, lo que disminuye la vida útil del Parque Recreo deportivo Simón Vera del Municipio de Guaduas y afecta la inversión pública destinada al mejoramiento de la infraestructura recreativa y deportiva. Obra en funcionamiento. Avance físico y financiero del 100%.
5	ICCU-575-2021	Sopó	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la construcción primera etapa de escenario deportivo en el centro poblado Briceño cerro fuerte del Municipio de Sopó.	2.415.774.132	En la visita de obra efectuada por la CGR, se evidenció que el escenario deportivo presenta deterioro prematuro en varios ítems de obra ejecutados y pagados. Esta situación se origina por debilidades en el seguimiento y supervisión contractual ejercida por el municipio, lo que disminuye la vida útil del escenario deportivo del Municipio de Sopó y afecta la inversión pública destinada al mejoramiento de la infraestructura recreativa y deportiva. Obra en funcionamiento. Avance físico y financiero del 100%.
6	ICCU-793-2022	El Rosal	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la construcción y dotación de la tercera etapa del parque de familia en el Municipio de El Rosal.	2.030.443.000	En la visita de obra efectuada por la CGR, se evidenció que el proyecto comprendió varios frentes de obra, como: la concha acústica con graderías, zonas de servicio bajo graderías (se destinó para: depósito, sala comunitaria, cafetería, baños y Vestier). Las obras se encuentran finalizadas conforme a lo establecido en el contrato, sin evidenciar inconsistencias. Obra en funcionamiento. Avance físico y financiero del 100%.

Fuente: ICCU.

Elaboró: Equipo auditor.

Hallazgo No. 12 Debilidades en la planeación para el Convenio ICCU 471-2021 Estadio Antonio Sánchez Luque del Municipio de Cáqueza⁴¹

Se evidenciaron deficiencias en la planeación, formulación y estructuración técnica del proyecto de mejoramiento del Estadio Antonio Sánchez Luque, ejecutado mediante convenios interadministrativos suscritos entre el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca - ICCU, el Municipio de Cáqueza y Asociación Supra Departamental de Municipios para el Progreso - ASOSUPRO. Dichas falencias en la etapa de planeación derivaron en la necesidad de suscribir modificatorios contractuales, con el propósito de incluir ítems no previstos inicialmente, reubicar módulos, ajustar diseños a condiciones estructurales y atender obras no contempladas inicialmente; estas situaciones ocasionaron incrementos en las cantidades de obra, reducciones en otros ítems para ajustar el presupuesto y la entrega de estructuras inconclusas, afectando la funcionalidad del

⁴¹ CGR Código APA-COH_12148_2025-2-AU-CU

escenario deportivo y la prestación eficiente del servicio público de recreación y deporte a la comunidad del Municipio de Cáqueza.

Constitución Política de Colombia. Artículo 2. Son fines esenciales del Estado. Artículo 209. De la función administrativa.

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción. Artículo 87. Maduración de proyectos.

El Consejo de Estado (2013), con relación al principio de planeación señaló:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, (...) Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos.” Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C Sentencia 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315), del 24 de abril de 2013.

De igual manera, el Consejo de Estado (2012), argumenta sobre la previsión en la planeación contractual que:

“(...) la previsibilidad o de contingencias plenas, que tiene como postulado básico el de la estructuración previsiva del contrato estatal” y “efectuar entre otras las siguientes tareas administrativas: Identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos de un negocio; identificación de variables que influyan de alguna manera en la afectación a los resultados esperados en todos sus aspectos; utilización de la mejor información posible, la más confiable y de mejor calidad en torno al correspondiente negocio, incluso la surgida de antecedentes históricos contractuales de la entidad; manejo y evaluación de información conocida, procesada y alta calidad; evaluación de diferentes escenarios en torno a la probabilidad de ocurrencia de contingencias; identificación de las particularidades de cada riesgo (...)” Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1 de febrero de 2012.

Así mismo, el Consejo de Estado (2014) estableció que:

“(...) Ahora, en lo atinente al parámetro de oportunidad es bien sabido que este tiene relación con el momento en que ha de celebrarse el contrato y con la duración de su ejecución ya que, en cuanto a lo primero, debe procederse a la celebración del negocio cuando todos los factores jurídicos, económicos, técnicos, materiales, operativos, temporales, climáticos, etc., que sean previsibles, aseguren la mayor probabilidad de que la ejecución del objeto contractual se llevará a feliz término, y, en cuanto a lo segundo, involucra la inmediata y eficiente prestación del servicio público y el

precio real de las cosas o servicios que serán objeto del contrato (...)" Consejo de Estado, sentencia del 26 de febrero de 2014.

El ICCU y el Municipio de Cáqueza suscribieron el Convenio Interadministrativo ICCU 471 de 2022, cuyo objeto fue aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el mejoramiento del Estadio Antonio Sánchez Luque, ubicado en la Vereda El Compín del Municipio de Cáqueza - Cundinamarca. La ejecución del convenio inició el 9 de octubre de 2022.

Posteriormente, el municipio suscribió el Convenio Interadministrativo 320 de 2022, el 5 de diciembre de 2022, con ASOSUPRO por \$5.330.000.000, con el fin de ejecutar el proyecto de mejoramiento del mencionado escenario deportivo.

Durante la ejecución del contrato, se suscribieron tres (3) modificatorios con el propósito de incluir ítems no previstos inicialmente en el alcance del proyecto, entre ellos se destaca el modificatorio No. 2, mediante el cual se aumentaron las cantidades contractuales y se incorporaron nuevos ítems, como resultado de situaciones identificadas en campo.

Entre los principales factores identificados en las visitas técnicas, se encuentra el cambio de ubicación de los módulos de baños y periodismo, dado que, al realizar la localización y replanteo, se verificó que la ubicación proyectada inicialmente no permitía su instalación en el área prevista, generando mayores cantidades de obra.

De igual forma, se presentó un incremento en las cantidades de obra requeridas para la construcción del muro de contención. Según lo indicado en el modificatorio, la cimentación existente en la estructura de cubierta de las graderías y las condiciones geotécnicas del terreno, caracterizado como talud de tierra armada con una altura de siete (7) metros, exigieron ajustes al diseño inicial para mitigar riesgos de volcamiento y garantizar estabilidad estructural, lo que derivó en un incremento del volumen de obra y de los costos asociados.

Adicionalmente, se evidenció que el módulo de camerinos presentó cambios en su ubicación, debido a que la localización inicialmente proyectada excedía los linderos del predio intervenido. Asimismo, se identificó que, para la construcción del tanque de almacenamiento de agua con capacidad de 270 m³, no se contemplaron en el presupuesto inicial las cantidades correspondientes a excavaciones, concreto y acero requeridas para su construcción.

Como consecuencia de las situaciones descritas, las partes procedieron a reducir las cantidades de algunos ítems contractuales con el fin de ajustar el presupuesto disponible y finalizar parcialmente la ejecución de los módulos de periodistas, camerinos y baños. Esta situación quedó consignada en el acta de recibo final y fue corroborada mediante registro fotográfico, durante la visita fiscal realizada por la CGR el 23 de octubre de 2025.

Imagen No. 1. Módulos de Camerinos sin Terminar



Los hechos expuestos evidencian deficiencias en la planeación, formulación y estructuración técnica del proyecto por parte del Municipio de Cáqueza y del ICCU, al no prever de manera integral los requerimientos técnicos y financieros necesarios para garantizar la plena funcionalidad del escenario deportivo. Esta situación conllevó a la entrega de obras inconclusas y con limitaciones funcionales, generando afectaciones en la adecuada prestación del servicio público de recreación y deporte a la población del Municipio de Cáqueza.

Hallazgo para acción de mejora.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

“Si bien el ICCU es la entidad competente para la viabilización de los proyectos y cuenta con funciones dentro de la fase de estructuración, dicha viabilización se realiza con base en la información técnica, administrativa y financiera aportada por el Municipio de Cáqueza, la cual debe ajustarse a los lineamientos y requisitos establecidos por la entidad.

Así las cosas, conforme a la lista de verificación de proyectos de construcción de equipamiento adoptada por el ICCU para la revisión y estructuración de proyectos, el Municipio de Cáqueza allegó de manera completa la documentación requerida para tal fin.

Dentro de los documentos radicados se encuentran, entre otros:

1. Carta de presentación del proyecto firmada por el representante legal de la Entidad que presenta el proyecto de inversión.

2. Certificación del proyecto de aporte de recursos de cofinanciación, en la cual consta el compromiso de aportar los recursos correspondientes.

3. Proyecto formulado en la metodología General Ajustada (MGA) adoptada por el DNP para proyectos de inversión. (...)

Con fundamento en la documentación aportada, la cual fue elaborada, suscrita y presentada por profesionales competentes y bajo la responsabilidad técnica y administrativa del Municipio de Cáqueza, los cuales suscriben los memoriales de responsabilidad frente a los diseños presentados (levantamiento topográfico, estructural, arquitectónico, hidráulico, eléctrico y presupuestal), el ICCU emitió la viabilización del proyecto. Esta decisión se adoptó una vez surtida a revisión metodológica por parte de INDEPORTES y la revisión técnica realizada por el Instituto, cumpliendo así con el proceso establecido para la validación de proyectos de infraestructura deportiva.

En este orden de ideas, la entidad no comparte la afirmación realizada por el equipo auditor el cual afirma que “Se evidenciaron deficiencias en la planeación, formulación y estructuración técnica del proyecto de mejoramiento del Estadio Antonio Sánchez Luque”, lo anterior, si se tiene en cuenta que desde el ICCU se dio cumplimiento de todos los requisitos definidos en los procedimientos internos para la viabilización del proyecto y se valoró de manera integral toda la información aportada por el municipio, pudiendo inferir, con la documentación que se contaba en el momento, que el proyecto cumplía con todas las condiciones solicitadas en la resolución, que su presupuesto era razonable y que permitiría cumplir con el objeto y alcance propuesto.

SITUACIONES PRESENTADAS DURANTE LA EJECUCIÓN. Durante el desarrollo de las actividades contractuales se presentaron imprevistos técnicos que afectaron la ejecución total del módulo de periodistas y de los camerinos, como lo son: las fallas estructurales presentadas en la cubierta de la gradería costado norte y en la gradería del costado sur (existentes), las cuales presentaban un riesgo inminente no solo para el desarrollo del proyecto, sino para el futuro uso por parte de la comunidad. Por lo cual, por solicitud del contratista y avalada por la interventoría y el municipio como ejecutor del proyecto, se solicita la demolición y con el fin de asegurar el adecuado funcionamiento del escenario deportivo y garantizar la efectiva prestación del servicio público de recreación y deporte, se priorizó la construcción de la cancha, permitiendo así la funcionalidad general del proyecto en beneficio de la comunidad del Municipio de Cáqueza.

OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO COMO EJECUTOR DEL CONVENIO. Corolario de lo expuesto, resulta pertinente precisar que, en su calidad de Ejecutor del Convenio Interadministrativo, el Municipio se encuentra obligado a dar cumplimiento a las obligaciones contractuales asumidas. En particular, el literal K) de la Cláusula Sexta establece expresamente que corresponde al Municipio: “K) Asumir todos los costos adicionales e imprevistos que puedan surgir en la ejecución del objeto del convenio”. (...)

Lo anterior, para indicar que, los ajustes, imprevistos y situaciones no previstas que se presenten durante la ejecución del proyecto deben ser gestionados y asumidos por el Municipio, conforme a lo pactado contractualmente y en armonía con los principios de la Contratación estatal.

Así las cosas, la entidad estima que cumplió con sus obligaciones en cuanto a la valoración técnica y administrativa necesaria para la viabilización del proyecto y posterior materialización del convenio interadministrativo, asegurando el cumplimiento del principio planeación, por lo cual, se solicita desestimar la presente observación en el informe final. “

Análisis de la respuesta

La entidad fundamenta su respuesta en que la viabilización del proyecto se realizó con base en la documentación técnica, administrativa y financiera aportada por el Municipio de Cáqueza, la cual habría cumplido con la totalidad de los requisitos exigidos en la lista de verificación del ICCU. Así mismo, señala que los imprevistos técnicos surgieron durante la

ejecución y que, conforme a las obligaciones contractuales, los sobrecostos debían ser asumidos por el municipio como ejecutor.

No obstante, si bien es cierto que el municipio es responsable por la entrega de los estudios y diseños, también lo es que el ICCU, en su rol de entidad viabilizadora y estructuradora del proyecto, esta tiene el deber de ejercer una revisión técnica, no meramente formal, conforme a los principios de planeación, economía y responsabilidad previstos en la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Las situaciones presentadas durante la ejecución, cambio de ubicación de módulos, incremento del muro de contención por condiciones geotécnicas no previstas, modificación de camerinos por invasión de linderos, omisión de cantidades para el tanque de 270 m³ y reducción de ítems para ajustar el presupuesto, no corresponden a hechos imprevisibles, sino a deficiencias propias de la etapa de planeación, específicamente en:

- Estudios de suelos incompletos o no integrados al diseño estructural.
- Deficiente localización del proyecto, frente a linderos reales.
- Presupuesto inicial sin totalidad de ítems requeridos.
- Falta de compatibilización entre diseños arquitectónicos, estructurales e hidráulicos.

Así mismo, la necesidad de priorizar la cancha y entregar módulos de camerinos, baños y periodistas inconclusos, plenamente constatado en el acta de recibo final y en la visita fiscal del 23 de octubre de 2025, ratifica que el proyecto no garantizó su funcionalidad integral, afectando la puesta en servicio a los beneficiarios de la infraestructura de recreación y deporte.

La respuesta de la entidad no desvirtúa el hecho generador de la observación, ya que se limita a trasladar la responsabilidad al municipio, sin controvertir técnicamente las falencias de planeación evidenciadas en campo y documentadas en la ejecución.

Analizada la respuesta presentada por el ICCU, esta no desvirtúa los hechos observados, toda vez que las situaciones presentadas durante la ejecución del proyecto, corresponden a deficiencias en la planeación, formulación y estructuración técnica del proyecto, y no a imprevistos excepcionales.

En consecuencia, se valida el hallazgo por vulneración del principio de planeación contractual, afectación de la funcionalidad integral del escenario deportivo y limitación en la prestación del servicio a los beneficiarios de la infraestructura de recreación y deporte del Municipio de Cáqueza.

Hallazgo No. 13 Deficiencias en la calidad de actividades de obra del Contrato ICCU 988 de 2022 - Parque Recreo Deportivo Guaduas⁴² (D) (F)

El Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca - ICCU suscribió con el Consorcio ELITE el Contrato ICCU 988 de 2022, cuyo objeto fue la construcción del Parque

⁴² CGR Código APA-COH_12178_2025-2-AU-CU

Recreo Deportivo Simón Vera en el Municipio de Guaduas por \$3.424.415.202. Durante la visita de obra efectuada por la CGR, se evidenció que el escenario deportivo presenta un deterioro prematuro en varios ítems de obra ejecutados y pagados. Esta situación se origina en debilidades en el seguimiento y supervisión contractual ejercida por la entidad, generando un **presunto detrimento patrimonial por \$499.553.899**, representado en el deterioro prematuro de los elementos observados, lo que disminuye la vida útil del Parque Recreo deportivo Simón Vera del Municipio de Guaduas y afecta la inversión pública destinada al mejoramiento de la infraestructura recreativa y deportiva.

Constitución Política de Colombia, Artículo 209. De la función administrativa.

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Artículo 4. De los derechos y deberes de los contratistas. Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Artículo 26. Del principio de responsabilidad.

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales a, b, e y g.

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 3. Gestión Fiscal, artículo 6. Daño Patrimonial al Estado.

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual, Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario. Artículo 26. La falta disciplinaria. Artículo 38. Deberes.

Manual de Contratación y Supervisión del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca-ICCU, adoptado mediante las Resoluciones 524 de 2016 y 540 de 2023, indica:

“Capítulo 8. Numeral 8.3 obligaciones del Interventor. (...)

2. Requerir al contratista el cumplimiento de las obligaciones previstas en el pliego de condiciones, minuta y demás documentos que integran el contrato.

3. Recomendar por escrito las acciones necesarias para la correcta ejecución del contrato. (...)

8. Responder por el seguimiento y control de los proyectos que se ejecuten y garantizar la calidad (...)

13. Efectuar un estricto control de calidad de los materiales empleados por el contratista (...)”

“Capítulo 9. 9.3 De las funciones del supervisor. Velar por el cumplimiento del contrato en tiempos, calidad y cantidades ejecutadas de manera adecuada (...) Aprobar o rechazar por escrito de manera oportuna y motivada, la entrega de los bienes y servicios (...) Supervisar e informar cuando se presente un incumplimiento (...) Realizar visitas de seguimiento y control (...)”

El Contrato ICCU 988 de 2022, indica:

“Cláusula 9. Obligaciones Generales del Contratista. Además de las derivadas de la esencia y la naturaleza del contrato, la ley, las obligaciones y condiciones señaladas en el Pliego de Condiciones y demás Documentos del Proceso, vigente durante la ejecución del contrato, el Contratista se obliga a: (...)

4. Desarrollar el objeto del Contrato en las condiciones de calidad, oportunidad, y obligaciones definidas en los Documentos del Proceso de Contratación.

5. Garantizar la calidad de los bienes y servicios prestados, de acuerdo con el Anexo Técnico, el Pliego de Condiciones y demás Documentos del Proceso. (...)”

Para realizar la construcción del Parque Recreo Deportivo Simón Vera en el Municipio de Guaduas, el ICCU, suscribió los siguientes contratos:

Cuadro No. 54. Contratos Construcción del parque Recreo Deportivo

Cifras en pesos corrientes

Concepto	Contrato de obra	Contrato de Interventoría
Contrato Administración delegada	ICCU 988 de 2022	ICCU 161 de 2023
Contratista	CONSORCIO ELITE NIT. 901.645.478-3	CONSORCIO INTER 1 NIT. 901668187—4
Objeto	Construcción del Parque Recreo deportivo Simón Vera en el Municipio de Guaduas, del Departamento de Cundinamarca.	Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera, Ambiental y legal para la Construcción del Parque Simón Vera en el Municipio de Guaduas, del Departamento de Cundinamarca
Valor	Valor inicial \$3.255.415.202 Valor final \$3.424.415.202	Valor final \$299.999.630
Plazo	8 meses 1 mes de adición para un plazo final de 9 meses	24 meses
Acta de inicio	25 de abril de 2023	25 de abril de 2023
Fecha de terminación	9 de abril de 2024	9 de abril de 2024
Estado actual	Liquidado	Liquidado
Supervisor	N/A	Director de Construcciones ICCU

Fuente: Expediente de los contratos ICCU 988 de 2022 y ICCU 161 de 2022.

Elaboró: Equipo auditor.

La CGR realizó visita de inspección al sitio de ejecución del contrato de obra entre el 20 y 21 de octubre de 2025, en la que asistieron por parte del ICCU el director de construcciones, el jefe de control interno y el profesional de apoyo a la supervisión, el contratista del Municipio de Guaduas y funcionario enlace del Instituto de Cultura y Turismo del Municipio de Guaduas.

Durante esta inspección, la CGR recorrió el escenario deportivo que se encuentra bajo custodia del municipio, con el fin de identificar el alcance de los trabajos realizados y verificar la calidad y cantidad de las obras ejecutadas. Para esta última actividad, se utilizó el flexómetro como instrumento de medición. Resultado de este recorrido y del análisis contractual, se determinó que se realizaron pagos de cantidades de obras, que no cumplen con las especificaciones técnicas y de calidad, correspondientes a las descritas contractualmente, presentando un deterioro prematuro en los ítems que se describen y cuantifican a continuación:

Cuadro No. 55. Ítems de Obra con Deterioro Prematuro

Cifras en pesos corrientes

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad Verificada Deterioro	Valor Unidad (IVA incluido)	Valor Pago (Deterioro prematuro)
4.02	Concreto clase D f'c=3.000 psi (placas)	M ²	373,375	84.486	31.544.960
NP 4.03 ICCU-4.8	Placa base en concreto 0.08 2500 PSI	m ³	29,87	1.213.949	36.260.656
NP-4.13	Piso caucho reciclado 7 cm (EPDM 1 cm+SBR 6 cm) Suministro e Instalación	m ²	1	702.485	702.485
5.2.3	Recubrimiento sintético de base 100 aplicada para campos deportivos	m ²	417,36	61.225	25.970.226
NP-4.09	Suministro e instalación de grama natural para campo de futbol referencia bermuda variedad Horqueta	m ²	4.103	98.250	403.119.750
NP 2.9	Suministro e instalación de sistema primario de riego para campo de futbol	unidad	1	1.955.822	1.955.822
Total de obras con baja calidad y deterioro prematuro (Los valores incluyen el A.I.U. del 31%)					499.553.899

Fuente: Expediente contractual y acta de visita de obra del 20 y 21 de octubre de 2025.

Elaboró: Equipo auditor.

La placa de contrapiso correspondiente al acceso y a la zona del parque biosaludable presenta fisuras de 1,5 mm, 2,20 mm, 2,00 mm y de 0,5 cm y 0,7 cm, con longitudes desde 0,40 m hasta 2 metros. Con una profundidad 0.5 cm, particularmente las de mayor amplitud.

El área medida del ítem 4.02 por 373,375 m² se encuentra afectada por fisuras, es importante aclarar que las fisuras indican la superación de esfuerzos internos y pueden comprometer la durabilidad del elemento, si permiten la entrada de agentes externos como se evidenció a través de deformaciones y fallas funcionales, reduciendo la durabilidad de la obra.

En cuanto al material o recubrimiento aplicado para la ejecución del ítem 5.2.3, este presenta descamación, textura irregular, degradación y levantamiento de la pintura, particularmente en el área de la cancha de basquetbol, correspondiente a la medida de (7,4 m+7,4 m) * (14,1 m+14,1 m) y no se encuentra el sistema primario de riego en buen estado.

Imágen No. 2. Placa de Contrapiso, Recubrimiento de Cancha y Piso de Caucho Reciclado





Fuente: Registro fotográfico tomado el 20 de octubre de 2025 en visita fiscal realizada por la CGR.

La totalidad del área de la cancha de futbol, se encuentra con acolchamientos y hundimientos, la superficie no es uniforme y no se evidencia el material vegetal en varias zonas del campo deportivo, igualmente, se observa que el material no corresponde a grama con adaptabilidad al clima, capacidad de formar cubierta verde, densa y alta resistencia al pisoteo requerida para la práctica del deporte “futbol”.

Se evidencian zonas de la cancha con material vegetal diferente a grama, identificando plantas ornamentales y de forraje que son características de las zonas cálidas de fácil

adaptación a los suelos con poca agua, conocidas como (dormilona, escobilla, hierba de pollo y coquito).

Las medidas tomadas de la cancha de futbol, para el ítem NP-4.09 corresponden a 50,6 m *81,28 m, para un área de 4.112 m², no obstante, se aclara que la cantidad total pagada en actas corresponde a 4.103 m.

Imágen No. 3. Grama Natural en el Campo de Futbol



Fuente: Registro fotográfico tomado el 20 de octubre de 2025 en visita fiscal realizada por la CGR.

El escenario deportivo fue entregado al Municipio de Guaduas el 23 de mayo de 2024. En informe del 3 de abril de 2024 emitido por el Secretario de Agricultura y Medio Ambiente municipal⁴³ manifiesta “(...) que aproximadamente el 15% del terreno se encuentra sin cubrimiento vegetal, adicionalmente a esto el terreno no presenta uniformidad”, enunciando que las variedades encontradas o plantadas corresponden a Pasto Bahía (*Paspalum notatum*) y Pasto Chato común (*Axonopus fissifolius*). Según oficios DA3-012-2025 del 20 de enero de 2025 y DA3-413-2025 del 5 de junio de 2025 dirigidos al ICCU, el municipio reitera las condiciones de deterioro presentadas en el escenario deportivo.

El director de construcciones del ICCU, frente a las acciones realizadas manifestó “se han adelantado requerimientos por estabilidad de obra, al contratista de interventoría, con relación a la grama y diferentes solicitudes expuestas en el último año, esto con el fin de evaluar y proceder con la apertura de un proceso sancionatorio respaldado por la garantía de estabilidad de obra”, soportado en las siguientes correspondencias electrónicas:

- Del 25 de junio de 2024 con asunto “Traslado solicitud revisión sistema de bombeo”.
- Del 14 de febrero de 2025 “Respuesta a solicitud de verificación de estabilidad de obra y subsanación de inconsistencias en escenario deportivo Simón Vera del Corregimiento de Puerto Bogotá”.
- Del 19 de marzo de 2025 “Cumplimiento de compromisos”.
- Del 11 de abril de 2025 “Solicitud de pronunciamiento sobre comunicado ICCU-998-2025-006 del 20 de marzo de 2025, remitido por el consorcio ELITE, en el marco de la subsanación de observaciones por estabilidad de obra”.
- Del 4 de junio de 2025 “Reiteración de pronunciamiento sobre comunicado ICCU-998-2025-006 del 20 de marzo de 2025, remitido por el consorcio ELITE, en el marco de la subsanación de observaciones por estabilidad de obra”.

Posterior a la visita fiscal efectuada por la CGR, el 5 de noviembre de 2025 mediante correo electrónico el ICCU informó que el 27 de octubre de 2025 radicó ante la firma interventora, solicitud de inicio de proceso por presunto incumplimiento del amparo de estabilidad de obra.

Estos hechos evidencian una gestión ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, así como la inobservancia de los principios que rigen la función administrativa, reflejando debilidades en el seguimiento y supervisión contractual ejercida por la entidad territorial, al recibir y aprobar pagos al contratista por obras que no cumplieron con las especificaciones técnicas exigidas. Esta situación genera un presunto detrimento patrimonial por \$499.553.899, representado en el deterioro prematuro de los ítems observados, lo que disminuye la vida útil de las obras e impacta el servicio y disfrute del Parque Recreo Deportivo Simón Vera, por parte de la comunidad beneficiada del municipio.

Hallazgo con presunta incidencia fiscal por **\$499.553.899** y presunta incidencia disciplinaria, según lo previsto en el Código General Disciplinario.

⁴³ oficio SAMA 0042-2024 “Análisis agronómico del estado de la grama del contrato ICCU 998 de 2022”.

Respuesta Entidad

La entidad territorial emite respuesta en los siguientes términos:

“(…) se identificaron condiciones de deterioro en algunos elementos del escenario deportivo, resulta indispensable diferenciar entre los aspectos atribuibles a la ejecución contractual y aquellos derivados de factores externos como el uso intensivo de la infraestructura, la ausencia de labores de mantenimiento por parte del ente territorial receptor y las condiciones climáticas propias del municipio de Guaduas (…)

(…) Dicha afirmación desconoce que el ICCU ejerció la supervisión del contrato a través de una interventoría integral, contratada mediante el Contrato ICCU 161 de 2023, conforme a lo dispuesto en el Manual de Supervisión e Interventoría adoptado por la entidad (Resoluciones 524 de 2016 y 540 de 2023). En este marco, la interventoría fue la responsable directa del seguimiento técnico, administrativo, financiero, ambiental y legal del contrato de obra (…)

(…) Así las cosas, para el caso en particular, la Interventoría contratada por el ICCU realizó entre otras las siguientes actividades en la ejecución contractual, en su labor de control y seguimiento:

- *La verificación de la calidad de los materiales empleados en la ejecución.*
- *La elaboración de informes periódicos de avance y calidad, con un total de 44 informes semanales y 6 informes generales correspondientes a cada una de las actas parciales del contratista (…)*

(…) Con este nivel de trazabilidad documental, se evidencia que la gestión técnica de supervisión ejercida al contrato de interventoría fue agotada y cumplida en su totalidad, desvirtuando la afirmación que el ICCU no haya adelantado labores de control y vigilancia sobre la ejecución contractual (…)

ANTECEDENTES DE SUPERVISIÓN PREVIOS AL RECIBO A SATISFACCIÓN DEL PROYECTO: *(…) En esta sesión se verificó que, si bien la obra civil se encontraba finalizada, la grama natural aún se encontraba en proceso de germinación, habiéndose completado su instalación el 20 de febrero. La interventoría presentó observaciones técnicas emitidas por el especialista agrónomo, sustentadas en registro fotográfico. Se propuso programar una visita técnica para el 22 de marzo con el fin de evaluar el estado de la grama y definir los tiempos necesarios para su entrega en condiciones óptimas. Como parte del proceso de cierre del Contrato ICCU 998 de 2022, el Consorcio Interventoría 1 emitió el 22 de marzo de 2024 el oficio INT-PB-40-2024, en el cual presentó observaciones técnicas sobre el estado de la grama natural instalada en el campo de fútbol del Parque Recreo Deportivo Simón Vera. Entre las recomendaciones destacadas se incluyeron la necesidad de realizar podas generales, permitir un tiempo. Posteriormente, la interventoría reiteró su posición mediante el oficio INT-PB-41-2024, también fechado el 22 de marzo de 2024, en el cual insistió en la necesidad de prorrogar el contrato de obra e interventoría por al menos un (1) mes o, en su defecto, recomendó al ICCU iniciar el procedimiento administrativo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 por presunto incumplimiento. Como resultado de las diferencias técnicas entre la interventoría y el contratista respecto al estado de la grama natural y la funcionalidad del campo deportivo, y en atención a las comunicaciones cruzadas del 22 de marzo de 2024 (…)*

(…) El 17 de mayo de 2024 se certificó por el profesional de la interventoría que las observaciones formuladas en el acta de terminación del 9 de abril de 2024 y de la visita del 1 de mayo fueron subsanadas en su totalidad, quedando el proyecto sin pendientes técnicos, por lo cual, se suscribe el Acta de Entrega y Recibo a Satisfacción del Contrato de Obra No. ICCU 998 de 2022, con la participación del ICCU, el contratista Consorcio ELITE y la INTERVENTORÍA CONSORCIO INTER 1. En dicha acta se dejó constancia de que todas las actividades contratadas fueron ejecutadas y entregadas conforme a las especificaciones técnicas, incluyendo el ítem NP 4.09 correspondiente al suministro e instalación de grama natural tipo Bermuda variedad Horqueta. Asimismo, se reiteró

la importancia de cumplir con el manual de operación y mantenimiento, especialmente en lo relacionado con el manejo agronómico del campo deportivo (...)

(...) Aunque se efectuó la entrega oficial del proyecto por parte del ICCU, la interventoría y el contratista el municipio manifestó que el acta de recibo debía ser firmada por el representante legal (alcalde) y que se emitiría un concepto técnico posterior. En consecuencia, se dejó constancia de que la responsabilidad del mantenimiento del parque recaería en el municipio una vez se formalice el recibo. Se entregó el manual de uso y mantenimiento firmado (...)

G (...) Ahora bien, la entidad no desconoce que a la fecha existan afectaciones en los ítems referidos por el ente de control, pero estos no pueden ser atribuidos a priori a debilidades en el ejercicio de supervisión, sino como ya se referenció los mismos pueden obedecer a factores externos como: el uso (inapropiado), a la falta de mantenimiento o incluso a condiciones climáticas (...). Así las cosas, frente a los aspectos asociados a posibles deficiencias constructivas, el ICCU informa que activó oportunamente el proceso de estabilidad de obra, requiriendo formalmente al contratista y a la firma interventora, con el fin de adelantar las verificaciones, correcciones y gestiones necesarias en el marco de las garantías vigentes (...)

(...) La Subdirección de contrataciones el 18 de noviembre de 2025 avoca conocimiento y da apertura del proceso administrativo contractual para determinar la materialización de la presunta estabilidad de obra, el cual se encuentra en curso (...)

OBSERVACIONES SOBRE CUANTIFICACIÓN DE ÍTEMS (...) el ICCU precisa que las afectaciones señaladas corresponden a deterioros parciales que no comprometen la totalidad de las áreas intervenidas (...)

1. Sobre la conclusión de “mala instalación”: (...)

(...) Así las cosas, para la entidad es claro, conforme al soporte documental entregado por el contratista y avalado por la interventoría, que la especie de césped instalado correspondía a la requerida contractualmente, siendo este el insumo principal para que la entidad reconociera el cumplimiento de la actividad contractual (...)

(...) En este sentido, la afirmación realizada por el equipo auditor, basada en una inspección visual al proyecto un año después de su instalación, resulta improcedente al afirmar a priori que la grama no se ajusta a lo requerido para las condiciones del campo deportivo (...)

(...) Placas de concreto (373.375 m² - ítem NP 4.02):

Las fisuras evidenciadas en las placas de concreto presentan dimensiones que oscilan entre 1.5 mm y 0.7 cm, con longitudes de hasta 2 metros. No obstante, dichas manifestaciones no implican que la totalidad del área ejecutada (380 m²) se encuentre comprometida estructuralmente (...)

(...) El deterioro señalado en este elemento no afecta la totalidad del volumen instalado. Se trata de sectores puntuales que pueden ser ajustados mediante procedimientos de reparación, nivelación o sellado, a cargo del contratista (...)

(...) las fisuras observadas corresponden a un nivel de severidad baja, sin evidencia de impacto significativo sobre la estabilidad estructural en su estado actual. Estas fisuras pueden ser atendidas mediante un proceso correctivo, consistente en el sellado (...)

(...) Recubrimiento sintético y pintura de canchas deportivas (417.36 m² - ítem 5.2.3):

El desgaste responde a condiciones climáticas propias de Puerto Bogotá y al uso constante desde su instalación hace más de un año. No obstante, se requirió al contratista para asumir las labores de reposición y mantenimiento por estabilidad.”

Análisis de respuesta

Teniendo en cuenta los soportes que respaldan la ejecución del contrato remitidos por la entidad, la CGR evidencia que efectivamente existen elementos para cuestionar la carencia de calidades técnicas y mantenimientos adecuados de la obra.

A través del seguimiento efectuado por la interventoría y la supervisión del contrato, se advirtieron las deficiencias en la grama desde marzo de 2024. Debido a las debilidades identificadas, solicitaron prórroga y la apertura de proceso por presunto incumplimiento, visible en los oficios INT-PB-40-2024 e INT-PB-41-2024, respectivamente y en los cuales se evidencia diferencias técnicas significativas entre la interventoría y contratista sobre la calidad de la grama y funcionalidad del campo deportivo. Sin embargo, dos meses después, la interventoría certifica que las anomalías fueron subsanadas, procediendo el ICCU a recibir la obra a satisfacción.

En consecuencia, de la documentación examinada, es evidente la existencia de alertas técnicas sobre la calidad, especialmente de la grama natural, que no fueron plenamente resueltas sino subsanadas bajo criterios no explicados.

El ICCU argumenta deterioro por uso y clima, pero no tiene en cuenta que, una obra ejecutada, de conformidad con la normatividad técnica, contempla estas condiciones. Así mismo, justifica la situación en las siguientes causas externa, tales como uso intensivo, clima, falta de mantenimiento y un año al servicio de la comunidad.

Sin embargo, la exposición a condiciones climáticas y al uso, son variables previsibles, más aún cuando existe un manual de mantenimiento aplicable al escenario objeto de la obra, en materia de clima cálido y suelo arenoso. Asimismo, existe un manual de operación y mantenimiento que define las labores mínimas para conservar la superficie deportiva y demás instalaciones. El mantenimiento está a cargo del Municipio de Guaduas toda vez que fue entregado el 23 de mayo de 2024.

Es importante resaltar que, a través del radicado SAMA-0042-2024 del 3 de abril de 2024, proferido antes del proceso de entrega y liquidación del contrato de construcción del escenario deportivo, el Municipio de Guaduas a través de la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente, evidencia las falencias del escenario deportivo, haciendo referencia a las variedades encontradas: Pasto Bahía-paspalum notatum y pasto chato común-axonopus fissifolius.

La especie de grama contratada (Bermuda Horqueta) y de acuerdo a los soportes entregados por el ICCU, fue la instalada en el escenario deportivo. Sin embargo, luego de un año de entrega, presenta deterioros significativos con pérdida total en varias zonas del escenario deportivo mostrando carencias en el enraizamiento.

En cuanto a las fisuras en placas de concreto y el desgaste del recubrimiento, el ICCU señala que, tienen severidad baja, la extensión es parcial y reparable. Sin embargo, a un año de la entrega del escenario deportivo, no se han reparado, lo cual permite el ingreso de agentes extraños a la superficie y facilita la aparición de daños mayores, lo que demuestra que los daños no son de severidad baja como aseguró el ICCU.

Frente a los recubrimientos deportivos, el desgaste prematuro también se asocia a causas de falta de calidad, coherencia o mala adherencia de los productos, como se logra evidenciar en el registro fotográfico el cual refleja un deterioro mayor.

Finalmente, los deterioros prematuros (menos de un año) desvirtúan la existencia de una supervisión e interventoría adecuada, porque la obra pagada y recibida, no evidencia la durabilidad esperada frente a las condiciones normales de uso y clima. Mas aún, cuando se inicia un proceso de incumplimiento y existe reconocimiento por parte del ICCU de deterioros en algunos de los ítems al señalar: *“sin embargo, estos no pueden atribuirse de manera anticipada a fallas en la ejecución o en la supervisión”*. La entidad inició el proceso administrativo por estabilidad de obra posterior a la visita de la CGR, requiriendo formalmente al contratista y a la interventoría para evaluar técnicamente las afectaciones observadas, situación evidenciada en oficio del 18 de noviembre de 2025, así: *“La Subdirección de contrataciones el 18 de noviembre de 2025 avoca conocimiento y da apertura del proceso administrativo contractual para determinar la materialización de la presunta estabilidad de obra, el cual se encuentra en curso”*, lo que confirma lo evidenciado en la visita efectuada por la CGR.

Por lo anterior, al no desvirtuarse la situación detectada, se valida como hallazgo con presunta incidencia fiscal por **\$499.553.899** y presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 14 Pago de cantidades no ejecutadas contrato derivado de obra 348 del 2023 del Convenio Interadministrativo COID 936 de 2023⁴⁴ (BA)

En el marco del Convenio COID 936 de 2023, suscrito entre el Ministerio del Deporte y el Municipio de Fómeque para la construcción de un centro deportivo especializado, y del Contrato de Obra 348 de 2023 celebrado por el municipio con el Consorcio Kairos Deportivo, se evidenció, durante la visita de obra realizada el 24 de octubre de 2025, que, pese a haberse suscrito el acta de recibo final a satisfacción el 2 de mayo de 2024, el Municipio de Fómeque efectuó pagos al contratista por cantidades de obra no ejecutadas en el ítem contractual 11.12, correspondiente al sistema de muro retráctil acústico. Esta situación se origina en deficiencias en el proceso de supervisión y control contractual, que evidencian inobservancia de los fines esenciales del Estado, generando un beneficio de auditoría por \$5.365.965.

Constitución Política de Colombia, Artículo 209. De la función administrativa.

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Artículo 4. De los derechos y deberes de los contratistas. Artículo 26. Del principio de responsabilidad.

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual, Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

Convenio Interadministrativo COID 936 de 2023. Cláusulas específicas o particulares,

⁴⁴ CGR Código APA-COH_12196_2025-2-AU-CU

“8) obligaciones o Compromisos a cargo del ente Ejecutor: v.Obligaciones relacionadas con la ejecución y recibo del proyecto (...) 1. la Entidad Ejecutora velara por que se cumplan las condiciones normativas que vayan encaminadas a la debida ejecución de la obra. (...)”
Contrato de Obra 348 de 2023 (LP-03 de 2023)

“Cláusula 3. Alcance del objeto: “(...) El contratista se obliga para con la entidad a ejecutar, a los precios cotizados en la propuesta y con sus propios medios: materiales, maquinaria, laboratorios, equipos y personal, en forma independiente y con plena autonomía técnica y administrativa, hasta su total terminación y aceptación final, las cantidades de obra que se detallan en su propuesta económica (...)”

Cláusula 8. Forma de pago: “(...) y la cancelación de los recursos se efectuará previo cumplimiento de los trámites administrativos que haya lugar, para lo cual el Contratista aportará la siguiente documentación: (...) Acta recibo firmada con memorias de cálculo (...)”

El Ministerio del Deporte y el Municipio de Fómeque, suscribieron el Convenio Interadministrativo COID 936 de 2023 el 23 de junio de 2023, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la construcción de un centro deportivo especializado en tenis de mesa y ajedrez en dicho municipio. En desarrollo del convenio, el Municipio de Fómeque celebró el 21 de noviembre de 2023 el Contrato de Obra 348 con el Consorcio Kairos Deportivo por \$3.434.680.059, para la ejecución del mismo objeto contractual.

El Contrato de Obra 348 finalizó el 2 de mayo de 2024 y cuenta con acta de recibo final a satisfacción, otorgada en la misma fecha. No obstante, durante la visita de inspección realizada por la CGR el 24 de octubre de 2025, se evidenció que en el ítem contractual 11.12 correspondiente al sistema de muro retráctil acústico, fueron reconocidas y pagadas cantidades de obra no ejecutadas físicamente en el proyecto, según lo detallado a continuación:

Cuadro No. 56. Mediciones de Área Visita Fiscal

11.12 sistema de muro retráctil acústico						
Área o lugar	Medición en visita fiscal (24/10/2025)			Medición memoria cantidad de obra		
	Largo (m) A	Ancho (m) B	Área (m²) C = A X B	Largo (m) D	Altura (m) E	Área (m²) F= D X E
Muro retráctil	31.77	4.7	149,32	33	4.7	155.10
Área faltante (m²) =ΣF-ΣC	5.78					

Fuente: Acta de visita fiscal del 24 de octubre de 2025.

Elaboró: Equipo auditor.

Por lo anterior, se concluye que el Municipio de Fómeque, efectuó pagos al contratista de obra por 5.78 m² del ítem 11.12, los cuales no fueron ejecutados. Adicionalmente, se evidenció en los planos récords que las longitudes del muro, concuerdan con la longitud de muro realmente instalado y evidenciado en la visita fiscal, y no con las longitudes de las memorias de cálculo de cantidades.

Cuadro No. 57. Cuantificación del Ítem 11.12

Cifras en pesos corrientes

Ítem	Descripción Ítem	Unidad	Valor Unitario Incluye AIU A	Cantidad pagada según acta de recibo final (m²) B	Cantidad instalada evidenciada visita CGR (m²) C	Diferencia (m²) D= B-C	Valor detrimento E=A*D
11.12	Sistema de muro retráctil acústico	m²	928.207	155,10	149,32	5,78	5.365.965

Fuente: Acta de visita fiscal del 24 de octubre de 2025.

Elaboró: Equipo auditor.

Los hechos anteriormente expuestos demuestran incumplimiento del objeto y alcance definidos en el contrato de obra, así como, de los criterios normativos aplicables por parte del contratista y del supervisor durante la ejecución del proyecto. Adicionalmente, se evidencia incumplimiento de las obligaciones contractuales de la interventoría, toda vez que fueron aprobadas y recibidas cantidades de obra no ejecutadas, sin contar con los soportes técnicos requeridos en el Contrato de Obra 348. Esta situación genera afectación al objeto contractual y a su alcance, pese a que el contrato ya fue liquidado y cancelado en su totalidad desde el 9 de octubre de 2025, según comprobante de egreso No. 2025001693 expedido por el Municipio de Fómez.

De igual manera, se evidenciaron deficiencias en el proceso de supervisión contractual ejercido por el municipio toda vez que se aprobaron, recibieron y pagaron cantidades de obra no ejecutadas, desconociendo los procedimientos y responsabilidades establecidos para el control técnico, administrativo y financiero de la obra.

El reconocimiento y pago de ítems inexistentes constituye inobservancia de los fines esenciales del Estado, afectando la correcta destinación de los recursos público y evidencia una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente relacionada con la inversión efectuada con cargo a recursos destinados a la infraestructura deportiva.

En respuesta a la comunicación de la observación el Ministerio del Deporte remite soporte del reintegro total de los recursos por \$5.365.965, correspondientes a las cantidades de obra no ejecutadas del ítem 11.12 del Contrato de Obra No. 348 de 2023, generando un beneficio de auditoría por \$5.365.965.

Hallazgo con beneficio de auditoría por **\$5.365.965**.

Respuesta Entidad

El Ministerio del Deporte emite respuesta en los siguientes términos:

“(…) En atención a la observación identificada por la Contraloría General de la República, la cual refiere “Observación No. 11. Pago de cantidades no ejecutadas contrato derivado de obra 348 del 2023 del Convenio Interadministrativo COID 936 de 2023 (D) (F)”.

En el marco del Convenio COID 936 de 2023, suscrito entre el Ministerio del Deporte y el Municipio de Fómez para la construcción de un centro deportivo especializado, y del Contrato de Obra No. 348 de 2023 celebrado por el municipio con el Consorcio Kairos Deportivo, se evidenció, durante

la visita de obra realizada el 24 de octubre de 2025, que, pese a haberse suscrito el acta de recibo final a satisfacción el 2 de mayo de 2024, el Municipio de Fómeque efectuó pagos al contratista por cantidades de obra no ejecutadas en el ítem contractual 11.12, correspondiente al sistema de muro retráctil acústico.

Así las cosas, sea lo primero indicar que la observación obedece al contrato de obra No. 348 de 2023 celebrado por el municipio con el Consorcio Kairos Deportivo, razón por la cual la misma fue trasladada por competencia al ente territorial a través del radicado No. 2025EE0037685. El ente territorial a través de correo electrónico de fecha 28 de noviembre, emite respuesta al Ministerio del Deporte en la cual refiere que “remito el comprobante de pago correspondiente a la devolución de los valores no ejecutados de los convenios suscritos con el Ministerio del Deporte, de conformidad con lo establecido en el instructivo vigente, por un valor de cinco millones trescientos sesenta y cinco mil novecientos sesenta y cinco pesos (\$5.365.965) MCTE, realizado el día de hoy vía PSE”, (se adjunta soporte).

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente en donde el ente territorial adjunta el soporte del reintegro al Ministerio de Hacienda de los valores no ejecutados por valor de (\$5.365.965) MCTE, se solicita su amable colaboración en retirar la presunta incidencia disciplinaria y fiscal de la mencionada observación al Ministerio del Deporte.”

Análisis de la respuesta

De conformidad con el análisis efectuado a la respuesta remitida por el Ministerio del Deporte, se verificó que el Municipio de Fómeque efectuó el reintegro total de los recursos por \$5.365.965, correspondientes a las cantidades de obra no ejecutadas del ítem 11.12 del Contrato de Obra 348 de 2023, situación que se encuentra soportada con el comprobante de pago al tesoro nacional⁴⁵.

En consecuencia, se desvirtúa la presunta incidencia fiscal inicialmente determinada, por haberse resarcido en su totalidad el valor del presunto detrimento, configurándose un beneficio por recuperación de recursos públicos.

Así mismo, atendiendo a que la inconsistencia fue corregida mediante la devolución voluntaria de los recursos, y que no se evidencia presuntamente ninguna conducta gravemente culposa o dolosa en los términos del Código General Disciplinario, también se desvirtúa la presunta incidencia disciplinaria, al haberse mitigado plenamente el efecto de la irregularidad observada.

Hallazgo No. 15 Deterioro prematuro escenario deportivo del Municipio de Sopó – Contrato de obra L-2021-0569, derivado del convenio ICCU 575 2021⁴⁶ (IP)

El Municipio de Sopó suscribió con INGASYC SAS el contrato de obra L-2021-0569, cuyo objeto fue la construcción de escenario deportivo en el centro poblado Briceño por \$2.242.040.458. Durante la visita de obra efectuada por la CGR, se evidenció que el escenario deportivo presenta deterioro prematuro en varios ítems de obra ejecutados y pagados. Esta situación se origina por debilidades en el seguimiento y supervisión

⁴⁵ Comprobante de pago PSE Sucursal Virtual Negocios Bancolombia; Referencia 1 186.119.220.44; Referencia 2 901771977; Fecha 28 Nov 2025 13:10:00; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; No. de comprobante: TR1309034895; Valor del Pago: \$5.365.965; Producto origen ****4297

⁴⁶ CGR Código APA-COH_12227_2025-2-AU-CU

contractual ejercida por el municipio, lo que disminuye la vida útil del escenario deportivo y afecta la inversión pública destinada al mejoramiento de la infraestructura recreativa y deportiva, generando incertidumbre sobre la correcta ejecución de la obra. En consecuencia, para determinar el daño patrimonial y considerando que los soportes analizados por la CGR, no reflejan certeza frente al valor total de los ítems ejecutados en el escenario deportivo, se solicitará apertura de una Indagación Preliminar.

Constitución Política de Colombia. Artículo 209. De la función administrativa.

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Artículo 5. De los derechos y deberes de los contratistas. Artículo 26. Del principio de responsabilidad.

Ley 87 de 1993, normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 2. Objetivos de Sistema de Control Interno, literales a, b, c y f.

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 39. Indagación preliminar.

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual, Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

Norma sismo resistente (NSR-10) *“Título F, el cual establece los requisitos generales para el diseño y construcción de estructuras de acero y aluminio. Este capítulo abarca temas como la aplicabilidad, los materiales, el diseño sismorresistente, los tipos de sistemas estructurales, y los requisitos para elementos individuales”*

NTC 5832:2021: Establece las prácticas estándar para edificios y puentes de acero.

NTC 1447: Fija los requisitos para el diseño de estructuras de acero.

NTC 3357: Define los métodos de ensayo para materiales metálicos.

NTC 3358: Especifica los requisitos técnicos para estructuras de acero, incluyendo diseño, fabricación y montaje.

NTC 3849: Proporciona directrices para el diseño y construcción de estructuras metálicas.

El contrato de obra L-2021-0569, indica:

“Cláusula 4. Obligaciones Generales del Contratista. Además de los (las) establecidos (as) en los artículos 4 y 5 de la 80 de 1993, el CONTRATISTA se obliga a cumplir todas aquellas obligaciones que se deriven del clausulado del presente contrato, que por su naturaleza y esencia se consideren imprescindibles para su correcta ejecución. Además de ello, son obligaciones del CONTRATISTA las siguientes:

(...)

4. 4. Cumplir con la totalidad de los alcances descritos en el contrato, sus anexos y demás soportes que lo anteceden, los cuales hacen parte integral del contrato. (...)”

El Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca - ICCU suscribió con el Municipio de Sopo el Convenio Interadministrativo ICCU 575 de 2021, cuyo objeto fue *“Aunar esfuerzos técnicos, Administrativos y financieros para la construcción de escenarios deportivo en el centro poblado Briceño sector cerro fuerte del municipio de Sopo del Departamento de Cundinamarca”*, por \$2.415.774.132. Posteriormente, el Municipio de Sopo celebró el contrato de obra L-2021-0569 con INGASYC SAS con el objeto de *“Construcción de escenario deportivo en el centro poblado Briceño sector cerro fuerte en el marco del convenio interadministrativo No 575 de 2021 suscrito entre el municipio de sopó y el ICCU en cumplimiento al plan de desarrollo sopo es nuestro tiempo 2020-2023”*, por \$2.242.040.458 y contrato de interventoría CM-2021-0572 por \$165.560.476.

El Convenio Interadministrativo ICCU 575 2021, finalizó por mutuo acuerdo el 25 de octubre de 2024, presentando el siguiente balance financiero:

Cuadro No. 58. Balance Financiero ICCU 575 2021

Cifras en pesos corrientes

Concepto	Valores
Valor inicial del convenio	1.615.774.132
Valor adición	800.000.000
Valor final del convenio	2.415.774.132
Valor ejecutado	2.407.600.934
Valor desembolsado al Municipio de Sopo	2.415.774.132
Valor saldo no ejecutado	8.173.198
Valor consignado por concepto de saldo no ejecutado	8.173.198
Valor rendimientos financieros	20.395.878
Valor consignado por concepto de rendimientos financieros	20.395.878

Fuente: documentación allegada por ICCU.

Elaboró: Equipo auditor.

El acta de liquidación de contrato de obra L-2021-0569, relaciona la siguiente información:

Cuadro No. 59. Contrato de Obra L-2021-0569

Cifras en pesos corrientes

Tipo de contrato	Contrato de Obra
Objeto del contrato	Construcción de escenario deportivo en el centro poblado Briceño sector cerro fuerte en el marco del convenio interadministrativo No 575 de 2021 suscrito entre el municipio de sopó y el ICCU en cumplimiento al plan de desarrollo sopo es nuestro tiempo 2020-2023.
Número del contrato	L-2021-0569
Contratista	INGASYC SAS
Firma del contrato	30 de diciembre de 2021
Fecha de inicio del contrato	04 de febrero de 2022
Fecha de terminación inicial	04 de septiembre de 2023
Fecha de terminación final	04 de septiembre de 2023
Modificadorio No.1	21 de junio de 2022
Valor inicial del contrato	\$1.499.146.984
Adición al contrato	\$742.893.474
Valor final del contrato	\$2.242.040.458
Suspensión No.1	45 días (28-nov-2022)
Prorroga No.1 a la suspensión No.1	15 días
Prorroga suspensión No.2	05 meses (31-mar-2023)
Prorroga No.2	20 días calendario
Prorroga No.1 a la suspensión No. 2	15 días calendario
Reinicio No.2	30 días calendario
Estado	15-ago-23
	Liquidado el 29/12/2023

Fuente: SECOP II.

Elaboró: Equipo auditor.

La CGR realizó visita de inspección al sitio de ejecución del contrato de obra, con el fin de identificar el alcance de los trabajos realizados y verificar la calidad y cantidad de las obras ejecutadas, de acuerdo a los ítems descritos en el presupuesto de obra y demás documentos soporte (Actas de entrega del contratista a interventoría y de interventoría al supervisor de contrato).

Resultado de este recorrido y del análisis contractual, se determinó que se realizaron pagos de cantidades de obras, que no cumplen con las especificaciones técnicas y de calidad, contractualmente pactadas, presentando un deterioro prematuro en los ítems que se describen y cuantifican a continuación:

Cuadro No. 60. Ítems de Obra con Deterioro Prematuro

Cifras en pesos corrientes

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Total
NP-35	PISO CAUCHO Contra atenuador de impactos parque para niños	M2	64,5	26.848.858
7,29	Teja sin traslapo	M2	829,47	60.091.784
7	Estructura Metálica	kg	40.181,50	625.023.233
Subtotal				711.963.874
		A.I.U.	33%	234.948.079
Valor Total				946.911.953

Fuente: Expediente contractual contrato de obra L-2021-0569.

Elaboró: Equipo auditor.

El escenario deportivo se encuentra terminado y entregado al Municipio de Sopó. Del análisis efectuado en la visita de obra, se permite inferir la materialización del daño prematuro de algunos ítems que conforman el escenario, equipos y piso recreo deportivo; adicionalmente, se observó la inclinación que presentan seis columnas con respecto a su desplome en la pérdida de verticalidad, como se muestra en el siguiente registro fotográfico:

Imagen No. 4. Escenario Deportivo Municipio de Sopó



	
Cortes artesanales en perforaciones	Desnivelación de platinas
	
Daño prematuro del concreto	Desprendimiento de cubierta teja
	
Estado del piso de caucho	Deterioro del piso de caucho

	
Levantamiento de piso de caucho parque infantil	Estructuras del parque infantil sin soldaduras, ni pernos
	
Falta de perno y tuerca de sujeción parque infantil	Vista de parque infantil
	

Fuente: Acta de visita fiscal del 24 de octubre de 2025.

La situación detectada por la CGR, respecto del análisis documental y a la visita efectuada; identificó debilidades en la labor de supervisión y control, así:

- En las fases de montaje de la estructura metálica, no se realizó la verificación de la verticalidad de las columnas con equipo topográfico y reportadas en la cartera de puntos de verticalidad, evidenciando inadecuados procesos de armado de la estructura metálica.
- Falta de mantenimiento por parte del municipio, reflejado en los pernos oxidados y tuercas desajustadas, generando daño prematuro en la estructura y en las tejas de la cubierta presentando separaciones en las uniones de las crucetas de las cerchas metálicas que conforman la cubierta.
- Las platinas de las bases no cumplen con las especificaciones técnicas de corte industrializado (laser) y se evidenció que fueron realizadas de forma artesanal con equipo de oxicorte, generando debilitamientos en la platina.
- No se evidencian las memorias y carteras de torquedo para los pernos y tuercas que conforman las bases de las columnas instaladas.
- No se evidenció los planos de taller y montaje de la estructura metálica, resumidos en los planos récords y manuales de mantenimiento entregados al Municipio de Sopo.
- No se evidencia la aplicación de un mortero de nivelación para unión de la platina a la estructura de concreto.
- Daño prematuro y desprendimiento del piso de protección del área de juegos, ocasionados por la inadecuada instalación y armado de las piezas.
- No se evidenció en la carpeta del contrato los certificados y ensayos de calidad de los concretos vaciados (NTC550)⁴⁷, diseños de mezcla de acuerdo a la NTC3459 y cartera de torquedo de los pernos, requeridos contractualmente.

Estos hechos evidencian una gestión ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, así como la inobservancia de los principios que rigen la función administrativa, reflejando debilidades en el seguimiento y supervisión contractual ejercida por la entidad territorial, al recibir obras que no cumplieron con las especificaciones técnicas exigidas, generando incertidumbre sobre la correcta ejecución de la obra. En consecuencia, para determinar el daño patrimonial y considerando que los soportes analizados por la CGR, no reflejan certeza frente al valor total de los ítems ejecutados en el escenario deportivo, se solicitará apertura de Indagación Preliminar.

Hallazgo con solicitud de apertura de Indagación Preliminar.

Respuesta Entidades

Las entidades territoriales emiten respuesta en los siguientes términos:

Alcaldía de Sopó

“(…) El 9 de diciembre, a través de oficio No. 2024-SI—20278, se realizó por parte de la supervisión del contrato - secretaría de infraestructura, el requerimiento Post contractual No.2, donde se solicitó el arreglo de las fallas encontradas en el escenario deportivo, las cuales corresponden a

desprendimiento viga canal, rotura y desprendimiento tubería bajante de aguas lluvias, desprendimiento y fractura de tejas y zonas con oxido en estructura metálica.

(...) Finalmente el 10 de noviembre de 2025, a través de oficio No. 2025-2-12419, se hizo el ultimo requerimiento al contratista de obra e interventoría, con el fin de que ejecuten las reparaciones de los daños encontrados en la visita del 24 de octubre del presente año, llevada a cabo en desarrollo de la auditoría de cumplimiento de la Contraloría General de la República, solicitando la reparación de los daños.

(...) Es de resaltar que, en el oficio referido se estableció como plazo máximo para la reparación de los daños descrito, el día 14 de noviembre del presente año, sin embargo, el contratista de obra no se ha manifestado sobre esta petición.

(...) Como se puede evidenciar son reiterados los incumplimientos del contratista de obra e interventoría, por lo cual se iniciará el proceso para hacer efectiva la póliza de estabilidad de la obra ante la aseguradora, toda vez que conforme la misma, esta se encuentra vigente hasta el día 04 de septiembre de 2028.”

Instituto de Caminos y Construcciones de Cundinamarca - ICCU

“(…) Y de manera complementaria en la Cláusula Novena – Indemnidad del ICCU: EL MUNICIPIO mantendrá indemne al ICCU de cualquier reclamación proveniente de terceros que tenga como causa las actuaciones del MUNICIPIO o de contratista y por las consecuencias en derivadas del literal b de la cláusula sexta del presente convenio.

(…) En virtud de lo anterior, resulta claro que la ejecución, supervisión y administración integral del proyecto corresponde al Municipio de Sopó, conforme al marco normativo y a las obligaciones contractualmente asumidas.

(…) Con base en las obligaciones contractuales previamente señaladas, se establece que corresponde al ejecutor (Municipio de Sopo) dirigir, coordinar y controlar la correcta ejecución de las obras, así como garantizar su estabilidad y estado posterior. En igual sentido, mediante certificación expedida por el alcalde Municipal de Sopó durante la vigencia de la suscripción del convenio, el Municipio adquirió el compromiso de realizar el mantenimiento y la operación de la infraestructura por un periodo mínimo de diez (10) años, obligación que resulta determinante para efectos de analizar el estado actual del escenario deportivo.

(…) Asimismo, es importante resaltar que el proyecto fue presentado por el Municipio en fase III, con estudios y diseños completos, condición bajo la cual el ICCU procedió a la viabilización de la iniciativa y a la suscripción del Convenio Interadministrativo. Una vez aprobado el proyecto, el Municipio asumió plenamente las obligaciones inherentes a la ejecución contractual, dentro de las que se incluyen la realización de la contratación derivada, la designación de supervisión, la verificación de cantidades y calidades, y el recibo de la obra a satisfacción, culminando finalmente con la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra derivado.

(…) Adicionalmente, en armonía con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 y con lo establecido en la minuta contractual del convenio, el ICCU ha requerido al Municipio de Sopó la información necesaria para conocer el estado actual del escenario deportivo y verificar el cumplimiento de las obligaciones posteriores a la entrega.

(…) Así las cosas, es claro, como lo expresa el ente de control en el informe que Esta situación se origina por debilidades en el seguimiento y supervisión contractual ejercida por el municipio; por lo cual, se solicita respetuosamente al ente de control, que en caso de materializarse esta observación en el informe final, la misma sea comunicada y asignada al Municipio de Sopo como ejecutor del proyecto, pues como ya se ha esbozado se escapa de todo control por parte del ICCU, situación que al tenor de la Ley 610 de 2000, no representa gestión fiscal por parte del Instituto, impidiendo la materialización de acciones de mejora y dado caso de atender el resarcimiento del posible daño fiscal observado, bajo el siguiente análisis.

(...) En relación con las observaciones presentadas por la Contraloría General sobre presuntas deficiencias en la verificación de verticalidad de las columnas, las características de corte de las platinas y la ausencia de memorias de torqueado, es pertinente aclarar que dichas situaciones, corresponden a condiciones localizadas y puntuales, y no representan afectaciones sobre la totalidad de la estructura metálica instalada. El ICCU reconoce la necesidad de realizar el ajuste correspondiente.

(...) No obstante la responsabilidad exclusiva del Municipio, en su calidad de ejecutor del proyecto frente a la supervisión del contrato de obra derivado”

Análisis de las respuestas

En la respuesta presentada por el ICCU, manifiesta que el Municipio de Sopó tenía a cargo la ejecución, supervisión y administración integral del proyecto, por tanto, era quien debía dirigir, coordinar y controlar la correcta ejecución de las obras “*así como garantizar su estabilidad y estado posterior*”. Precisa que la situación detectada se origina por “*debilidades en el seguimiento y supervisión contractual ejercida por el municipio*”. Además, señala que en la cláusula novena se pactó que el municipio mantendría indemne al ICCU de cualquier reclamación proveniente de terceros, que tenga como causa las actuaciones del municipio o del contratista.

Precisa que “*mediante certificación expedida por el alcalde Municipal de Sopó durante la vigencia de la suscripción del convenio, el Municipio adquirió el compromiso de realizar el mantenimiento y la operación de la infraestructura por un periodo mínimo de diez (10) años, obligación que resulta determinante para efectos de analizar el estado actual del escenario deportivo (...)*”.

Aunado a lo manifestado por el ICCU, el Municipio de Sopó indicó haber solicitado al contratista el “*arreglo de las fallas encontradas en el escenario deportivo, las cuales corresponden a desprendimiento viga canal, rotura y desprendimiento tubería bajante de aguas lluvias, desprendimiento y fractura de tejas y zonas con óxido en estructura metálica*”. Posteriormente, señala haber efectuado un último requerimiento solicitando “*las reparaciones de los daños encontrados*” sin obtener respuesta, confirmando que el contratista ha incurrido en reiterados incumplimientos, motivo por el cual se va iniciar el proceso para hacer efectiva la póliza de estabilidad de la obra.

De lo manifestado por el ICCU y el Municipio de Sopó, se evidencia que el contratista incurrió en reiterados incumplimientos contractuales, por lo que la entidad territorial procederá en hacer efectiva la póliza de estabilidad de la obra ante la falta de subsanación del contratista, lo que confirma las debilidades relacionadas con el deterioro prematuro del escenario deportivo, detectadas por la CGR.

Respecto del presunto detrimento patrimonial por \$946.911.953, indica que “*carece de sustento técnico, en tanto la inspección realizada no incorporó estudios especializados, mediciones instrumentadas, análisis estructurales ni pruebas de laboratorio exigidos por la normativa técnica vigente (NSR -10 e ICONTEC). Una visita visual no permite determinar fallas estructurales, pérdida funcional del bien ni estimar valores asociados a un supuesto menoscabo fiscal. Por tanto, no se encuentra acreditada la existencia de un daño real, cierto y cuantificable, presupuestos indispensables para declarar responsabilidad fiscal*”.

Acerca de la verticalidad de las columnas, es oportuno precisar que este aspecto fue evaluado de manera técnica. Para ello, se utilizaron instrumentos como plomada y un flexómetro, lo que permitió realizar mediciones precisas y efectuar comparaciones. La plomada fue utilizada para establecer una línea de referencia vertical alineada con la gravedad, mientras que el flexómetro sirvió para medir las distancias desde distintos puntos de las columnas.

Cabe destacar que en la verificación técnica participaron funcionarios responsables de la supervisión del contrato por parte del ICCU, entre ellos una ingeniera civil y un arquitecto, así como la Secretaria de Infraestructura, el ingeniero de la interventoría del proyecto y otros funcionarios de la Secretaría de Infraestructura de Sopó.

Ahora bien, durante la visita fiscal efectuada por la CGR, se solicitó al ICCU, a la interventoría y al supervisor del contrato, las carteras topográficas empleadas para el montaje de la estructura metálica, incluyendo columnas, cerchas y demás componentes que componen la cubierta. Sin embargo, la información solicitada no se encontraba disponible en la carpeta física del proyecto, por lo que no fue suministrada al momento de la visita, tal como consta en el acta, ni fue entregada en fechas posteriores.

La anterior situación se presentó por debilidades en el seguimiento y supervisión contractual ejercida por el municipio, lo que disminuye la vida útil del escenario deportivo del Municipio de Sopó y afecta la inversión pública destinada al mejoramiento de la infraestructura recreativa y deportiva, generando incertidumbre sobre la correcta ejecución de la obra. En consecuencia, para determinar el daño patrimonial y considerando que los soportes analizados por la CGR, no reflejan certeza frente al valor total de los ítems ejecutados en el escenario deportivo, se solicitará apertura de Indagación Preliminar.

Por lo anterior no se desvirtúa la observación, se configura hallazgo con solicitud de apertura de Indagación Preliminar.

Infraestructura cultural

De un total de 19 obras de infraestructura cultural reportadas por el ICCU por \$39.532.000.183, se verificaron 3 proyectos por \$9.442.764.000, así:

Cuadro No. 61. Detalle Infraestructura Cultural - ICCU

Cifras en pesos corrientes

No.	No. Contrato	Municipio Contratista	Objeto	Valor	Observaciones
1	ICCU-801-2022	Fusagasugá	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para restauración del bien de interés cultural Quinta Tierragrata en el Municipio de Fusagasugá.	5.142.764.000	El convenio se encuentra en proceso de liquidación, en espera de la autorización y conexión de la energía eléctrica por parte de la empresa prestadora de servicio. No se evidencia deterioro prematuro o diferencias en las cantidades ejecutadas y pagadas. Obra terminada sin acceso al público, pendiente segunda etapa para las obras complementarias (paisajismo y accesos) Avance físico del 100% y financiero del 92%.

No.	No. Contrato	Municipio Contratista	Objeto	Valor	Observaciones
2	ICCU-997-2023	Albán	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para construcción de la casa de la cultura del Municipio de Albán.	2.300.000.000	El convenio se encuentra en proceso de liquidación. Como resultado de la verificación efectuada, se evidenció deterioro prematuro en las obras ejecutadas subsanadas en proceso de postventa, como cambio de cubierta de policarbonato en la terraza del salón de danza, remplazo de enchapes de baño y mantenimiento del ascensor. No se evidenció diferencias entre las cantidades construidas y las efectivamente pagadas. Obra en funcionamiento. Avance físico del 100% y financiero del 92%.
3	ICCU-146-2020	Ubaté	Mantenimiento preventivo y enlucimiento de fachadas e interiores de la Basílica Menor del Municipio de Villa de San Diego de Ubaté.	2.000.000.000	El convenio se encuentra liquidado, conforme a lo verificado durante la inspección técnica realizada. En el desarrollo de la revisión en campo se constataron las obras ejecutadas de acuerdo con el alcance contractual, sin que se evidenciaran deficiencias en la calidad de los trabajos realizados. Así mismo, de la evaluación técnica efectuada no se identificaron inconsistencias en las cantidades ejecutadas ni deterioro prematuro de los elementos constructivos. En consecuencia, desde el punto de vista técnico y físico, se concluye que el proyecto se encuentra finalizado, sin observaciones que comprometan su funcionalidad y estabilidad. Avance físico y financiero del 100%.

Fuente: ICCU.

Elaboró: Equipo auditor.

Infraestructura de ciencia, tecnología e innovación

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante respuesta a solicitud de información, no reporta ejecución de proyectos de infraestructura de ciencia, tecnología e innovación en convenio o de los cuales sea beneficiario el Departamento de Cundinamarca. Adicionalmente, el departamento informó que para la vigencia 2024, no ejecutó obras de infraestructura de ciencia, tecnología e innovación con recursos propios.

3.1.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5. CUENTAS MAESTRAS

Realizar seguimiento a la creación, registro y operación de las cuentas maestras donde se manejan los recursos del SGP objeto de la auditoría.

Las cuentas bancarias donde se manejaron los recursos objeto de la auditoría presentaron un saldo por \$49.633.234.121 a 31 de diciembre de 2024, de acuerdo con la información suministrada por Tesorería y Contabilidad del departamento. Asimismo, las entidades bancarias certificaron que las diferentes cuentas maestras no presentaron embargos para la vigencia 2024.

Cuadro No. 62. Cuentas Maestras Departamento de Cundinamarca

Cifras en pesos corrientes

Componente	No. Cuenta	Entidad Financiera	Estado	Saldo a 31 de diciembre de 2024
Educación Prestación de Servicios – Nómina	3090039568	BBVA Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Colombia S.A.	Activa	33.370.310.282
Educación Prestación de Servicios – Otros gastos	3090039576		Activa	11.337.899.845
Educación Prestación de Servicios – Cancelaciones	3090039584		Activa	3.309.796.124
Educación Prestación de Servicios – PSE Nómina	3090040244		Activa	13.038
Educación Prestación de Servicios – PSE Otros Nómina	3090040251		Activa	1
Educación Prestación de Servicios – Pagadora Cancelaciones	3090000433		Activa	0
PAE	3090041549		Activa	1.615.214.831
PAE - Pagadora	3090041556		Activa	0

Fuente: Solicitud de información 01 - Departamento de Cundinamarca 2025EE0149226.

Elaboró: Equipo auditor.

Se verificó la creación y operación de las cuentas maestras, a través de los registros de la muestra seleccionada en los diferentes componentes (Educación – Prestación de Servicios y PAE), sin evidencias inconsistencias.

El seguimiento realizado evidenció que el 100% de dichas cuentas fueron creadas, registradas y operadas conforme a la normativa, destinadas al manejo de los recursos del SGP y PAE. Asimismo, se constató que estas cuentas son de ahorro o corriente que generan rendimientos financieros. Las cuentas no fueron objeto de embargos ni gravámenes financieros, garantizando así el cumplimiento de la normatividad aplicable.

3.1.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6. PLAN DE MEJORAMIENTO

Evaluar el cumplimiento y efectividad del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, con corte al 31 de diciembre de 2024, de conformidad con la normativa aplicable, para el Departamento de Cundinamarca.

Como resultado del seguimiento al plan de mejoramiento, se establece una efectividad consolidada del 77,7% dado que, de los nueve (9) hallazgos con veintitrés (23) acciones revisadas, siete (7) hallazgos con trece (13) actividades tuvieron acciones con una efectividad del 100% y dos (2) hallazgos tuvieron acciones que no se consideraron efectivas, razón por la cual deben ser reformuladas en el próximo plan de mejoramiento del Departamento de Cundinamarca para su posterior evaluación.

Por tanto, es necesario que el Departamento de Cundinamarca analice las acciones de mejora establecidas para determinar su pertinencia y replantear o continuar con los controles establecidos, ampliando el término de finalización. Como quiera que la efectividad del plan de mejoramiento es inferior al 80%, se considera **INEFECTIVO**.

A continuación, se relacionan los avances de las acciones de mejora adelantadas por el Departamento de Cundinamarca y la efectividad de su cumplimiento, así:

Cuadro No. 63. Acciones Plan de Mejoramiento

No.	Descripción del Hallazgo	Actividad	Efectividad		Avance %	Conclusión
			Si	No		
1	H:1 Se presentan inconsistencias entre lo registrado del recaudo de Recursos FOME y los soportes presupuestales de ingresos y gastos.	Realizar verificación y socialización a las direcciones, los términos establecidos para el reporte en el aplicativo SAP.	X		100%	Se realizaron verificaciones y socializaciones de los términos establecidos para garantizar el cumplimiento de los objetivos. Estas actividades se llevaron a cabo mediante comunicación oficial por correo electrónico.
2	H:2 En la revisión de la información presupuestal a la Gobernación de Cundinamarca, vigencia 2022, se presenta incorporación extemporánea de los recursos del balance (excedentes financieros), principalmente para recursos SGP, PAE y FOME.	Solicitar al MEN a través de correo electrónico que se agende la revisión de cifras al cierre de la vigencia 2023 de los recursos SGP, en el primer trimestre 2024.	X		100%	Se realizaron las solicitudes necesarias conforme a las actividades programadas, se efectuaron revisiones técnicas y de seguimiento, y se gestionó la comunicación con los responsables mediante el envío de correos electrónicos.
		Efectuar revisión en la segunda semana de enero de los recursos susceptibles a incorporar en el presupuesto, por concepto de excedentes financieros SGP, por parte de las áreas de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la SEC.	X			
3	H:3 En la revisión de la información presupuestal a la Gobernación de Cundinamarca de la vigencia 2022 se presentan diferencias entre los compromisos, obligaciones y reservas presupuestales.	Solicitud mediante correos electrónicos a las Direcciones Gestoras de la SEC, de revisión de los saldos de RPC's con el fin de establecer cuáles deben ser ejecutados, depurados o a constituir reserva presupuestal.	X		50%	El departamento socializó las acciones mediante correo electrónico dirigido a las diferentes áreas involucradas y reportó el avance a la Secretaría de Hacienda para coordinar la ejecución de las actividades establecidas.
		Remisión a la Secretaría de Hacienda de los soportes que respaldan las liberaciones de saldos de RPC's solicitadas por las Direcciones al interior de la SEC.		X		Si bien se logró el cumplimiento formal de las actividades en un 100 %, evidenciado por la documentación y comunicación realizada, la acción no fue efectiva, ya que los saldos pendientes identificados en la auditoría aún persisten.
4	H:4 En la revisión de la información presupuestal a la Gobernación de Cundinamarca de la vigencia 2022 se presenta extemporáneamente la constitución de las reservas presupuestales al cierre de la vigencia fiscal.	Diligenciar el Formato oficial del detalle de reservas presupuestales a constituir por parte de la SEC para la vigencia 2024, sujeto a verificación por parte de la Secretaría de Hacienda.	X		100%	Se implementaron las acciones correctivas establecidas, alcanzando el 100% de ejecución. Dichas acciones fueron coordinadas mediante comunicación por correo electrónico con las áreas involucradas.
		Comunicar a la Secretaría de Hacienda, la constitución de las reservas presupuestales de la SED 2024, con justificaciones preliminares.	X			
5	H:5 Para la vigencia 2022, la Gobernación del Departamento de Cundinamarca no garantizó la prestación de los servicios de alimentación escolar con criterios de oportunidad y continuidad toda vez que, no se prestó	Emitir circular por parte de la Secretaría de Educación.	X		100%	La Secretaría de Educación emitió circular 000040 de 30 de abril del 2024, con el fin de comunicar y alinear a las dependencias y actores involucrados en la ejecución del PAE.
		Realizar reunión del Comité de planeación y seguimiento del PAE.	X			Se realizó reunión del Comité de Planeación y Seguimiento del PAE, espacio en el que se revisó

No.	Descripción del Hallazgo	Actividad	Efectividad		Avance %	Conclusión
			Si	No		
	el servicio desde el inicio del calendario escolar, con un retraso de 15 y 36 días escolares, lo cual afectó a los beneficiarios en 107 municipios del Departamento.					el avance de las metas, se analizaron los retos identificados y se establecieron compromisos.
		Socializar información de los procesos de licitación pública que se adelanten en el transcurso de la vigencia.	X			Se socializó la información relacionada con los procesos de licitación pública que se adelantan durante la vigencia, asegurando la transparencia, la participación ciudadana y el cumplimiento de los principios de la contratación estatal.
						Las acciones descritas fueron ejecutadas en su totalidad, cumpliendo con los compromisos establecidos en el Plan de Mejoramiento.
6	H:6 Se evidenció falta de mantenimiento de algunas actividades contratadas en el marco del contrato 1380-1205-2020 para la adecuación, mejoramiento y mantenimiento correctivo de las instituciones rurales, comedores y residencias escolares, priorizados por el FFIE, en desarrollo del PNIE, en específico a lo evidenciado en la IE Departamental San Patricio.	Elaboración y remisión de 2 circulares dirigidas a los rectores de las IE de los municipios no certificados del departamento, recordando el cumplimiento del Decreto 1075 - 2015 Utilización de los recursos, provenientes de las transferencias o giros efectuadas por las entidades territoriales a los FSE.	X		100%	La Secretaría de Educación, emitió las Circulares Nos. 000050 del 24 de mayo y 000141 de 11 de diciembre del 2024, dirigida a rectores de las instituciones educativas de los municipios no certificados del departamento.
7	H:7 En la visita realizada por la CGR a la IE Santa Inés, ubicada en el municipio de Sylvania, se evidenció deterioro prematuro y omisión de mantenimiento preventivo y correctivo de uno de los dispositivos de transporte vertical contratados (elevapersonas), por incumplimiento de las obligaciones del convenio con cargo a la ETC generando que en la IE no se preste un servicio integral, ya que este dispositivo no está en funcionamiento.	Elaboración y remisión de 2 circulares dirigidas a los rectores de las IE de los municipios no certificados del departamento, recordando el cumplimiento del Decreto 1075 - 2015 Utilización de los recursos, provenientes de las transferencias o giros efectuadas por las entidades territoriales a los FSE.	X		100%	La Secretaría de Educación, emitió las Circulares Nos. 000050 del 24 de mayo y 000141 de 11 de diciembre del 2024, dirigida a rectores de las instituciones educativas de los municipios no certificados del departamento.
		Remisión de manual de uso, conservación y mantenimiento de infraestructura educativa.	X			Se remitió correo electrónico el 11 de diciembre del 2024, adjuntando el manual de uso, conservación y mantenimiento de infraestructura educativa, expedido por el MEN.
8	H:8 En el marco de los convenios 984 de 2015 y 1195 de 2016; el FFIE asignó al Consorcio Desarrollo Escolar la ejecución del proyecto de la IE Santa Inés - Sede principal en las fases 2 y 3, de la cual se derivó el Acuerdo de Obra 402048-2 suscrito el 8 de noviembre 2019, obra que no cumplió	Recordatorio a las IE no certificadas del departamento que cuenten con infraestructura desarrollada por el FFIE que se encuentre en términos de posventa que hacen parte del convenio 984-1195 el reporte oportuno de novedades presentadas en la infraestructura educativa.	X		100%	El director de infraestructura educativa remite correo electrónico el 2 de agosto del 2024.
		La dirección de infraestructura continuará realizando el	X			



No.	Descripción del Hallazgo	Actividad	Efectividad		Avance %	Conclusión
			Si	No		
	con las condiciones de calidad y funcionalidad.	traslado de las solicitudes de postventas y/o garantías al FFIE, reportados por los rectores, municipios y entidades territoriales.				
9	H:11 La Gobernación de Cundinamarca, tanto en su sede administrativa como en la sede externa donde funciona el "Centro de Emergencia Línea 123", no cumplió con lo establecido en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, relacionado con el ahorro en el consumo de energía, y metas definidas a partir de la auditoría energética	Solicitar presupuesto para realizar actividades contractuales requeridas para la planeación e implementación de medidas para reducción del consumo de energía y auditoría energética en las sedes externas de la Gobernación de Cundinamarca.		X	0%	Aunque la Gobernación de Cundinamarca adelantó algunas de las actividades comprometidas en el Plan de Mejoramiento, a 31 de diciembre de 2024 no se logró el cumplimiento total de las acciones establecidas. En consecuencia, las medidas implementadas para atender este hallazgo no resultaron efectivas en su totalidad. Al cierre del periodo reportado aún se encuentra pendiente el cumplimiento integral de las acciones correctivas.
		Socializar y solicitar ante la copropiedad, la necesidad y presupuesto para realizar actividades contractuales requeridas para la planeación e implementación de medidas para reducción del consumo de energía y auditoría energética en la sede central.		X		
		La Secretaría General realizará convocatoria a Secretaría de Ambiente, Secretaría de Minas y Energía y EIC para la participación en la conformación de la mesa técnica energética de la Gobernación de Cundinamarca.		X		
		Implementación del diagnóstico energético en las sedes externas de la Gobernación de Cundinamarca por parte de la Secretaría General.		X		
		Implementación del diagnóstico energético en la sede central.		X		
		Formular plan de acción e implementar medidas de eficiencia energética priorizadas y recomendadas en el documento de diagnóstico energético en concordancia con la disponibilidad presupuestal en sedes externas de la Gobernación de Cundinamarca.		X		
		Formular plan de acción e implementar medidas de eficiencia energética priorizadas y recomendadas en el documento de diagnóstico energético en concordancia con la disponibilidad presupuestal en la sede central de la Gobernación de Cundinamarca		X		
		Solicitar y ejecutar auditoría energética a las edificaciones de las sedes externas, según recomendaciones y		X		

No.	Descripción del Hallazgo	Actividad	Efectividad		Avance %	Conclusión
			Si	No		
		priorización, a cargo de un ente especializado para tal fin.				

Fuente: SIRECI e información entidad territorial.

Elaboró: Equipo auditor.

3.1.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7. DENUNCIAS, ALERTAS E INSUMOS

Atender las denuncias asignadas, las alertas o insumos enviados por la DIARI y por la Contraloría Delegada en relación con las materias objeto de auditoría, independientemente de la vigencia auditada y hasta el cierre de la fase de ejecución de auditoría.

En desarrollo de la auditoría se incorporaron las siguientes solicitudes ciudadanas, insumos o alertas, así:

Cuadro No. 64. Atención Denuncias, Alertas o Insumos Departamento Cundinamarca

Código SIPAR	Hechos Denunciados	Conclusiones
2025-326186-82111-SE	Presuntas irregularidades en la calidad de alimentos operación del PAE del Departamento de Cundinamarca.	De acuerdo con lo señalado por el Departamento de Cundinamarca, en el proceso de gestión y trámite de las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes presentadas, en el marco de la ejecución del PAE, para cada caso se aplicaron los respectivos procesos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, garantizando el debido proceso, conforme a las obligaciones contractuales y aplicando la legislación sanitaria vigente. Se concluye que, para el manejo oportuno de las situaciones relacionadas con calidad de los alimentos, el departamento implementó matrices que evidencian la oportunidad y gestión de las novedades de los casos, actas de visitas de atención, requerimientos técnicos, respuesta a requerimientos por parte de los operadores y soportes. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-331183-82111-SE	Presuntas irregularidades en el Contrato 1380-1908-2023 IE de La Vereda Campo Hermoso, Municipio de San Cayetano del Departamento de Cundinamarca.	La Personería de San Cayetano informó a la CGR, demoras en la entrega del proyecto de construcción, de la sede de la escuela rural de la vereda Campo Hermoso, señalando que dicha situación afecta a los estudiantes de la IE, quienes han recibido clases en el salón comunal por aproximadamente un (1) año, motivo por el cual solicitó la intervención del ente de control ante la tardanza en la ejecución de las obras. La CGR indagó las causas que dieron origen a las prórrogas y suspensiones del proyecto, identificando que el contrato de obra No. 1380-1908-2023, el 19 de febrero de 2025 fue objeto de un otrosí de adición en el plazo, otorgando trece (13) meses adicionales para la ejecución del objeto contractual. Dichas actuaciones administrativas se encontraron debidamente justificadas, principalmente por el tiempo requerido para la elaboración de esquemas y diseños, la disponibilidad de mano de obra no calificada y los cierres de vías, causas externas a la ejecución de la obra. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.

Código SIPAR	Hechos Denunciados	Conclusiones
2025-332170-82111-SE	Presuntas irregularidades en los mantenimientos efectuados en la Escuela Rural de la vereda la Palma, Municipio de Fosca del Departamento de Cundinamarca.	En el comunicado remitido por la Personería Municipal de Fosca al FFIE, relacionan presuntas irregularidades en la ejecución del frente de trabajo, correspondiente al mejoramiento de la infraestructura rural en la Vereda la Palma. Se verificó el acta de recibo final que fue suscrita con posterioridad a dicho comunicado, en la que se dejó constancia que las obras fueron ejecutadas conforme al objeto contractual, aplicando adecuados procesos constructivos y cumpliendo con las especificaciones técnicas y de calidad de los materiales e insumos. Adicionalmente, se revisaron los registros fotográficos suministrados por el FFIE, sin evidenciar deficiencias en la calidad de los materiales, ni irregularidades técnicas en la ejecución de las obras. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-334535-82111-SE	La Contraloría Departamental de Cundinamarca da traslado de la denuncia efectuada por un representante a la Cámara por Cundinamarca, relacionada con presuntas irregularidades en el PAE en La Calera.	De acuerdo con lo señalado por el Departamento de Cundinamarca y los soportes entregados, la interventoría efectuó visitas de atención relacionadas con las novedades de los días 13 y 19 de marzo de 2025 en las IED del Municipio de La Calera, evidenciando el cumplimiento del gramaje de la porción servida para cada uno de los grados y niveles escolares, conforme a la modalidad (ración preparada en sitio y complemento tipo AM), establecida para las sedes educativas, Concentración Urbana Juan XXIII y Antonia Santos. Igualmente, mencionan que, desde la interventoría de la Universidad de Antioquia y la SED, se encuentran realizando actividades de seguimiento y monitoreo al PAE, e implementando acciones de mejora para prestar el servicio con calidad. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-343939-82111-SE	Presuntas irregularidades en el Convenio de Asociación 128 de 2025, celebrado entre la alcaldía municipal de La Palma-Cundinamarca y Corporación Integral de Servicios por Colombia-CORSERVIC, recursos SGP por Cultura por \$60.999.995 y Estampilla Pro Cultura por \$8.698.583.	Se verificó el plazo del convenio, el estudio de mercado, el requerimiento técnico, las cotizaciones recibidas y el valor promedio para cada uno de los ítems contratados. Del análisis, no se identificaron irregularidades en la selección del contratista, desviaciones significativas en los precios respecto del mercado, ni incumplimientos sustanciales en la ejecución del objeto contractual. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-344582-82111-SE	Presuntas irregularidades en la operación del PAE en la IE Integral de Tausa del Municipio de Tausa del Departamento de Cundinamarca.	La Universidad de Antioquia en su calidad de interventor, adelantó actividades de seguimiento, en relación con los requerimientos efectuados al operador frente al cumplimiento de sus obligaciones contractuales; este presentó un plan de mejora y efectuó reunión en el comedor de la sede educativa, con el fin de aclarar los hechos mencionados en la queja. Como soporte, se expusieron las versiones del personal manipulador.

Código SIPAR	Hechos Denunciados	Conclusiones
		Sin embargo, la interventoría precisó que los sobrantes de las raciones que se hace referencia en la queja, no son reconocidos para efectos del pago, teniendo en cuenta que, en la documentación presentada por el operador, solo se reconocen las raciones efectivamente entregadas a los beneficiarios focalizados. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-344870-82111-SE	Denuncia anónima por presunto conflicto de intereses e irregularidades en el PAE del Departamento de Cundinamarca.	Una vez analizados los hechos objeto de denuncia, se informa que se requirió a la Universidad Nacional de Colombia, entidad a cargo de la interventoría de los contratos objeto de la petición ciudadana, quien informó que el señor Cristian XXXX XXXX, no hizo parte del equipo de apoyo de la interventoría. Así mismo, el departamento informó que el señor Víctor XXXX XXXX no ostenta ni ha ostentado la calidad de supervisor del contrato del PAE en el Departamento de Cundinamarca. Por Tanto, de la información analizada, no se evidenció presunto conflicto de interés que generara detrimento patrimonial. Sin embargo, por tratarse de contratos financiados con recursos el Sistema General de Regalías, la petición ciudadana se trasladará a la Unidad de Seguimiento de Regalías, para lo de su competencia.
Boletín Interno de Alertas Tempranas 59	Presuntas irregularidades en el proyecto de infraestructura educativa y dotación en la IE Departamental en el Municipio de la Mesa – Cundinamarca.	De la revisión de la documentación contractual del proyecto correspondiente al Colegio La Esperanza del Municipio de La Mesa, se estableció que el último pago al contratista, se efectuó el 27 de julio de 2011 y que el contrato fue liquidado mediante acta suscrita el 6 de junio de 2012. En la sección de observaciones se dejó constancia de recibo de obra a satisfacción, conforme a lo informado por la interventoría. Así mismo, se verificó que la póliza de estabilidad de la obra estuvo vigente hasta el 16 de agosto de 2016. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.
2025-347090-82111-SE	La Contraloría Departamental de Cundinamarca da traslado de la denuncia efectuada por la Asamblea de Cundinamarca, por presuntas irregularidades en el contrato para la construcción de la Sede Nueva del Colegio Sabio Mutis.	En la información analizada se evidenciaron deficiencias en la planeación, gestión y supervisión del proyecto de construcción de la IED Sabio Mutis ubicada en el Municipio de La Mesa, ejecutado por el FFIE por \$6.206.960.804. La infraestructura no puede ser utilizada para la prestación del servicio educativo, debido a la presencia persistente de olores ofensivos en el entorno, situación que no fue identificada ni mitigada durante la fase de estudios, contractual y poscontractual. Por tal razón, la situación evidenciada se validó como hallazgo con solicitud de apertura de Indagación Preliminar, con el fin de establecer la existencia del daño patrimonial, dado que las causas de la no operatividad de la IE aún se encuentran en estudio y dependen de factores ambientales cuyo origen no ha sido plenamente determinado.
2025-353567-82111-SE	En el Municipio de Junín del Departamento de Cundinamarca desde marzo del 2025 se iniciaron obras de infraestructura en las sedes rurales Alemania y El Palmar de la IE Normal Superior de Junín,	Como resultado de la revisión integral de la documentación contractual y de la respuesta suministrada por el FFIE, se estableció que los ajustes realizados durante el desarrollo del proyecto, incluida la suspensión temporal del contrato, correspondieron a actuaciones administrativas de carácter preventivo, orientadas a garantizar la ejecución de los recursos, la formalización de la prórroga y la integridad jurídica y financiera del proceso. Así mismo, se evidenció que, durante el periodo de suspensión se mantuvo la supervisión permanente por parte de la interventoría ESI Consulting S.A.S. – BIC, así como, la trazabilidad de los actos administrativos. Superadas las

Código SIPAR	Hechos Denunciados	Conclusiones
	con fecha de entrega en julio de 2025, sin embargo, desde junio de 2025 las obras se encuentran suspendidas.	condiciones que motivaron dicha suspensión, las obras fueron reiniciadas el 6 de octubre de 2025, mediante el acta de reinicio 03. A la fecha se encuentra en ejecución conforme al cronograma aprobado por el FFIE y la interventoría, bajo la responsabilidad del Consorcio ConstruJem 2023. Por lo anterior, no se advierte daño fiscal o conducta presuntamente irregular que deba ser puesta en conocimiento de otra autoridad.

Fuente: SIPAR

Elaboró: Equipo auditor.

Hallazgo No. 16 Infraestructura educativa no operativa por fallas de planeación Proyecto Construcción de la IED Sabio Mutis – Municipio de La Mesa, Cundinamarca⁴⁸ (IP)

Deficiencias en la planeación, gestión y supervisión del proyecto de construcción de la Institución Educativa Departamental Sabio Mutis ubicada en el Municipio de La Mesa, ejecutado por el FFIE por \$6.206.960.804. La infraestructura no puede ser utilizada para la prestación del servicio educativo debido a la presencia persistente de olores ofensivos en el entorno, situación que no fue identificada ni mitigada durante la fase de estudios, ejecución o seguimiento del proyecto, comprometiendo el cumplimiento del objeto contractual.

Constitución Política de Colombia, Artículo 209. De la función administrativa.

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Artículo 39. Indagación preliminar.

Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, artículo 87. Maduración de Proyectos.

El Consejo de Estado (2013), en relación con el principio de planeación señaló que:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, (...) Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios

⁴⁸ CGR Código APA-COH_12234_2025-2-AU-CU

públicos.” (Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C Sentencia 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315), del 24 de abril de 2013)

Así mismo, el Consejo de Estado (2015) estableció que:

“(…) Ahora, en lo atinente al parámetro de oportunidad es bien sabido que este tiene relación con el momento en que ha de celebrarse el contrato y con la duración de su ejecución ya que, en cuanto a lo primero, debe procederse a la celebración del negocio cuando todos los factores jurídicos, económicos, técnicos, materiales, operativos, temporales, climáticos, etc., que sean previsibles, aseguren la mayor probabilidad de que la ejecución del objeto contractual se llevará a feliz término, y, en cuanto a lo segundo, involucra la inmediata y eficiente prestación del servicio público y el precio real de las cosas o servicios que serán objeto del contrato (…)” (Consejo de Estado, sentencia del 73001-23-31-000-2012-00012-01(51489) 10 de diciembre de 2015)

la Contraloría de Cundinamarca efectúa traslado de la proposición No. 42 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca, mediante la cual denuncia la situación presentada en la Institución Educativa Departamental - IED Sabio Mutis, ubicada en el Municipio de La Mesa, Cundinamarca. Situación que se presenta desde el año 2022, la IE ha enfrentado una problemática ambiental relacionada con la presencia de olores ofensivos, presuntamente asociados a la exposición en el ambiente de compuestos de azufre reducido total (TRS), ácido sulfhídrico (H_2S) y amoníaco (NH_3).

El 14 de julio de 2017 se suscribió el Contrato No. 405028 entre el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa - FFIE y la Constructora Colpatria S.A. - G6, cuyo objeto fue la construcción de la IED Sabio Mutis en el Municipio de La Mesa, por un valor final de \$5.780.790.130, según consta en el acta de cierre, entrega y recibo final suscrita el 19 de junio de 2019. Posteriormente, el FFIE celebró un segundo contrato para la ejecución de obras complementarias con el Consorcio Zona Educativa, iniciado el 18 de noviembre de 2020 por \$426.170.674, que finalizó el 18 de febrero de 2021 y fue liquidado el 21 de noviembre de 2023.

Ahora bien, en la proposición No. 42 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca, se indica la siguiente línea de tiempo:

- Febrero 22 de 2022: Estudiantes de octavo grado inician el seguimiento de la presencia de olores, registrando 12 emisiones de gases en horario escolar.
- Marzo 9 de 2022: Se presenta un olor muy fuerte, provocando la primera evacuación general y el desmayo de un estudiante. Otros estudiantes también presentan síntomas.
- Marzo 14 de 2022: Otro evento de olor muy fuerte provoca la evacuación y atención hospitalaria de 6 estudiantes, con 50 educandos presentando síntomas.
- Marzo 15 de 2022: Visita de inspección de la Secretaría de Salud de Cundinamarca, identifican hallazgos relacionados con la liberación de gas natural en la EDS Puerta del Sol.
- Marzo 16 de 2022: Reunión entre la Secretaría de Salud y VANTI S.A. E.S.P., establecieron compromisos para modificar los horarios de despresurización y estudiar la viabilidad de mejoras en la infraestructura para reducir la liberación de gas.
- Marzo 17 al 24 de 2022: Suspensión preventiva del servicio educativo.

- Marzo 28 al 1 de abril de 2022: Retorno al servicio educativo en modalidad "Educación en casa".
- Abril 4 de 2022: Se retoman actividades presenciales, pero el 25 de abril se presenta una nueva emisión de olor a gas, con evacuación total y atención hospitalaria para 8 estudiantes y síntomas en 30 estudiantes.
- Abril 27 de 2022: El comité municipal de riesgos solicita atención psicosocial, capacitación en primeros auxilios, caracterización del alcantarillado, programa de siembra de árboles y análisis toxicológicos a estudiantes afectados.
- Abril 28 al 20 de mayo de 2022: Nuevo cambio a la modalidad "Educación en casa".
- Mayo 23 de 2022: Padres de familia protestan por las afectaciones y se organiza una mesa de trabajo para negociar soluciones, incluyendo estudios técnicos, barreras de contención, adquisición de sensores y el posible traslado de la EDS.
- Julio 07 de 2022: La Corporación Autónoma Regional - CAR instala una unidad móvil cromatógrafo de olores en el IED Sabio Mutis para monitoreo.
- Julio 18 y 21 de 2022: Nuevas emisiones de categoría Alta, que requieren evacuación y remisión de 5 estudiantes a atención hospitalaria.
- Julio 25 de 2022: Padres de familia efectúan una nueva mesa de negociación, acordando la reubicación de los estudiantes en diferentes sedes del municipio.
- Julio 29 de 2022: Informe del monitoreo de la CAR revela concentraciones de TRS y H₂S que exceden los límites permisibles, confirmando la presencia de compuestos azufrados.
- Agosto 02 de 2022: El servicio educativo se reinicia de forma presencial en las nuevas sedes.
- Agosto 08 de 2022: Reunión en la Gobernación de Cundinamarca para presentar una propuesta de estudio integral de posibles fuentes de emisión.
- Septiembre 07 de 2022: Resultados del estudio integral descartan fuentes hídricas, alcantarillado cercano y el cementerio como origen de las emisiones de gases ofensivos.
- Septiembre 10 de 2022: Cambio de ubicación para los grados de secundaria.
- Octubre 19 de 2022: Se presentan hallazgos en mesa de trabajo, como carboxihemoglobina en sangre de estudiantes, desviación en un drenaje de la EDS y modelación de la dirección del viento apuntando de la EDS hacia la IED.
- Enero 31 de 2023: Inicio del servicio educativo en modalidad de alternancia en la sede principal.
- Febrero 24 de 2023: Nueva emisión de gas durante un mantenimiento en la EDS, con evacuación de salones.
- Agosto 16 de 2023: Se socializa la línea de tiempo de la problemática presentada desde 2022 en mesa de trabajo, visibilizando emisiones altas, afectaciones a la salud y el impacto educativo.
- Febrero 14 de 2024: Emisión moderada con evacuación, sin síntomas en estudiantes.
- Mayo 30 de 2024: Situación similar, con mantenimiento de un camión en la EDS coincidiendo con la evacuación.
- Junio 06 de 2024: Emisión moderada, con un estudiante remitido a hospital con diagnóstico de envenenamiento accidental por exposición a gases.

- Julio 16 de 2024: Emisión moderada, olor a huevo podrido (H₂S), los bomberos confirman niveles normales 30 minutos después.
- Julio 18 de 2024: Dos emisiones, una moderada y otra alta, con evacuación total y 14 estudiantes remitidos a hospital con diversos síntomas.
- Julio 25 de 2024: Se establecieron nuevos compromisos en reunión de mesa técnica, incluyendo la participación del Ministerio de Salud, caracterización ambiental de la IED, diseño de un Plan de Reducción de Olores Ofensivos y coordinación para el traslado de la planta descompresora.
- Julio 29 de 2024: Reunión con el director de hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, donde se socializa la problemática y se establecen compromisos para crear un expediente actualizado.
- Agosto 20 de 2024: Mesa de trabajo que aborda el informe de efectos a la salud por exposición crónica, indicando impacto leve a moderado, pero con riesgo latente si la exposición continúa.
- Agosto 27 de 2024: Respuesta del Ministerio de Salud indicando que los niños pueden exponerse a mayor cantidad de H₂S que adultos y que los problemas de salud no se han estudiado a fondo, no hay certeza de consecuencias a mediano y largo plazo.
- Noviembre 14 de 2024: La Secretaría de Educación de Cundinamarca habilita las instalaciones de la antigua sede del IED Sabio Mutis para el año 2025.
- Diciembre 16 de 2024: Reunión con la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, se enfatiza el incumplimiento de acuerdos previos y la necesidad de un servicio educativo digno para el año 2025.

La CGR realizó visita a la IE el 27 de septiembre de 2024, constatando que la IE no se encontraba en funcionamiento por los hechos anteriormente descritos, adicionalmente, se indagó por los resultados de los informes técnicos realizados por la Dirección de Laboratorio e Innovación Ambiental - DLIA de la CAR, concluyendo lo siguiente:

Cuadro No. 65. Consolidado Informes de la CAR

Informe Técnico CAR	Conclusiones del informe	Recomendaciones del Informe
Informe 29 de 2022 La Mesa Indicativo preliminar. Del 9 al 29 de julio de 2022	Se evidencian concentraciones de TRS y de H ₂ S que sobrepasan lo establecido en la resolución 1541 de 2013, así mismo, durante los días de monitoreo se evidencia presencia de compuestos continuos de CS ₂ , además presencias esporádicas de compuestos de Ethylmercaptano, Dietilsulfuro, Methylmercaptano, entre otros, los cuales pueden estar relacionados con las actividades que se desarrollan en cercanías al colegio. Se evidencia que en la zona de monitoreo está presente una actividad que genera compuestos azufrados (Azufres Totales Reducidos: Sulfuro de Hidrogeno, Dióxido de azufre, Methylmercaptano, Ethylmercaptano, Dimetilsulfuro, Dimetildisulfuro, Dietilsulfuro, Disulfuro de Carbono.), los cuales y de acuerdo con los días reportados tienen un impacto significativo en la zona de estudio	Se recomienda verificar cual o cuales son las actividades que se desarrollan en la zona y que por su dinámica estén generando el impacto en el reporte de resultados. Es importante identificar que otras actividades se realizan en zonas cercanas al punto de monitoreo con el fin de evaluar el comportamiento de los olores ofensivos en la zona y prevenir excedencias que puedan afectar a la población. Se recomienda que se realice el monitoreo completo con los tiempos establecidos en el protocolo para poder determinar y evaluar las frecuencias de las mayores concentraciones de los diferentes compuestos.
Reporte 972 de 2022 La Mesa Indicativo	Desarrollando una comparación con las rosas de contaminantes y vientos, se evidencia que la	Se recomienda realizar el seguimiento a la actividad generadora de olores

Informe Técnico CAR	Conclusiones del informe	Recomendaciones del Informe
Del 28 de septiembre al 12 de diciembre de 2022	dirección predominante del viento es Norte-Oeste y Sur-Oeste para el NH₃ sin presentar alguna excedencia, mientras que, para el H₂S se evidencian concentraciones más altas, generando excedencias horarias y diarias, de 26% y 51%, respectivamente. Adicionalmente, es claro especificar que la estación en mención CAR – LA MESA OF, fue tomada en cuenta para una validación de algunos datos reportados por esta y ser comparada con los parámetros de las concentraciones de H₂S y NH₃ de la estación CAR – LA MESA CEMENTERIO OF y así identificar gráficamente las excedencias presentadas respecto a la Resolución 1541 de 2013 (MADS M., 2013, pág. 4)	ofensivos en la estación CARLA MESA CEMENTERIO OF en la zona de estudio, en especial actividades generadoras de H₂S. Es fundamental identificar que otras actividades son realizadas en zonas cercanas al punto de monitoreo con el fin de evaluar el comportamiento de los olores ofensivos en la zona y prevenir excedencias que puedan afectar a la población
Informe 196 de 2023 La Mesa Colegio 1 Acreditada Del 30 de diciembre de 2022 al 17 de febrero de 2023	Realizando una comparación con las rosas de contaminantes y vientos, se evidencia que la dirección predominante del viento es el Suroeste, desde el punto de la estación, y que, para los tres contaminantes evaluados las concentraciones predominan desde la dirección Noroestes y además no presentan excedencias. Es fundamental identificar que otras actividades son realizadas en zonas cercanas al punto de monitoreo con el fin de evaluar el comportamiento de los olores ofensivos en la zona y prevenir excedencias que puedan afectar a la población. Teniendo en cuenta que el Colegio Sabio Mutis - La Mesa, cuenta con unos procesos de análisis fisicoquímicos con extracción al ambiente por medio de chimeneas pequeñas, el sistema cuenta con sus depuradores y filtros para enviarlos al ambiente para ser controlados. También, se encuentra el canal de San Francisco a 100 m, lo que podría generar un aumento en las concentraciones de los contaminantes.	De acuerdo con el comportamiento de las concentraciones reportadas, se recomienda realizar el seguimiento durante los períodos comprendidos entre las 06:00 a 11:00 y las 18:00 a 22:00 horas para las actividades potencialmente generadoras de olores ofensivos del parámetro de Azufre Total Reducido (TRS) y Sulfuro de Hidrógeno (H₂S). Mientras que para el Amoníaco (NH₃), realizar un seguimiento entre las 06:00 y 14:00 horas, que es donde hay mayores picos en las concentraciones.
Reporte 613 de 2023 La Mesa Indicativo Del 10 de mayo al 22 de noviembre de 2023	Los datos previamente compartidos fueron resultados del monitoreo comprendido entre el 10 de mayo de 2023 hasta el 22 de noviembre de 2023 para un total de 198 días monitoreados antes de validación, y de 128 válidos para el Sulfuro de Hidrógeno (H₂S) y Amoníaco (NH₃). Todo esto, mediante el uso de una estación indicativa de olores ofensivos que permite reflejar las concentraciones obtenidas en La Mesa Colegio. Los parámetros evaluados en el marco del monitoreo presentaron durante pocos días concentraciones elevadas lo que indica que en la zona de estudio estos compuestos tienen tendencia a concentraciones muy bajas que no pueden atribuirse con certeza a las industrias cercanas. La rosa de contaminantes obtenida después del monitoreo permitió determinar que las mayores concentraciones de amoníaco provienen del Sur-Oeste y las de sulfuro de hidrogeno del NorteEste. Es relevante indicar que, por diferentes factores presentados en la estación indicativa, como su actividad, hubo mayores concentraciones para el Amoníaco en comparación con el Sulfuro de Hidrógeno.	N/A

Informe Técnico CAR	Conclusiones del informe	Recomendaciones del Informe
Informe 311 de 2024 La Mesa Colegio 2 Acreditada. Del 3 de octubre al 04 de noviembre de 2024	El monitoreo se cumplió de acuerdo con los criterios establecidos por el Sistema Integrado de Gestión de la Dirección de Laboratorio e Innovación Ambiental de la Corporación, dando cumplimiento a las rutinas y metodologías de monitoreo acreditadas ante el IDEAM, bajo la Norma ISO/IEC17025:2017 De acuerdo con las rosas de contaminantes y vientos determinadas durante el periodo de monitoreo, se evidencia que la dirección predominante del viento fue la dirección Oeste, de donde se puede evidenciar la procedencia de las concentraciones más altas de todos los parámetros medidos durante el monitoreo desarrollado, sin llegar a exceder los límites máximos establecidos en las Resoluciones de calidad del aire o inmisión del Ministerio de Ambiente 1541 de 2013 para TRS, H2S, NH3 y 2254 de 2017 para SO2. Los datos obtenidos del presente informe, obedecen al monitoreo de calidad del aire inmisión, de acuerdo con las metodologías establecidas y avaladas por la Normatividad Ambiental Vigente	Se sugiere a la Dirección Regional identificar que actividades puntuales son realizadas en zonas cercanas al punto de monitoreo los días martes, debido a que en promedio para los parámetros TRS, H2S y SO2, es el día en que se presentan concentraciones más altas, con el fin de prevenir excedencias que puedan afectar a la población. De acuerdo con los compromisos adquiridos ante el PMU del Colegio Sabio Mutis, los datos validados de cada uno de los parámetros reportados en el presente informe, se socializarán y analizarán en mesa de trabajo técnica con los docentes del Colegio el día 14 de noviembre del presente año, con el fin de poder comparar los valores o concentraciones horarias obtenidas contra los reportes de percepción o molestias por olores ofensivos registrados por personal de la institución presente durante el monitoreo, así como otros posibles análisis que deriven de la mesa técnica.
Informe 55 La Mesa Hospital 2024-2025 Acreditada.	Realizando una comparación con las rosas de contaminantes y vientos, se evidencia que la dirección predominante del viento es el Suroeste, y que para ninguno contaminantes se presentan excedencias. Es fundamental identificar que actividades son realizadas en zonas cerca al punto de monitoreo en los martes debido a que es el día en que más se presenta concentraciones de los contaminantes evaluados, con el fin de determinar el comportamiento de estos en la zona y prevenir excedencias que puedan afectar a la población.	De acuerdo con el comportamiento de las concentraciones reportadas, se recomienda realizar el seguimiento durante los lunes, martes y jueves para las actividades potencialmente generadoras de olores ofensivos del parámetro de Azufre Total Reducido (TRS) y Ácido Sulhídrico (H2S), y Amoníaco (NH3).

Fuente: Respuesta CAR.

Elaboró: Equipo auditor.

Finalmente, a comienzos de la vigencia 2025, mediante contrato de comodato SGCDCTI-1854-2024, el Departamento de Cundinamarca a través de la Secretaría General entrega a título de comodato o préstamo de uso del inmueble identificado con cédula catastral No. 2538601000134 antigua sede educativa de la IED Sabio Mutis para habilitar el servicio educativo de la población estudiantil afectada.

Actualmente la sede nueva de la IE no se encuentra en funcionamiento, debido al seguimiento de la emergencia ambiental derivada de la presencia de olores de gases ofensivos en sus instalaciones. Como medida preventiva, la Secretaría de Educación de Cundinamarca autorizó el traslado temporal de los estudiantes y docentes a la sede antigua, donde se dispuso la reorganización de los espacios disponibles, para asegurar la continuidad de la prestación del servicio educativo.

Las hipótesis técnicas sugieren que es necesaria la realización de estudios adicionales, para determinar la calidad del aire intramural y extramural, así como las condiciones geológicas y geofísicas del subsuelo, ya que según informan el área tiene antecedentes de actividad minera y características geotécnicas, que podrían estar asociadas a la liberación

o acumulación de gases. La situación mencionada motivo la iniciativa de la contratación de la Secretaría de Bienestar Verde con la integración de las Secretarías de Educación, Salud, Energías y Minería sostenible del departamento, la cual se encuentra en fase precontractual y tiene por objeto la elaboración de los estudios de laboratorio orientados al análisis de la calidad del aire intramural y extramural, así como, la evaluación geológica y subsuelo, con el fin de identificar y mitigar riesgos ambientales que afecten a la comunidad educativa de la sede principal de la IED “Sabio Mutis” en el Municipio de La Mesa.

La situación se originó por deficiencias en la planeación y gestión del proyecto de infraestructura educativa, dado que el FFIE y la entidad territorial no realizaron los estudios técnicos, que permitieran identificar condiciones del entorno que podían afectar la operación de la IE. Adicionalmente, la supervisión y seguimiento durante la ejecución de las obras no incorporó la verificación de factores ambientales externos, que pudieran comprometer la funcionalidad de la infraestructura, lo que derivó en la construcción de una IE en un área con condiciones ambientales incompatibles con el servicio educativo.

Como consecuencia, la infraestructura educativa construida no puede ser utilizada para la prestación del servicio educativo, debido a la persistencia de olores ofensivos y riesgos potenciales para la salud, derivados de la presencia presuntamente de compuestos TRS, H₂S y NH₃ en el ambiente. Hallazgo con solicitud de apertura de Indagación Preliminar, con el fin de establecer la existencia del daño patrimonial, dado que las causas de la no operatividad de la IE aún se encuentran en estudio y dependen de factores ambientales cuyo origen no ha sido plenamente determinado.

Hallazgo con solicitud de apertura de Indagación Preliminar.

Respuesta Entidad

El FFIE emite respuesta en los siguientes términos:

“(…) Al respecto, es importante precisar las siguientes actuaciones; 1. El Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa FFIE en el marco de sus funciones de gestión y ejecución contractual, suscribió el Acuerdo de Obra No. 405028 con la Constructora Colpatria S. A. El objeto contractual consistió en: “Con fundamento en lo acordado en el Contrato Marco y sus anexos el Contratista realizará las labores de i) Pre-construcción, ii) Construcción y iii) Post-construcción para la obra nueva de la Institución Educativa Sabio Mutis ubicada en la dirección Calle 4A # 25-115 en el municipio de La Mesa, Departamento de Cundinamarca de la República de Colombia”. 2. En atención al contenido de la observación analizada, el Ente de Control sostiene que, presuntamente, se presentaron deficiencias en la planeación, gestión y supervisión del proyecto, lo que habría impedido la adecuada utilización de la infraestructura para la prestación del servicio educativo, debido a la presencia de olores ofensivos en el entorno. (...) 3. En relación con lo expuesto por el Ente de Control, se informa que la obra fue ejecutada conforme a los procedimientos de competencia de la UG FFIE, dentro de los cuales en ningún momento se observó la presencia de olores ofensivos en el entorno, por lo tanto, no constituye, en modo alguno, una consecuencia atribuible a deficiencias en la planeación, gestión o supervisión del proyecto. Desde el punto de vista técnico, la emisión de gases y olores en el área se origina por procesos externos relacionados con la descomposición de materia orgánica y/o el funcionamiento de sistemas de recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos o aguas residuales ubicados

en el sector. (...) 4. Adicionalmente, los informes técnicos de la CAR evidencian que las concentraciones de TRS, H₂S y NH₃ provienen de actividades externas, incluyendo procesos industriales y operaciones de descompresión de gas en el sector. No existe evidencia técnica que vincule las emisiones con fallas de diseño, construcción o supervisión del FFIE. Debe resaltarse que las condiciones ambientales reportadas por la Contraloría no existían durante ninguna de las etapas del proyecto. Las inspecciones realizadas por la UG-FFIE no registraron indicios de emisiones, afectaciones ambientales, actividad minera o factores externos que comprometieran la futura operación de la IED Sabio Mutis. (...) 5. En este sentido, resulta fundamental precisar que las actuaciones relacionadas con la verificación de la disponibilidad y el uso del suelo del predio donde se construyó la IED Sabio Mutis, en el municipio de La Mesa (Cundinamarca), fueron adelantadas por la Alcaldía Municipal, en ejercicio de sus funciones como autoridad territorial competente en materia de ordenamiento urbano. (...)

Ahora bien, frente a lo expuesto por la Contraloría General de la República en la comunicación No. 2025EE0249637 del 21 de noviembre de 2025, esta Unidad de Gestión procede a abordar integralmente el aspecto observado, conforme a las siguientes consideraciones: Para la ejecución del proyecto de infraestructura educativa, la postulación del predio fue realizada por la Entidad Territorial Certificada "ETC", en ejercicio de sus competencias (...) Como parte de este procedimiento, se llevó a cabo una visita de diagnóstico con el propósito de verificar el cumplimiento de los estándares exigidos para la construcción de una institución educativa. Es importante reiterar que los requisitos de elegibilidad de predios se constituyen en una condición indispensable y previa al inicio de la fase contractual, conforme a la normatividad aplicable. Dentro de dichos requisitos, se encuentra la obligación de aportar: Certificación expedida por la autoridad territorial competente, mediante la cual conste que el predio cuenta con uso institucional educativo, que no se ubica en zona de riesgo o de afectación, y cumple con los parámetros urbanísticos establecidos en el POT o EOT vigente, incluyendo índices de ocupación y construcción permitidos.

En esa medida, para el proyecto objeto de análisis, el predio contó con certificación emitida el 23 de enero de 2017 por la Dirección de Planeación del Municipio de La Mesa (Cundinamarca), (...)

De manera complementaria, dentro de la revisión documental del proceso de recibo del lote, ejecución de la obra y entrega final de la IED Sabio Mutis, se constató que la Alcaldía Municipal, como entidad competente en materia de ordenamiento territorial, adelantó la totalidad de actuaciones relativas a la disponibilidad del predio y verificación de uso del suelo, (...)

En consonancia con lo anterior, se puede evidenciar que no obra circunstancia que permita al ejecutor de la obra identificar las situaciones descritas por el ente de control, teniendo en cuenta que, por el contrario, con la documentación relacionada se verificó que el Predio no se encontraba en Zona Minera ni de Alto Riesgo, ya que no había indicios de afectación por saneamiento ambiental en el predio, o rezagos de actividades de minería y que se encuentra enmarcado en una zona Urbana."

Análisis de respuesta

El FFIE manifiesta que la obra fue ejecutada conforme a los diseños y procedimientos contractuales, que durante las etapas de formulación, ejecución y entrega no se evidenciaron olores ofensivos, y que las afectaciones ambientales corresponden a factores externos atribuibles a terceros y a la autoridad territorial. Así mismo, indica que la selección del predio, el uso del suelo y la verificación de condiciones de riesgo fueron certificadas por el Municipio de La Mesa antes del inicio del proyecto.

Si bien existen informes técnicos de la CAR que evidencian presencia histórica de compuestos asociados a olores ofensivos en la zona, también se reportan períodos sin

excedencias, así como hipótesis técnicas aún no concluyentes frente al origen definitivo del fenómeno. En consecuencia, persiste incertidumbre técnica sobre la causa exacta de la afectación, el alcance real del impacto sobre la infraestructura y la eventual responsabilidad de los actores intervinientes.

A partir del análisis de la respuesta del FFIE, no es posible establecer de manera clara, cierta y definitiva la existencia actual de un daño patrimonial cuantificable ni la responsabilidad directa de los gestores fiscales, dado que las causas de la no operatividad de la institución educativa aún se encuentran en estudio y dependen de factores ambientales cuyo origen no ha sido plenamente determinado.

En consecuencia, se hace procedente solicitar apertura de una Indagación preliminar, con el fin de:

- Determinar si la no utilización de la infraestructura configura un daño patrimonial al Estado en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000.
- Establecer el nexo causal entre la inversión realizada y la afectación presentada.
- Identificar los posibles responsables fiscales y disciplinarios a que haya lugar, en caso de comprobarse la existencia del daño.

3.1.8. EVALUACIÓN DEL CONTROL FISCAL INTERNO

Se evaluó el control fiscal interno de los procesos relacionados con la gestión fiscal y el manejo de los recursos del SGP, PAE e Infraestructura Deportiva, Educativa, Cultural y de Ciencia, Tecnología e Innovación, para la vigencia 2024, del Departamento de Cundinamarca objeto de auditoría, conforme con la metodología establecida por la Guía de Auditoría de Cumplimiento, mediante la aplicación del Formato 04 AC- PT Evaluación Control Fiscal Interno, en el que se evaluó y calificó el diseño y la efectividad de los controles, con los siguientes resultados:

La calificación total por componentes fue de 0,126 puntos, ubicándose en el rango de “Adecuado”. La evaluación del diseño y efectividad de los controles dio como resultado 1.331 puntos, que corresponde a “Adecuado” y la calificación final del control interno fue de 1,457 que corresponde a “Eficiente”, debido a que los controles implementados lograron mitigar los riesgos.

No obstante, se observaron deficiencias relacionadas con la falta de incorporación de recursos en el presupuesto de ingresos; ausencia en la gestión de recobro de incapacidades; otorgamiento de permisos sindicales a funcionarios que no ejercieron las funciones de docencia; mayores valores pagados; desconocimiento de los principios de publicidad y transparencia al no publicar en el SECOP y diferencia en la estructura de costos en la operación del PAE.

Cuadro No. 66. Evaluación de Control Fiscal Interno - Departamento de Cundinamarca

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	11	1,7

B. Evaluación del riesgo	13	1,1
C. Sistemas de información y comunicación	11	1
D. Procedimientos y actividades de control	13	1,1
E. Supervisión y monitoreo	14	1,2
Puntaje total por componentes	1	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0,126	
	Adecuado	
Riesgo combinado promedio	BAJO	
Riesgo de fraude promedio	BAJO	
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos
A. Evaluación del diseño	13,000	13,000
B. Evaluación de la efectividad	13,000	21,000
Calificación total del diseño y efectividad	Calificación	Ponderación
	1,000	20%
	1,615	70%
	1,331	
	Adecuado	
Calificación final del control interno	1,457	
	Eficiente	

Fuente: Formato 04 Evaluación Control Fiscal Interno – CGR.

3.1.9. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE DISCAPACIDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO, VIGENCIA 2024

La Contraloría General de la República, incluyó en las Políticas Institucionales y lineamientos Estratégicos para el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal – PNVCF Micro 2025, temas a considerar en el seguimiento de la implementación de las Políticas de Discapacidad y Equidad de Género; así como, acciones claves para optimizar el ejercicio de control fiscal a través de la evaluación del componente de rendición de cuentas.

En cumplimiento de lo anterior el Departamento de Cundinamarca diligenció los 3 formularios relacionados con dichos temas, resaltando lo siguiente:

- Formulario de evaluación de la implementación del componente de Rendición de Cuentas

La entidad territorial indica que, conoce y aplica el Manual Único de Rendición de Cuentas del Departamento Administrativo de la Función Pública - DAPF, y pertenece al Nodo de la Región Metropolitana. Además, indica que implementa la estrategia “*educomunicativa*” para consolidar una cultura del cuidado de lo público y la evaluación de la gestión pública del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas.

Actualmente, se encuentra en proceso para integrar el concepto a las acciones en el marco de rendición de cuentas, tales como, la creación de contenidos pedagógicos para la ciudadanía, el uso de herramientas digitales para promover la participación informada, y la articulación con actores claves para fomentar el control social y el cuidado de lo público.

En el marco de la rendición de cuentas, el departamento ha desarrollado diversos contenidos informativos orientados a fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública. Entre estos se destacan videos, piezas publicitarias, informes de gestión y la publicación periódica de los avances del Plan de Desarrollo en el sitio web institucional. El portal cuenta con una sección exclusiva de rendición de cuentas, donde se ofrece información de interés ciudadano, presentada de manera clara y accesible. Adicionalmente, la emisora institucional El Dorado Radio es un canal clave para la difusión de espacios de rendición de cuentas, permitiendo ampliar el alcance de la información a distintos públicos. También se dispone de buzones físicos y virtuales que facilitan la recolección de preguntas, comentarios y observaciones de la ciudadanía sobre la gestión pública. Como parte del compromiso con el uso de lenguaje claro, se llevaron a cabo capacitaciones dirigidas a los funcionarios, con el fin de mejorar la redacción de contenidos destinados a la ciudadanía.

- Formulario de seguimiento a la Política Institucional de Equidad de Género

La entidad territorial informa que, no tiene política interna o institucional de equidad de género, las acciones que desarrollan se realizan a través de las metas del Plan de Desarrollo departamental Gobernando "Más que un plan", entre las cuales se destacan: Meta 059: Vincular a 20.000 mujeres del Departamento en procesos formativos en materia de empoderamiento, liderazgo, participación política y ciudadanía. Meta 062: Promover 24 eventos para el reconocimiento y la promoción de derechos de las mujeres del departamento de Cundinamarca y Meta 063: Crear e implementar la primera fase del sistema departamental del cuidado.

Considerando que no se tiene una política interna o institucional de equidad de género, la entidad territorial no destina recursos para ello, De las metas del plan de desarrollo departamental se han beneficiado 4.865 personas en todo el departamento, además participaron 68 funcionarios y contratistas de la gobernación y se certificaron como formadores de formadores dentro del proceso de la construcción del sistema del cuidado.

En el proceso de armonización del Plan de Desarrollo 2024 - 2028, se realizó la identificación de las metas que de forma directa o transversal apuntaban a los objetivos establecidos en la política pública de mujer, equidad de género e igualdad de Oportunidades. En total se armonizaron 80 metas teniendo en cuenta el CONPES, a fin de dar respuesta a la política pública de mujer equidad de género e igualdad de oportunidades de Cundinamarca.

- Formulario de seguimiento a la Política Institucional de Discapacidad

La entidad territorial informa que, no cuenta con una política institucional de discapacidad, las acciones que se desarrollan se realizan a través de las metas del plan de desarrollo entre las cuales se encuentran: Meta 64: Atender el 100% de las solicitudes notificadas por instancias judiciales al departamento para la realización de valoraciones de apoyo a población con discapacidad de Cundinamarca de acuerdo con lo establecido en la ley 1996 del 2019. Meta 75: Beneficiar anualmente con subsidio monetario a 6.000 personas con discapacidad o cuidadores y personas mayores de Cundinamarca. Meta 83: Entregar 2.000

ayudas técnicas a personas con discapacidad. Meta 84: Atender a 5.000 personas con discapacidad a través del fortalecimiento de los Centros de Vida Sensorial del departamento de Cundinamarca. Meta 249: Apoyar 500 iniciativas productivas presentadas por población con discapacidad, adultos mayores o cuidadores que promuevan la preservación ambiental y el desarrollo tecnológico.

Las personas con discapacidad que laboran en la entidad de planta, corresponden a 6 servidores públicos (libre nombramiento y remoción y carrera administrativa), que corresponde al 0,4% de personas en condición de discapacidad.

Igualmente, hace claridad que el cumplimiento por parte del departamento para las personas con discapacidad implica el compromiso desde la estructuración de las metas y productos del plan de desarrollo, que estas contienen un enfoque inclusivo que considera las necesidades individuales, promueve la autonomía y la participación plena en todos los aspectos sociales, desde la transversalidad en el acceso a la educación inclusiva, apoyo a la inserción laboral, acceso a la protección social y en general a los aspectos que garantizan la dignidad humana.