

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - SGP, EDUCACIÓN,
PROPÓSITO GENERAL (DEPORTE Y CULTURA), PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN
ESCOLAR - PAE E INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA, DEPORTIVA, CULTURAL Y DE
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
MUNICIPIO DE SOACHA, CUNDINAMARCA
VIGENCIA 2024**

**CGR-CDSECTCRD No.55
CAT_1938_2025_1
Diciembre de 2025**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO A LOS RECURSOS DEL SGP,
EDUCACIÓN, PROPÓSITO GENERAL (DEPORTE Y CULTURA), PAE
E INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA, DEPORTIVA, CULTURAL Y DE CIENCIA,
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
MUNICIPIO DE SOACHA, 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 Óscar Mauricio Toro Valencia

Supervisora encargada Martha Janeth Orjuela Rodríguez

Equipo de Auditores:

Líder de Auditoría Francisco Javier Zuluaga Molina

Integrantes del Equipo Auditor Claudia Carolina Pérez Naranjo
Edna Milena Pinzón Maldonado
Omaira García Maldonado
Yesica Paola Majín Collazos
Josep Fernando Callejas Chinchilla
Bienvenido José Galeano Pérez
Luis Eduardo Ferro Cotes

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
1.7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS Y ALERTAS O INSUMOS ENVIADOS POR LA DIARI	10
1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS	12
1.9. PLAN DE MEJORAMIENTO	18
2. CRITERIOS DE AUDITORÍA	20
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	25
3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	25
3.1.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1. PRESUPUESTO	25
3.1.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2. EDUCACIÓN	38
3.1.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3. PROPÓSITO GENERAL	76
3.1.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4. PAE	78
3.1.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5. CUENTAS MAESTRAS	133
3.1.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6. INFRAESTRUCTURA	134
3.1.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7 PLAN DE MEJORAMIENTO	159
3.1.8. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 8. DENUNCIAS, ALERTAS E INSUMOS	162
3.1.9. EVALUACIÓN DEL CONTROL FISCAL INTERNO	164
3.1.10. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE DISCAPACIDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO, VIGENCIA 2024	166
4. ANEXOS	167
Anexo 1. Relación de incapacidades no recobradas (hallazgo 5)	167
Anexo 2. Relación de incapacidades ARL (hallazgo 6)	168

812112

Bogotá, D.C.,

Doctor

VICTOR JULIÁN SÁNCHEZ ACOSTA

Alcalde del Municipio de Soacha, Cundinamarca

alcalde@alcaldiasoacha.gov.co

sandra.munoz@alcaldiasoacha.gov.co

secjuridica@alcaldiasoacha.gov.co

Soacha, Cundinamarca

Doctor

SEBASTIAN CABALLERO ORTEGA

Gerente

Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE

sebastian.caballero@ffie.com.co

luisyan.lopez@ffie.com.co

iacosta@ffie.com.co

notificacionesjudiciales@ffie.com.co

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 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 y propósito general (deporte y cultura); programa de alimentación escolar (PAE) e infraestructura educativa, deportiva, cultural y de ciencia, tecnología e innovación del Municipio de Soacha, con el fin de vigilar la gestión fiscal adelantada 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 Municipio de Soacha, en los componentes de educación, propósito general (deporte y cultura), 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 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 las entidades territoriales evaluadas.

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 Delegada del 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. El período auditado abarcó desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2024.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al Municipio de Soacha 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, propósito general (deporte y cultura); 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 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, propósito general (deporte y cultura); 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 Municipio de Soacha, por la vigencia 2024.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

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, al Municipio de Soacha.
3. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable a la ejecución de los recursos administrados del SGP para el componente de propósito general (deporte y cultura), así como el desahorro FONPET - SGP propósito general (deporte y cultura), durante la vigencia 2024, al Municipio de Soacha.
4. 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, al Municipio de Soacha.
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 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, financiados con recursos nacionales y territoriales, durante la vigencia 2024, al Municipio de Soacha.
7. 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 Municipio de Soacha.
8. 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 los cuales fueron beneficiarios el Municipio de Soacha, durante la vigencia 2024, más los recursos de balance y rendimientos financieros en SGP: educación y propósito general (deporte y cultura), 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 **\$455.434.581.767**, distribuidos por fuente de financiación, así:

Cuadro No. 1. Recursos Auditados

Cifras en pesos corrientes

SGP	PAE (UApA)	Infraestructura	Otros Recursos	Total
310.265.872.978	22.746.550.657	96.662.920.252	25.759.237.880	455.434.581.767

Fuente: Información suministrada por el Municipio de Soacha

Elaboró: CGR.

La muestra se tomó con base en los compromisos y se presenta así:

Cuadro No. 2. Muestra Consolidada Municipio de Soacha

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	300.811.950.761						
Prestación de Servicios	291.269.776.295	543.889.938	291.813.666.233	N/A	171.922.775.957	N/A	
Nómina	218.259.055.022	534.447.739	218.793.502.761	N/A	135.297.276.220	N/A	58,9
Contratos de inversión	72.950.210.786	9.442.199	72.959.652.985	198	36.625.499.737	36	
PAE	60.510.487	-	60.510.487	1	60.510.487	1	100,0
Calidad Matricula Oficial	4.196.659.084	-	4.196.659.084	2			
Contratos y servicios públicos	3.892.021.773	-	3.892.021.773		2.500.000.000	2	59,6
PAE	304.637.311	-	304.637.311	1	304.637.311	1	100,0
Calidad Gratuidad	5.345.515.383	-	5.345.515.383	26	2.730.951.220	10	51,1
SGP - Propósito General – Deporte	2.303.207.025	3.171.762.716	5.474.969.741	187	3.194.862.386	2	58,4
SGP - Propósito General – Cultura	2.057.148.649	2.113.332.847	4.170.481.496	48	3.991.063.831	2	95,7
PAE*	23.709.785.474	14.334.540.171	38.044.325.645	23	37.591.218.979	3	98,8
Cuentas por pagar vigencia 2023	2.527.436.533	-	2.527.436.533	30	1.724.859.862	3	68,2
Cuentas por pagar vigencia 2024	9.061.494.860	-	9.061.494.860	80	7.282.459.795	5	80,4
Reservas presupuestales 2023	519.131.708	-	519.131.708	2	519.131.708	2	100,0
Reservas presupuestales 2024**	217.499.272	-	217.499.272	3	217.499.272	3	100,0
Vigencias futuras ejecutadas en 2024***	13.303.692.418	-	13.303.692.418	4	13.303.692.418	4	100,0
Vigencias futuras constituidas en 2024	21.444.506.026	-	21.444.506.026	1	21.444.506.026	1	100,0
Infraestructura educativa	8.168.472.294	5.163.722.267	13.332.194.561	8	13.332.194.561	8	100,0
Infraestructura deportiva	-	82.852.904.050	82.852.904.050	5	82.744.381.517	3	99,9
Infraestructura cultural	-	195.204.780	195.204.780	2	195.204.780	2	100,0
Infraestructura ciencia y tecnología	-	-	-	-	-	-	-
Totales	384.124.325.021	108.375.356.770	492.499.681.791	474*	362.694.802.312	60*	73,7

Fuente: Información suministrada por el Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

* La suma corresponde a los contratos por componente

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 arrojó la siguiente calificación:

Cuadro No. 3. Calificación total control interno

Diseño y efectividad		Calificación final de control interno	
1,96	Parcialmente adecuado	2,06	Ineficiente

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 al plan de mejoramiento:

Cuadro No. 4. Plan de Mejoramiento Municipio de Soacha

Detalle SIRECI	Concepto CGR
El Plan de Mejoramiento del Municipio de Soacha reportado en el SIRECI a 31 de diciembre de 2024, incluyó 51 hallazgos y 71 acciones. De las anteriores, 12 hallazgos, con 16 acciones de mejora relacionadas con la materia o asunto presentaron fecha de terminación a 31 de diciembre de 2024; por lo que fueron objeto de seguimiento.	El plan de mejoramiento del Municipio de Soacha alcanzó un 87% de cumplimiento de las acciones formuladas. Fue EFECTIVO; toda vez que, de las 16 acciones de mejora propuestas, 14 permitieron subsanar las causas que originaron las deficiencias; sin embargo, en 2 acciones reincidieron las irregularidades relacionadas con la constitución del rezago presupuestal y con deficiencias constructivas, configurándose nuevamente hallazgos de auditoría.

Fuente: Aplicativo SIRECI.

Elaboró: Equipo auditor.

1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Concepto: Incumplimiento material - Conclusión con reserva

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, excepto por lo señalado a continuación respecto a los recursos del SGP - Educación - Prestación del Servicio y PAE administrados y ejecutados por el Municipio de Soacha, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

El concepto está soportado en las siguientes conclusiones:

- Pagos por \$1.615.395.837 entre los rubros presupuestales que conformaron los recursos del SGP, Educación - Prestación del Servicio Educativo, distintos a su naturaleza de afectación.
- Rezago presupuestal no constituido al cierre de la vigencia 2024, desconociendo lo establecido en los negocios contractuales.
- Pago de salarios y demás factores a docentes, directivos y administrativos que disfrutaron de permisos, incumpliendo los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad establecidos en la normatividad y que no desempeñaron sus funciones, generando presunto detrimento fiscal por \$927.044.186 de los recursos del SGP - Educación - Prestación de servicios.

- Reintegros por incapacidades pagadas con recursos del SGP girados a cuentas de recursos propios del municipio, contraviniendo la destinación exclusiva de los fondos. Beneficio de auditoría cuantitativo por \$118.439.595.
- Prescripción de las acciones de recobro por incapacidades del administrativo entre 2019 y 2022. Presunto detrimento fiscal por \$12.816.386.
- Inconsistencias e inoportunidad en el registro de las incapacidades del personal administrativo de la Secretaría de Educación.
- Inoportunidad en la prestación del servicio de la población con discapacidad durante el calendario escolar.
- En la contratación del PAE 2024, se pagaron costos indirectos del personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación, mayores a los ejecutados por los contratistas. Presunto detrimento patrimonial por \$5.040.529.944.
- Los operadores del PAE no cumplieron con el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y riesgos laborales del personal manipulador.

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

Infraestructura Educativa

- Las obras ejecutadas por el FFIE en las IE Eugenio Diaz Castro sede Chacua, I.E. León XIII y la IE Julio Cesar Turbay Ayala, en términos generales, se desarrollaron conforme con las especificaciones técnicas y a los planos de diseño.
- En la IE León XIII se pagó por una obra de baja calidad y con deterioro prematuro o acelerado, generando presunto detrimento por \$110.173.891. Además, el ascensor no tiene mantenimiento y está fuera de servicio desde septiembre de 2023.

Infraestructura Deportiva

- En el contrato del Parque de Los Locos se pagó por obra no ejecutada, sin uso, con incumplimiento de las especificaciones técnicas y, con deterioros prematuros, generando presunto detrimento fiscal por \$656.814.480.
- En el contrato para escenarios deportivos de Soacha, se pagó por obra de baja calidad, con deterioro prematuro, disminuyendo los recursos para el fortalecimiento del deporte en \$83.095.731.

Infraestructura Cultural

En los estudios y diseños para la restauración del Predio La Casona-Potrero Grande de Soacha financiado con recursos propios, se identificaron los entregables requeridos, cumpliendo con el objeto contractual.

Infraestructura Ciencia, Tecnología e Innovación

El Ministerio de Ciencia y Tecnología, ni el Municipio de Soacha reportaron proyectos de infraestructura física para el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación en el municipio en la vigencia 2024.

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

Durante el desarrollo de la auditoría, se atendieron las denuncias, insumos y alertas, así:

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

Código SIPAR	Tema	Hechos	Conclusiones
2024-320667-82111-SE	PAE	La contratación del PAE se ha realizado con el mismo operador los últimos años, sin procesos de selección adecuados. Indican que, no se cumplen con las minutas, gramajes y no se les paga a las manipuladoras de alimentos.	En esta auditoría, se revisó la totalidad de los contratos celebrados para operar el PAE, durante la vigencia 2024 (contratos 4044 de 2023- 594/2024, 499/ 2024 y 3034/2024), sin evidenciar irregularidades en la modalidad de selección empleada, ni en la adjudicación de los contratos. Respecto al cumplimiento de los gramajes y minutas, la CGR, realizó visitas entre el 15 y 18 de septiembre de 2025 a varias instituciones educativas IE (Integrado de Soacha, Eugenio Diaz Castro sede Fusunga, Oficial Chiloé, Las Villas, sede Varón del Sol), con el fin de revisar la operación del PAE, determinando cumplimiento tanto del gramaje, como de las minutas. Adicionalmente, se indagó al personal manipulador y se revisaron los comprobantes de pago a dicho personal, sin identificar irregularidad sobre la oportunidad en el pago. Sin embargo, en los contratos 4044 de 2023- 594/2024, 499/ 2024 y 3034/2024) se estableció que, algunos costos indirectos, incluyendo los asociados al personal manipulador superaron los ejecutados por los contratistas; situación que dio origen a los hallazgos 9, 10, 11,12 y 13 con presuntos alcances disciplinario y fiscal por \$5.040.529.944; así como, con otra incidencia (OI) para la UGPP.
2024-321393-82111-SE	PAE	La contratación del PAE se realiza con la misma empresa SEDEALCO, con diferentes nombres por más de 15 años, con conocimiento de funcionarios como el secretario de educación y de cobertura. Se indica que los yogures y leches de la minuta debe ser de 250 ml y la están proporcionando de 180 ml; así como, irregularidades en el cereal y las frutas.	En esta auditoría, se revisó la totalidad de los contratos celebrados para operar el PAE, durante la vigencia 2024 (contratos 4044 de 2023- 594/2024, 499/ 2024 y 3034/2024), sin evidenciar irregularidades en la modalidad de selección empleada, ni en la adjudicación de los contratos. Respecto a las leches, yogures, cereal y frutas de las minutas, la CGR, realizó visitas entre el 15 y 18 de septiembre de 2025 a varias IE (Integrado de Soacha, Eugenio Diaz Castro sede Fusunga, Oficial Chiloé, Las Villas sede Varón del Sol), con el fin de revisar la operación del PAE, evidenciando que los alimentos servidos cumplieran con lo establecido en las minutas por cada grupo etario. No se evidenciaron hechos que muestren una inadecuada gestión fiscal o de los que derive un detrimento al patrimonio del Estado.
2024-322333-82111-SE	PAE	Preguntas irregularidades en el PAE.	En desarrollo de la auditoría se revisaron los contratos de PAE de la vigencia 2024 (contratos 4044 de 2023- 594/2024, 499/ 2024 y 3034/2024), se efectuaron mesas de trabajo con el equipo de seguimiento responsable del programa y visitas de verificación a las IE, entre el 15 y 18 de septiembre de 2025. Como resultado de estas acciones, se estableció que, algunos costos indirectos, incluyendo los asociados al personal manipulador superaron los ejecutados por los contratistas; situación que dio origen a los hallazgos 9,

Código SIPAR	Tema	Hechos	Conclusiones
			10, 11,12 y 13, con presuntos alcances disciplinario y fiscal por \$5.040.529.944; así como, con otra incidencia (OI) para la UGPP.
2024-307876-82111-SE	PAE 2025	Se remite video de un pasaboca entregado como refrigerio el 17 de junio de 2024 en mal estado. Se solicita investigación del contrato y de los productos entregados.	La CGR realizó mesa de trabajo el 17 de septiembre de 2025 con los funcionarios encargados del seguimiento al PAE. Frente a la novedad ocurrida el 17 de junio de 2025 sobre el pastel gloria relleno de bocadillo con posible crecimiento microbiano (moho), la SEM y el operador realizaron las siguientes acciones: i) Fue retirado de las instituciones educativas. ii) El operador realizó plan de mejora; el cual, incluyó aumento de controles de calidad en cada una de las etapas en la bodega hasta el despacho del producto y entrega. iii) Controles de calidad e inocuidad por parte de la SEM y de los operadores. iv) El operador realizó auditoría al proveedor, de conformidad con la resolución 2674 de 2013. El equipo PAE, a través de las ingenieras de alimentos, realizaron lo siguiente: i) Verificación del plan de mejora, el cual se consideró idóneo. ii) Comités de Alimentación Escolar - CAES. iii) Visitas semanales a las IE, con el fin de verificar el servicio y mensuales a la bodega para constatar el estado y la conformidad de los productos. La CGR, realizó visitas entre el 15 y 18 de septiembre de 2025 a varias IE, con el fin de constatar las condiciones de los alimentos suministrados, tanto los preparados en sitio, como los industrializados, encontrándolos en condiciones adecuadas de calidad e inocuidad. No se evidenciaron hechos que muestren una inadecuada gestión fiscal o de los que derive un detrimento al patrimonio del Estado.
2025-347321-82111-SE	PAE	Entregan documentos sobre posibles irregularidades que pueden conllevar a colusión y malversación de fondos entre la Secretaría de Educación y Sedecalco SAS.	En desarrollo de la auditoría se revisaron los contratos de PAE de la vigencia 2024 (contratos 4044 de 2023- 594/2024, 499/ 2024 y 3034/2024), se efectuaron mesas de trabajo con el equipo de seguimiento responsable del programa y visitas de verificación a las IE, entre el 15 y 18 de septiembre de 2025. Como resultado de estas acciones, se estableció que, algunos costos indirectos, incluyendo los asociados al personal manipulador superaron los ejecutados por los contratistas; situación que dio origen a los hallazgos 9, 10, 11,12 y 13, con presuntos alcances disciplinario y fiscal por \$5.040.529.944; así como, con otra incidencia (OI) para la UGPP.
Boletín interno de alertas tempranas 57 del 1 al 30 de abril de 2025 Contraloría Delegada para la Población Focalizada	PAE 2025	Alerta roja Presuntas irregularidades respecto de la calidad de los alimentos entregados en el contrato de prestación de servicios 343 del 8 de enero de 2025, para la ejecución del PAE 2025	La CGR realizó mesa de trabajo el 17 de septiembre de 2025 con los funcionarios encargados del seguimiento al PAE. Frente a la alerta relacionada con que, el operador SEDEALCO entregó alitas de pollo marinadas a los estudiantes; lo cual, se encuentra prohibido por los lineamientos de la UApA, se estableció que la Entidad Territorial autorizó la preparación especial conforme con la figura de "menú especial" prevista contractualmente, sustentando que la colombina del ala corresponde a una porción de carne magra y aprovechable, con adecuado aporte nutricional, calidad e inocuidad, y que su inclusión respondió al propósito de diversificar el menú y ofrecer una jornada especial para los estudiantes. La CGR, realizó visitas entre el 15 y 18 de septiembre de 2025 a varias IE, con el fin de verificar las condiciones de los alimentos suministrados, minutas, gramajes, encontrándolos en condiciones adecuadas de calidad e inocuidad. No se evidenciaron hechos que muestren una inadecuada gestión fiscal o de los que derive un detrimento al patrimonio del Estado.

Fuente: SIPAR

Elaboró: Equipo auditor.

1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR estableció 17 hallazgos; de los cuales, 9 tienen presunto alcance fiscal por \$6.830.474.618, 14 hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, 1 para solicitud de indagación preliminar, 1 beneficio de auditoría cuantitativo por \$118.439.595 y 4 con otra incidencia (OI) para traslado a la UGPP.

Cuadro No. 6. Relación de Hallazgos

Cifras en pesos corrientes

No.	Nombre del Hallazgo	Tema/ Componente	Subcomponente	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuántía			No	Cuántía			
1	COH_10387_2025. Incorrecta imputación en los conceptos de pagos de nómina. Municipio de Soacha	Presupuestal	Ejecución presupuestal	En 2024, el Municipio de Soacha realizó pagos por \$1.615.395.837 entre los rubros presupuestales que conforman los recursos del SGP, Educación - Prestación del Servicio Educativo, distintos a su naturaleza de afectación, por debilidades en el control interno; así como, en la planeación y seguimiento presupuestal de la SEM, generando inexactitudes e inconsistencias en la información en la ejecución presupuestal del gasto, especialmente en los rubros relacionados con la nómina de los docentes, directivos docentes y administrativos de las IE del Municipio de Soacha.	x									
2	COH_10391_2025. No constitución del rezago presupuestal, ni liberación de recursos, vigencia 2024	Presupuestal	Constitución y ejecución de rezago presupuestal	En 2024, el Municipio de Soacha no constituyó rezago presupuestal por \$376.302.578, ni liberó recursos no comprometidos por \$34.472.900; a pesar de que, los contratos se encontraban legalmente contraídos. Esto por incumplimiento normativo, deficiencias en la supervisión contractual del IMRDS, Secretaría de Cultura; así como por debilidad en la gestión administrativa, financiera y presupuestal de la Secretaría de Educación del municipio, generando incertidumbre sobre la realidad económica de la contabilidad presupuestal en los recursos SGP Propósito General Cultura y Deporte.	x			x						
3	COH_10586_2025. Pago de salarios a docentes, directivos	Prestación del Servicio Educativo	Novedades de nómina	En 2024, la Secretaría de Educación de Soacha pagó con recursos del SGP - Educación -	x	x	927.044.186	x						



No.	Nombre del Hallazgo	Tema/ Componente	Subcomponente	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuántía			No	Cuántía			
	docentes y administrativos con permisos sindicales permanentes y/o permisos que incumplen la norma. Municipio de Soacha			Prestación de Servicios los salarios y demás factores a 27 docentes, directivos y administrativos, pese a que estos disfrutaron de permisos sindicales que incumplen los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y necesidad establecidos en la normatividad y no desempeñaron sus funciones. Esta situación, atribuida a fallas normativas y de control generó un presunto daño al patrimonio público de \$927.044.186, afectando la prestación del servicio educativo en el municipio.										
4	COH_10355_2025. Reintegro de incapacidades del personal administrativo a cuentas de recursos propios. Municipio de Soacha	Prestación del Servicio Educativo	Novedades de nómina	Entre 2019 y 2024, las EPS giraron \$118.439.595 a una cuenta bancaria de recursos propios del Municipio de Soacha, por concepto de recobros de incapacidades del personal administrativo de la SEM; las cuales, habían sido cubiertas con recursos del SGP - Educación. Esta situación fue causada por fallas normativas y de control en el manejo de los reintegros de incapacidades y de la cuenta maestra del SGP. El Tesorero del municipio certificó el traslado de estos recursos a la cuenta maestra de SGP Educación - Nomina, generando un beneficio de auditoría por \$118.439.595.	x					x	118.439.595			
5	COH_12206_2025. Prescripción recobro de incapacidades pagadas con recursos SGP. Personal administrativo SEM de Soacha	Prestación del Servicio Educativo	Novedades de nómina	El Municipio de Soacha no adelantó el proceso de recobro y recuperación de las incapacidades generadas al personal administrativo entre el 11 de enero de 2019 y el 18 de agosto 2022, debido a inobservancia normativa, deficiencias de gestión y seguimiento de la SEM en el trámite del recobro ante las EPS, permitiendo la prescripción de las acciones y generando un presunto detrimento al patrimonio de \$12.816.386, disminución de los recursos del SGP-Educación y pérdida de confianza por parte de la ciudadanía sobre el uso del recurso público.	x	x	12.816.386	x						



No.	Nombre del Hallazgo	Tema/ Componente	Subcomponente	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuantía			No	Cuantía			
6	COH_12212_2025. Incapacidades pagadas con recursos SGP no registradas, ni recobradas. Personal administrativo de Secretaría de Educación de Soacha	Prestación del Servicio Educativo	Novedades de nómina	La Secretaría de Educación del Municipio de Soacha presentó inconsistencias e inoportunidad en el registro de las incapacidades del personal administrativo; lo que, impidió el recobro ante las EPS y ARL; y ocasionó la prescripción de las obligaciones. Esta situación se originó por deficiencias de gestión y control de la SEM de Soacha en el registro y trámite del recobro de las incapacidades ante las EPS y ARL, y generó una disminución de los recursos del SGP - Educación e incertidumbre sobre el cobro y recuperación de estos recursos. Se solicitará indagación preliminar.	x								x	
7	COH_10301_2025. Inoportunidad en la atención de la población con discapacidad en el marco de la educación inclusiva durante el calendario escolar de la vigencia 2024. Municipio de Soacha	Necesidades Educativas Especiales NEE	Inoportunidad	Durante la vigencia 2024, el Municipio de Soacha no garantizó la atención oportuna y continúa de la población con discapacidad en las condiciones requeridas. Esta situación reflejó inobservancia normativa; así como, debilidades en la planeación y gestión contractual por parte de la Secretaría de Educación Municipal; lo que ocasionó que, alrededor de 1.619 estudiantes de las instituciones educativas oficiales no contaran con las herramientas y estrategias pedagógicas adaptadas a sus necesidades desde el inicio del año escolar, para garantizar su accesibilidad, adaptabilidad, flexibilidad y equidad en el sistema educativo.	x				x					
8	COH_10364_2025. Destinación uso de recursos SGP Calidad Gratuidad. Contrato No 24 de 2024 institución Educativa Julio Cesar Turbay (D)	Prestación del Servicio Educativo	Calidad - Fondos de Servicios Educativos	El FSE de la IE Julio César Turbay destinó recursos del SGP Calidad Gratuidad para la vigilancia del establecimiento educativo, concepto no autorizado dentro de los usos permitidos para esta fuente de recursos. Hecho que evidencia incumplimiento normativo y deficiencias en el seguimiento, control y aplicación de los recursos del SGP - Calidad gratuidad; lo cual, generó una reducción de la disponibilidad presupuestal para atender los gastos permitidos orientados a la prestación del servicio educativo gratuito.	x				x					



No.	Nombre del Hallazgo	Tema/ Componente	Subcomponente	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuántía			No	Cuántía			
9	COH_12209_2025. Diferencias entre la estructura de costos y lo pagado por el operador del PAE 2024. Municipio de Soacha. Contrato de prestación de servicios 594-2024.	Programa de Alimentación Escolar PAE	Sobrecostos	En el contrato 594-2024, para la atención del PAE de Soacha 2024 se evidenció que los costos indirectos del personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación, incluidos en la estructura de costos y pagados por el municipio superaron los ejecutados por el contratista. Adicionalmente, el operador incumplió las obligaciones legales sobre el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al sistema de riesgos laborales. Esto reflejó inobservancia de los principios que rigen la función administrativa; así como, deficiencias en la supervisión del contrato y fallas del contratista, quien incumplió con la minuta contractual. Como consecuencia, se produjo un presunto daño al patrimonio público por \$3.550.273.516, afectando los recursos del PAE.	x	x	3.550.273.516	x					x	
10	COH_12223_2025. Diferencias entre la estructura de costos y lo pagado por el operador del PAE 2024. Municipio de Soacha. Contrato de prestación de servicios 4044-2023.	Programa de Alimentación Escolar PAE	Sobrecostos	En la estructura de costos del contrato 4044-2023 para la atención del PAE de Soacha 2024 se evidenció que los valores estipulados y pagados por concepto de personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación (costos indirectos), superaron los ejecutados por el contratista. Adicionalmente, el operador incumplió las obligaciones legales sobre el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al sistema de riesgos laborales. Esto reflejó inobservancia de los principios que rigen la función administrativa; así como, deficiencias en la supervisión del contrato y fallas del contratista, quien incumplió la minuta contractual. Como consecuencia, se produjo un presunto daño al patrimonio público por \$846.821.348, afectando los recursos del PAE.	x	x	846.821.348	x					x	



No.	Nombre del Hallazgo	Tema/ Componente	Subcomponente	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuántía			No	Cuántía			
11	COH_12229_2025. Diferencias entre la estructura de costos y lo pagado por el operador del PAE 2024. Municipio de Soacha. Contrato de prestación de servicios 499-2024.	Programa de Alimentación Escolar PAE	Sobrecostos	En la estructura de costos del contrato 499-2024 para la atención del PAE de Soacha 2024 se evidenció que los valores estipulados y pagados por concepto de personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación (costos indirectos), superaron los ejecutados por el contratista. Adicionalmente, el operador incumplió las obligaciones legales sobre el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al sistema de riesgos laborales. Esto reflejó inobservancia de los principios que rigen la función administrativa; así como, deficiencias en la supervisión del contrato y fallas del contratista, quien incumplió con la minuta contractual. Como consecuencia, se produjo un presunto daño al patrimonio público por \$163.885.126, afectando los recursos del PAE.	x	x	163.885.126	x				x		
12	COH_12230_2025. Diferencias entre la estructura de costos y lo pagado por el operador del PAE 2024. Municipio de Soacha. Contrato de prestación de servicios 3040-2024	Programa de Alimentación Escolar PAE	Sobrecostos	En la estructura de costos del contrato 3040-2024 para la atención del PAE de Soacha 2024 se evidenció que los valores estipulados y pagados por concepto de personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación (costos indirectos), superaron los ejecutados por el contratista. Adicionalmente, el operador incumplió las obligaciones legales sobre el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esto reflejó inobservancia de los principios que rigen la función administrativa; así como, deficiencias en la supervisión del contrato y fallas del contratista, quien incumplió la minuta contractual. Como consecuencia, se produjo un presunto daño al patrimonio público por \$479.549.954, afectando los recursos del PAE.	x	x	479.549.954	x				x		
13	COH_12232_2025. Irregularidades etapa precontractual.	Programa de Alimentación Escolar PAE	Contratación	El Municipio de Soacha, en la fase precontractual de la contratación del PAE 2024,	x			x						



No.	Nombre del Hallazgo	Tema/ Componente	Subcomponente	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
						No.	Cuántía			No	Cuántía			
	Contratos 4044-2023, 594-2024 y 3040-2024 del PAE 2024			presentó falta de coherencia entre el Análisis del Sector y la estructuración de la Oferta Económica. Esto por incumplimiento de los lineamientos técnicos y financieros del PAE; así como, de los principios que rigen la contratación estatal, afectando la ejecución de los recursos destinados para contribuir con el acceso y permanencia en el sistema educativo escolar										
14	COH_10818_2025. Pago de obra de baja calidad. Institución Educativa León XIII sede principal. Municipio de Soacha. Acuerdo de obra 403070-2020 del FFIE	Infraestructura Educativa	Deficiencias técnicas	En el acuerdo de obra 403070 de 2020 entre el consorcio FFIE alianza BBVA (vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE) y el Consorcio Desarrollo Escolar para la construcción de la Institución Educativa León XIII, sede principal de Soacha, se detectó la entrega y pago por actividades de obra de baja calidad, con deterioro prematuro. Estas irregularidades mostraron inobservancia de los principios administrativos y se debieron a fallas en la supervisión e interventoría; así como, debilidad de la labor del contratista de obra; lo que, generó presunto detrimento al patrimonio por \$110.173.891 y afectó los recursos destinados a la infraestructura educativa y la confianza ciudadanía en la inversión pública.	x	x	110.173.891	x						
15	COH_10827_2025. Ascensor fuera de servicio. IE León XIII sede principal. Municipio de Soacha. Acuerdo de Obra 403070-2020 del FFIE	Infraestructura Educativa	Deficiencias técnicas	El ascensor entregado a la Entidad Territorial Certificada el 28 de octubre de 2022, en el marco del acuerdo de obra 403070 de 2020 entre el FFIE y el Consorcio Desarrollo Escolar G4, se encuentra deteriorado y fuera de servicio desde septiembre de 2023. Esto debido a la falta de mantenimiento preventivo, por incumplimiento de las normas técnicas y de los manuales de mantenimiento del municipio y la IE León XIII; hecho que afecta la prestación del servicio educativo, limita la movilidad de personas con discapacidad (según la NTC 6047) y representa un riesgo para la	x			x						

No.	Nombre del Hallazgo	Tema/ Componente	Subcomponente	Descripción	Connotación									
					A	F		D	P	BA		OI	IP	PASF
					No.	Cuantía		No.		Cuantía				
				seguridad de la comunidad educativa.										
16	COH_10385_2025. Deficiencias en la ejecución de actividades "Parque de los Locos". Municipio de Soacha	Infraestructura Deportiva	Deficiencias técnicas	En el contrato de obra 3436 de 2021 entre el Municipio de Soacha y la Unión Temporal Adecuación Parque Soacha 2021 para la Construcción de parque de los locos del municipio, se detectaron pagos por obras no ejecutadas, otras sin funcionamiento y algunas con deterioro prematuro. Estas irregularidades mostraron inobservancia de los principios administrativos y se debieron a fallas en la supervisión, interventoría y mantenimiento; así como, debilidad de la labor del contratista de obra; lo que, generó presunto detrimento al patrimonio por \$656.814.480, y afectó los recursos destinados al fortalecimiento del deporte y la confianza ciudadanía en la inversión pública.	x	x	656.814.480	x						
17	COH_10400_2025. Pago de obra de baja calidad. Contrato de obra 3435-2021. Mantenimiento y adecuación parques en Soacha	Infraestructura Deportiva	Deficiencias técnicas	En el contrato de obra 3435 de 2021 entre el Municipio de Soacha y AGORASPORT S.A para el mantenimiento y adecuación de los parques del municipio, se detectó la entrega y pago por actividades de obra de baja calidad, con deterioro prematuro. Estas irregularidades mostraron inobservancia de los principios administrativos y se debieron a fallas en la supervisión e interventoría; así como, debilidad de la labor del contratista de obra; lo que, generó presunto detrimento al patrimonio por \$83.095.731, y afectó los recursos destinados al fortalecimiento del deporte y la confianza ciudadanía en la inversión pública.	x	x	83.095.731	x						
Total					17	9	6.830.474.618	14	-	1	118.439.595	4	1	-

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 Municipio de Soacha, 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: soporte_sireci@contraloria.gov.co y jairo.romero@contraloria.gov.co

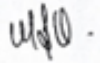
La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de Auditoría aplicable vigentes.

Atentamente,



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

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial, Acta 42 del 11 de diciembre de 2025

Revisó: Adriana Lucía González Díaz - Directora de Vigilancia Fiscal 
Martha Janeth Orjuela R. - Supervisora Encargada 

Elaboró: Francisco Javier Zuluaga Molina - Líder de Auditoría
Bienvenido José Galeano Pérez - Auditor
Claudia Carolina Pérez Naranjo - Auditora
Edna Milena Pinzón Maldonado - Auditora
Josep Fernando Callejas Chinchilla - Auditor
Luis Eduardo Ferro Cotes - Auditor
Omaira García Maldonado - Auditora
Yesica Paola Majín Collazos - Auditora

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 100 de 1993. Se crea el sistema de seguridad social integral.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 489 de 1998. Principios Función Administrativa.	Artículos 3, 27 y 28.
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.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
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 797 de 2003, disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.	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 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.	Artículo 3.
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 1562 de 2012, por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 1712 de 2014. Ley de transparencia y derecho a la información pública.	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 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.

Fuente de Criterio	Criterio
Decreto Ley 28 de 2008. Estrategia de Monitoreo y seguimiento a los recursos SGP.	Artículos 1 y 2.
Decreto 723 de 2013, afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 1082 de 2015. Sector de Planeación	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 359 de 1995. Reglamenta la Ley 179 de 1994. Programa Anual Mensualizado de Caja, las cuentas autorizadas y registradas y los pagos del Tesoro Nacional.	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 SGP educación y propósito general.	Artículo 1.
Decreto 334 de 2012, se 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, referente a los permisos sindicales.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 272 de 2023. Liquidación del presupuesto general del Municipio de Soacha para la vigencia 2024, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 1083 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 258 de 2023. Se expide el presupuesto general de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de Soacha para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 273 de 2023. Se actualiza y se adopta la versión 2.3 del Manual de contratación del Municipio de Soacha.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Acuerdo 23 de 2005. Norma Orgánica del presupuesto general del Municipio de Soacha y de sus entidades descentralizadas.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 064 de 2023. Reglamentaria de la cuenta en SIRECI. CGR.	Artículos 20, 21, 22, 23, 24, 69 y 70.
Resolución 2394 de 2023. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Ministerio de Educación Nacional - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Se fijan las condiciones de apertura, registro, operación, cancelación y sustitución de las Cuentas Maestras y de las Cuentas Maestras para Pagos Electrónicos (PSE) en las cuales se administran los recursos del SGP Educación.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 2662 de 2023 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se actualizan los anexos del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET.	Los rubros aplicables a la materia objeto de auditoría.
Resolución Reglamentaria Orgánica 066 de 2024 de la CGR. Subroga la Resolución 064 de 2023. Reglamentaria de la cuenta en SIRECI.	Artículos 20, 21, 22, 23, 24, 64 y 65.
Documento de Distribución SGP-83-2023, del 28 de diciembre de 2023 del Departamento Nacional de Planeación - DNP.	Anexo 10, 12. Última Doceava. 2023.
Documento de Distribución SGP-84-2024, del 1 de enero de 2024 del DNP.	Anexo 3, 4, 5. Doceava 2024.
Documento de Distribución SGP-87-2024, del 13 de febrero de 2024 del DNP.	Anexo 5. Seis de las once doceavas 2024.
Documento de Distribución SGP-88-2024, del 27 de febrero de 2024 del DNP.	Anexo 2. Seis de las once doceavas 2024.

Fuente de Criterio	Criterio
Documento de Distribución SGP-89-2024, del 22 de marzo de 2024 del DNP.	Anexo 1. Doce doceavas 2024.
Documento de Distribución SGP-91-2024, del 7 de mayo de 2024 del DNP.	Anexo 3, 12, 13. Doce doceavas 2024.
Documento de Distribución SGP-92-2024, del 21 de junio de 2024 del DNP.	Anexo 4. Cinco doceava 2024.
SGP Educación	
Ley 12 de 1991. Convención sobre derechos del niño.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Ley 1278 de 2002. Estatuto de Profesionalización Docente.	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.
Decreto Ley 4807 de 2011. Condiciones de aplicación de gratuidad educativa.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 1075 de 2015. Sector educación.	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 Ley 1852 de 2015. Adiciona el Decreto 1075 de 2015. Sector educación.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto Reglamentario 4791 de 2008. Fondos de Servicios Educativos.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 780 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 284 del 5 de marzo de 2024. se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo estatal.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 1834 de 2023 del Municipio de Soacha, se establece el calendario académico general para el año lectivo 2024 en los establecimientos educativos, en los niveles de preescolar, básica y media del Municipio de Soacha.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Necesidades Educativas Especiales - NEE	
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 1421 de 2017. Reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Programa de Alimentación Escolar - PAE	
Ley 2167 de 2021. Se garantiza la operación del PAE durante el calendario académico.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 2042 de 2020. Se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 846 de 2023. Reglamenta las transferencias a los Fondos de Servicios Educativos y permite que las asociaciones de padres de familia y juntas de acción comunal operen el PAE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 2248 de 2018 del MEN. Reglamentan las cuentas maestras del PAE.	Artículos 1, 2, 3, 4 y 7.
Resolución 335 de 2021 de la UAPA. Lineamientos técnicos y administrativos PAE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 2 de 2022 de la UAPA. Modifica y adiciona la Resolución 335 de 2021.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.

Fuente de Criterio	Criterio
Resolución 421 de 2023 del MEN. UApA. Se adopta la modalidad.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 374 de 2024 de la UAPA-MEN. 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.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 404 de 2024 de la UAPA. Modifica numerales 3.2 y 3.3 del anexo técnico administrativo y financiero que hacen parte integral de la Resolución 335 de 2021.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Guía para la elaboración del análisis económico del sector y estudio de costos del PAE, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UAPA).	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Propósito General - Deporte	
Ley 181 de 1995. Fomento del deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre.	Artículos 56 y 57.
Infraestructura	
Ley 361 de 1997. Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Ley 400 de 1997. Normas sobre Construcciones Sismo Resistentes.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 2269 de 1993, se organiza el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 926 de 2010. Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismorresistentes NSR-10.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Decreto 1433 de 2020. conformación y el funcionamiento de la Junta Administradora del FFIE.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 181331 de 2009 y sus modificaciones del Ministerio de Minas y Energía. Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público (RETILAP).	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 9078 de 2013 y sus modificaciones, del Ministerio de Minas y Energía. Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE).	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Resolución 330 de 2018 del Ministerio de Ambiente. Reglamento técnico del sector de Agua potable y Saneamiento básico.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Colegio 10, lineamientos y recomendaciones del colegio de jornada única. Manual de dotaciones del MEN.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
Norma Técnica Colombiana (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.
NTC 5551 de 2007 Concretos. Durabilidad de estructuras de concreto. Establece las especificaciones aplicables a concretos hidráulicos sometidos a condiciones de exposición ambiental específicas, a las cuales estará expuesta la estructura durante su vida útil total.	Los artículos pertinentes a la materia objeto de auditoría.
NTC 5926-1 y 5926-2, el ICONTEC ha aprobado y adoptado la norma técnica sobre: " <i>criterios para las inspecciones de ascensores, escaleras mecánicas, andenes móviles y puertas eléctricas</i> ". Literal 4. Esquema de evaluación 4.1 Clasificación de defectos.	Lo pertinente a la materia objeto de auditoría.
NTC 6047 de 2013 accesibilidad al medio físico. Espacios de servicio al ciudadano en la administración pública.	Lo pertinente a la materia objeto de auditoría.
Manual de uso, conservación y mantenimiento de infraestructura educativa. Ministerio de Educación Nacional. Diciembre de 2015 Literal 9. Instrucciones de uso, operaciones de mantenimiento y actuaciones, 9.13	Lo pertinente a la materia objeto de auditoría.

Fuente de Criterio	Criterio
Instalaciones de transporte 9.13.1 Ascensores o elevadores.	
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.
Otros	
Sección Segunda, Sentencia del 17 de febrero de 1994, expediente 3480.	Lo pertinente a la materia objeto de auditoría.
Concepto 144911 de 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública.	Lo pertinente a la materia objeto de auditoría.
Concepto 131461 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública.	Lo pertinente a la materia objeto de auditoría.
Circular Externa 008 del 20 de noviembre de 2024. Cierre Fiscal 2024. Circular de procedimiento y actividades al cierre de la vigencia fiscal del Municipio de Soacha.	Lo pertinente a la materia objeto de auditoría.
Manual de procesos y procedimientos de la Secretaría de Educación y Cultura del Municipio de Soacha, versión 5 del 31 de agosto de 2021.	Lo pertinente a la materia objeto de auditoría.
Acuerdo 02 de 2018, Manual de Contratación Institución Educativa Julio César Turbay Ayala.	Lo pertinente a la materia objeto de auditoría.

Fuente: Normativa Colombiana.

Elaboró: CGR.

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, propósito general (deporte y cultura); 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 Municipio de Soacha, por la vigencia 2024.

3.1.1.1. Ejecución Presupuestal de Ingresos

El presupuesto de ingresos definitivo del Municipio de Soacha para la vigencia 2024 de los recursos del SGP: Educación, Propósito General (cultura y deporte) y el PAE (recursos Nación), ascendió a **\$333.012.423.635**, distribuidos así:

Cuadro No. 8. Ejecución del presupuesto de ingresos vigencia 2024 recursos SGP Educación, PAE y Propósito General (cultura y deporte). Municipio de Soacha, vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes

Componente	Apropiación Inicial	Rendimientos financieros	Recursos de balance	Apropiación Final	Recaudo	% Recaudo
SGP-Educación	298.921.998.841	223.238.241	3.326.550.937	302.471.788.019	298.921.998.841	98,8
<i>Prestación de servicio</i>	289.119.031.169	205.736.990	2.938.996.250	292.263.764.409	289.119.031.169	98,9
<i>Calidad matrícula</i>	4.457.452.289	17.501.251	387.554.687	4.862.508.227	4.457.452.289	91,7
<i>Calidad gratuidad</i>	5.345.515.383	-	-	5.345.515.383	5.345.515.383	100
PAE (todas las fuentes Nación)	23.677.219.776	-	656.369.565	24.333.589.341	19.230.081.776	79
<i>SGP Alimentación</i>	1.441.529.776	-	145.508.908	1.587.038.684	1.441.529.776	90,8
<i>UAPA</i>	22.235.690.000	-	510.860.657	22.746.550.657	17.788.552.000	78,2
Propósito general cultura	2.465.052.126	-	270.909.235	2.735.961.361	2.465.052.126	90,1
Propósito general deporte	3.286.736.167	7.496.544	176.852.203	3.471.084.914	3.471.084.913	100,0
Total	328.351.006.910	230.734.785	4.430.681.940	333.012.423.635	324.088.217.656	97,3

Nota 1: El Municipio de Soacha en la vigencia 2024, no contó con recursos de Desahorro FONPET SGP Educación, según certificación expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, radicado 2-2025-042424 del 9 de julio de 2025. Esto coincide con la certificación expedida por el Director de Presupuesto del Municipio de Soacha del 15 de julio de 2025.

Nota 2: El porcentaje de recaudo se calculó como la relación entre el recaudo acumulado y la apropiación final por cada componente.

Fuente: SICODIS, UAPA y Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

El proceso de validación de la programación, incorporación y ejecución del presupuesto de ingresos, se evaluó en un 100% para los recursos SGP Educación, Propósito General (Cultura y Deporte) y PAE de la vigencia 2024; así como, los recursos de balance y rendimientos financieros. Como resultado, se evidenció que estos se ajustan a los

lineamientos y directrices establecidos en el Acuerdo 23 de 2005 Norma Orgánico del Presupuesto del Municipio y a la normatividad aplicable del proceso.

3.1.1.2. Ejecución Presupuestal de Gastos

El presupuesto definitivo de gastos del Municipio de Soacha para la vigencia 2024 de los recursos del SGP: Educación, Propósito General (cultura y deporte) y PAE fue de **\$333.012.423.635³**, con compromisos por \$329.510.366.659, obligaciones por \$328.882.091.909 y pagos por \$319.820.597.050, lo que representó una ejecución presupuestal del 98,8% del total apropiado, según se detalla a continuación.

Cuadro No. 9. Ejecución del presupuesto de gastos vigencia 2024 recursos SGP Educación, PAE y propósito general (cultura y deporte) - Municipio de Soacha, vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes

Componente	Apropiación Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Reserva Presupuestal	Cuentas por Pagar	% Ejecución
SGP-Educación	302.471.788.019	301.011.137.561	300.811.950.761	295.372.975.547	198.720.000	5.438.975.214	99,5%
<i>Prestación de servicio</i>	292.263.764.409	291.418.963.095	291.269.776.295	286.372.334.631	148.720.000	4.897.441.664	99,7
<i>Calidad matrícula</i>	4.862.508.227	4.246.659.084	4.196.659.084	3.655.125.533	50.000.000	541.533.551	86,3
<i>Calidad gratuidad</i>	5.345.515.383	5.345.515.383	5.345.515.383	5.345.515.383	-	-	100,0
PAE	24.333.589.341	23.709.785.474	23.709.785.474	20.289.557.421	-	3.420.228.053	97,4
<i>SGP Alimentación</i>	1.587.038.684	1.587.038.684	1.587.038.684	1.182.141.708	-	404.896.976	100,0
<i>UAPA</i>	22.746.550.657	22.122.746.790	22.122.746.790	19.107.415.713	-	3.015.331.077	97,3
Propósito general cultura	2.735.961.361	2.424.964.233	2.057.148.649	1.883.758.937	-	173.389.712	75,2
Propósito general deporte	3.471.084.914	2.364.479.391	2.303.207.025	2.274.305.145	18.779.272	28.901.880	66,4
Total	333.012.423.635	329.510.366.659	328.882.091.909	319.820.597.050	217.499.272	9.061.494.859	98,8

Nota: El valor registrado en la columna de reserva presupuestal corresponde a la información reportada por el Municipio de Soacha.

Fuente: SICODIS y Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

En el presupuesto de gastos, se evaluó el cumplimiento de la normatividad presupuestal y financiera aplicable a los recursos auditados durante la vigencia 2024: muestras de certificados de disponibilidad, registros presupuestales y pagos, entre otros.

Como resultado se evidenciaron pagos por \$1.615.395.837 entre los rubros presupuestales que conforman los recursos del SGP, Educación - Prestación del Servicio Educativo, distintos a la naturaleza de afectación de la nómina de los docentes, directivos docentes y administrativos, hecho que se configuró un hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 1 Incorrecta imputación en los conceptos de pagos de nómina. Municipio de Soacha⁴

En 2024, el Municipio de Soacha realizó pagos por \$1.615.395.837 entre los rubros presupuestales que conforman los recursos del SGP, Educación - Prestación del Servicio Educativo, distintos a su naturaleza de afectación, por debilidades en el control interno; así

³ De este total, el 91% fue asignado al componente de Educación, específicamente a los rubros de Prestación de Servicios, Calidad Matrícula y Calidad Gratuidad. Durante la vigencia.

⁴ CGR Código APA - COH_10387_2025-1-AU-CU

como, en la planeación y seguimiento presupuestal de la SEM, generando inexactitudes e inconsistencias en la información en la ejecución presupuestal del gasto, especialmente en los rubros relacionados con la nómina de los docentes, directivos docentes y administrativos de las Instituciones Educativas del Municipio de Soacha.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 209, sobre la función administrativa.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículos 1 y 2, definición y objetivos del sistema de control interno.

Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Artículo 3, Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública.

Resolución 2662 del 2023. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y Descentralizadas. GF-PR-005. Gestión Financiera. Procedimiento Modificación del Presupuesto. Versión 2

El Municipio de Soacha, durante la vigencia 2024, efectuó pagos por \$1.615.395.837, entre los rubros presupuestales que conforman los recursos del SGP-Educación-Prestación del Servicio Educativo, distintos a la naturaleza de afectación del rubro de la nómina de los docentes, directivos docentes y administrativos de las instituciones educativas del municipio.

- Horas extras personal administrativo:** El rubro para el pago de horas extras del personal administrativo de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha no se creó en el presupuesto de gastos de la vigencia 2024; por lo que este concepto afectó el rubro presupuestal “2.3.22.01.071.011.2.3.1.01.01.001.01.03 - Sueldo Básico - Administrativos Instituciones Educativas” por \$53.441.565.
- BONIDOC2 Bonificación mensual para directivos docente:** El rubro para el pago de bonificación mensual para directivos docentes no se creó en el presupuesto de gastos de la vigencia 2024; por lo que este concepto afectó el rubro presupuestal “Sueldo Básico - Directivo Docente” por \$1.005.360.567.
- Afectación entre rubros de nómina:** Los certificados de registro presupuestal (CRP) se expidieron por un valor inferior al requerido; razón por la cual, la diferencia se pagó por los siguientes rubros, así:

Cuadro No. 10. Relación de rubros con afectación por incongruencias en los CRP

Cifras en pesos corrientes

CRP	Descripción rubro	Valor Compromiso	Valor Obligación Registrada	Diferencia no registrada en el rubro que corresponde	Rubro donde afectó de la diferencia
1831 1793	Bonificación Por Servicios Prestados (Grado 14)- Personal Docente	58.905.005	64.197.962	5.292.957	2.3.22.01.071.2.3.1.01.01.001.01.02 - 45 Sueldo básico- Directivo

CRP	Descripción rubro	Valor Compromiso	Valor Obligación Registrada	Diferencia no registrada en el rubro que corresponde	Rubro donde afectó de la diferencia
2624	Bonificación Por Servicios Prestados - Administrativos Secretaría de Educación	1.195.538	8.932.238	6.688.131	0110 - 2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.01.001.01.03 - 45 Sueldo Básico - Administrativos Instituciones Educativas
2625	Bonificación Por Servicios Prestados - Administrativos Instituciones Educativa	5.181.464			
2668	Bonificación Por Servicios Prestados - Administrativos Instituciones Educativa	9.243.367			
2983	Bonificación Por Servicios Prestados (Grado 14)- Personal Docente	18.863.787	37.559.898	18.696.111	A.2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.01.001.08.01.01 – 45 Prima De Navidad- Personal Docente
3676	Bonificación Pedagógica Docentes Prescolar, Básica Y Media- Personal Docente	142.551.220	142.868.925	317.705,00	2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.01.001.01.01 - 45 Sueldo Básico- Personal Docente
5243	Bonificación Por Servicios Prestados - Administrativos Instituciones Educativa	2.831.000	5.799.866	2.968.866	2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.01.001.01.03 – 45 Sueldo Básico - Administrativos Instituciones Educativas
5923	Bonificación Por Servicios Prestados (Grado 14)- Directivo Docente	8.702.752	-	8.702.752	A.2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.01.001.06.01 – 45 Prima De Servicio- Personal Docente
6060	Bonificación Por Servicios Prestados (Grado 14)- Personal Docente	8.732.547	-	8.732.547	A.2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.01.001.06.01 – 45 Prima De Servicio- Personal Docente
6060	Bonificación Pedagógica Docentes Prescolar, Básica Y Media- Personal Docente	473.474.583	-	473.474.583	A.2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.01.001.08.01.01 – 45 Prima De Navidad- Personal Docente
6060	Bonificación Pedagógica Docentes Prescolar, Básica Y Media- Directivo Docente	31.649.890	-	31.649.890	A.2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.01.001.08.01.02 – 45 Prima De Navidad- Directivo Docente
6402	Bonificación Especial De Recreación - Administrativos Instituciones Educativa	758.511	828.674	70.163	A.2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.01.001.01.03 - 97 Sueldo Básico - Administrativos Instituciones Educativas

Nota: En los casos en los que no se obligó el recurso para bonificación, se utilizó para prima de navidad de docentes y directivos.
 Fuente: Municipio de Soacha. Elaboró: CGR.

Esta situación se presentó por debilidades en el control interno del Municipio de Soacha; así como, en la planeación y seguimiento de los procesos presupuestales de la Secretaría de Educación Municipal, especialmente en la creación del rubro presupuestal correspondiente de afectación y los movimientos presupuestales entre rubros. Lo que generó inexactitudes e inconsistencias en la información en la ejecución presupuestal del gasto, principalmente en los rubros asociados a la nómina de los docentes, directivos docentes y administrativos de las Instituciones Educativas del Municipio de Soacha.

Hallazgo administrativo

Respuesta de la entidad

“En primer lugar, es necesario traer a colación el concepto de nómina dentro del ordenamiento jurídico nacional, el cual no solo incluye la remuneración por concepto de salario sino todo lo

que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, como contraprestación de los servicios prestados por el trabajador (...)

Caso 1

La Secretaría de Educación Municipal de Soacha reconoce que durante la vigencia 2024 se efectuaron compromisos y pagos por concepto de **horas extras** bajo los rubros presupuestales de **Salarios de Docentes, Directivos Docentes y Personal Administrativo de Instituciones Educativas Oficiales (IEO)**. (...)

Las inconsistencias observadas obedecieron principalmente a ajustes en la **clasificación presupuestal y contable**, en el marco de la aplicación del **Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y Descentralizadas - CCPET**, adoptado mediante la **Resolución No. 2662 de 2023 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, así como a limitaciones en la actualización de la estructura presupuestal municipal conforme a dicho catálogo.

El error se derivó de ajustes pendientes en la **parametrización del CCPET 2023 (Resolución 2662 de 2023)** en el sistema hacendario municipal, lo que ocasionó que algunos conceptos de nómina se asociaran de forma transitoria a códigos de sueldos básicos.

Caso 2

Para el caso de **Bonificación mensual para directivos docentes - BONIDOC2** durante la vigencia 2024 no se creó el rubro presupuestal específico para la bonificación mensual de directivos docentes, conforme a lo establecido en el Decreto 1545 de 2013. En consecuencia, los pagos por valor de **\$1.005.360.567** se afectaron temporalmente al rubro **“Sueldo Básico - Directivo Docente”**.

Dicha situación se presentó por la actualización del **Catálogo CCPET 2023**, que introdujo nuevas categorías para diferenciar los componentes salariales, y por la omisión en el procedimiento de modificación presupuestal establecido en el **Procedimiento GF-PR-005 – Gestión Financiera: Modificación del Presupuesto, Versión 2**, lo que impidió la creación oportuna del rubro.

Para la vigencia 2025, la Secretaría de Educación, en coordinación con la Secretaría de Hacienda, incluyó la creación del rubro independiente **Bonificación Mensual Directivos Docentes – BONIDOC2**, cumpliendo con la estructura presupuestal definida en el CCPET. Acciones Correctivas y de Mejora Implementadas (...).

Conclusión

El Municipio de Soacha ha adoptado las medidas administrativas, presupuestales y de control necesarias para corregir las inconsistencias detectadas y prevenir su reiteración en vigencias futuras. Los pagos efectuados fueron **legalmente causados**, mantuvieron la **destinación específica de los recursos del SGP – Educación**, y no generaron detrimento patrimonial, cumpliendo con la normativa vigente y con los procedimientos internos actualizados.”

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

Con base en lo manifestado por La entidad territorial, la CGR aclara que lo evidenciado no se relaciona con la definición o alcance de los conceptos de nómina, sino con la clasificación e imputación presupuestal incorrecta dentro del grupo SGP-Educación, componente Prestación del Servicio Educativo. El municipio reconoce los hechos señalados por la CGR, en particular la incorrecta imputación presupuestal de los pagos de nómina, lo que demuestra debilidades en los procesos de planeación, registro y control presupuestal de los recursos SGP Educación-Prestación del Servicio Educativo. **Por tal motivo, se configura el hallazgo.**

3.1.1.3. Rezago Presupuestal

Cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia 2024

Mediante la Resolución 01 del 10 enero de 2025, se aprobaron las cuentas por pagar de la vigencia 2024 del SGP Educación, Propósito General - Cultura PAE por \$9.032.592.980. Asimismo, con la Resolución 03 del 15 de enero de 2025, se aprobaron las cuentas por pagar para el SGP Deporte por \$28.901.880.

Se evaluó una muestra de \$7.282.459.795 equivalente a 80,4% de este universo, orientados al componente de educación prestación de servicios (contratos 3430 y 3062 de 2024), calidad matrícula (contrato 3274 de 2024) y PAE (3040 y 0594 de 2024), determinando pertinencia en su constitución.

No obstante, en la revisión de la ejecución presupuestal del cierre fiscal se evidenció que el Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte de Soacha - IMRDS no constituyó una cuenta por pagar por \$11.650.400, ni liberó los recursos no comprometidos por \$34.006.100; a pesar de que, el contrato 113 de 2024 contaba con un acta de terminación que así lo indicaba, hecho que generó incertidumbre en la presentación de la realidad económica de la contabilidad presupuestal del municipio; motivo por el cual, se generó un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2024

Mediante la Resolución 01 del 15 de enero de 2025, se constituyeron reservas presupuestales al 31 de diciembre de 2024 para el SGP - Educación por \$199.186.800. Asimismo, a través de la Resolución 04 del 15 de enero de 2025, se establecieron reservas para el SGP Deportes por \$18.779.272.

El valor total de reservas constituidas ascendió a \$217.499.272, las cuales fueron evaluadas en su totalidad (100%). Como resultado se determinó una diferencia de \$369.353.477 entre el total de los compromisos y el total de las obligaciones, discriminadas así: \$367.815.584, del SGP-Propósito general-Cultura y \$1.537.894 del SGP-Propósito general-Deporte.

Lo anterior debido a que el IMRDS no constituyó las reservas presupuestales asociadas a 3 contratos ejecutados al 100%, con bienes y servicios recibidos y cuyos pagos estaban pendientes, de acuerdo con las cláusulas contractuales, lo que, generó incertidumbre en la presentación de la realidad económica de la contabilidad presupuestal del municipio motivo por el cual se generó un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Para los demás casos analizados, se concluye que, la ejecución de los contratos es coherente con la constitución de la reserva presupuestal. Estas cuentan con las justificaciones técnicas, principalmente asociadas a las condiciones de pago, plazos de ejecución y fechas de suscripción de los contratos, cumpliendo con lo establecido en la normatividad vigente.

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

Mediante la Resolución 01 del 10 de enero de 2024, se constituyeron las cuentas por pagar de los componentes SGP Educación y SGP Cultura, con corte al 31 de diciembre de 2023 por \$2.525.470.214. Asimismo, con la Resolución 007 del 19 de enero de 2024, se crearon cuentas por pagar para el SGP Deporte, por \$1.966.319; las cuales, fueron ejecutadas durante la vigencia 2024.

Se evaluó una muestra de \$1.724.859.862 equivalente a 68,2% de este universo, orientados al componente del SGP - Educación - prestación de servicios (nómina y cesantías) y calidad matrícula (contrato 113414 de transporte escolar). Como resultado, se estableció que fueron pagadas de conformidad con lo pactado, sin evidenciar hechos de reproche.

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

Mediante el Decreto 01 del 15 de enero de 2024, se constituyó una reserva presupuestal, a 31 de diciembre de 2023 del PAE por \$518.230.510. Asimismo, con la Resolución 006 de 19 de enero de 2024 se estableció reserva presupuestal para el SGP Deporte por \$901.198. Se revisó el 100% de estas, evidenciando que, fueron pagadas durante la vigencia 2024, de conformidad con lo pactado, cumpliendo con la normativa y sin evidenciar hechos de reproche.

3.1.1.4. Vigencias futuras

Vigencias futuras ejecutadas en 2024

El Concejo Municipal de Soacha, mediante el Acuerdo 34 del 25 de septiembre de 2022, autorizó vigencias futuras excepcionales por \$159.401.574.283, con cargo a los recursos del SGP Prestación de Servicios destinados a la administración del servicio educativo de las instituciones educativas oficiales del Municipio de Soacha.

Para la vigencia 2024, el Concejo autorizó vigencias futuras por \$11.786.212.095, pero obligó \$13.303.692.418, con una diferencia por \$1.517.480.323 entre los recursos aprobados por el Concejo Municipal y los apropiados por el municipio en el presupuesto para el componente SGP Educación-Prestación de Servicios; razón por la cual se analizó el 100% de estas.

Se estableció que la diferencia obedeció al incremento anual incorporado en los contratos para la prestación del servicio educativo, producto del alza en los valores de la canasta educativa, sin que haya evidencia de irregularidad.

Así mismo, se determinó que, las vigencias futuras por \$13.303.692.418⁵ se ajustaron a los fines permitidos por el SGP - Prestación de Servicios, se soportó en actos administrativos debidamente expedidos, y se comprometió conforme con las reglas establecidas en el Acuerdo 23 de 2005 Norma Orgánica del presupuesto del Municipio de Soacha y en el Acuerdo 34 de 2022. No se evidenciaron desviaciones en la destinación de los recursos, ni riesgos de sostenibilidad fiscal.

Vigencias futuras constituidas en 2024

El Concejo Municipal de Soacha, mediante el Acuerdo 30 del 8 de noviembre de 2024 autorizó comprometer vigencias futuras excepcionales para el PAE por \$21.444.506.026, comprometidas en el contrato 343 de 2025, para “*Prestar el servicio de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes de las instituciones educativas oficiales del Municipio de Soacha*”. Como resultado se determinó pertinencia en su constitución.

El incumplimiento de la evaluación del rezago presupuestal se presenta así:

Hallazgo No. 2 No constitución del rezago presupuestal, ni liberación de recursos, vigencia 2024⁶ (D)

En 2024, el Municipio de Soacha no constituyó rezago presupuestal por \$376.302.578, ni liberó recursos no comprometidos por \$34.472.900, a pesar de que los contratos se encontraban legalmente contraídos. Esto por incumplimiento normativo, deficiencias en la supervisión contractual del IMRDS y Secretaría de Cultura; así como, por debilidad en la gestión administrativa, financiera y presupuestal de la Secretaría de Educación del municipio, generando incertidumbre sobre la realidad económica de la contabilidad presupuestal en los recursos SGP Propósito General Cultura y Deporte.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 209, sobre la función administrativa.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículos 1 y 2, definición y objetivos del sistema de control interno.

⁵ Orientadas para los contratos 4191 y 4192 de 2022 suscritos con Corporación Educativa Minuto de Dios – CEMID y 4231 y 4232 de 2022 con el Colegio Victoria S.A.S para la administración del servicio educativo del municipio.

⁶ CGR Código APA - COH_10391_2025-1-AU-CU

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción. Artículos 83 y 84, supervisión e interventoría contractual.

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario⁷. Artículos 25, destinatarios de la ley disciplinaria, 27, acción y omisión y 38, deberes de los servidores públicos.

Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto. Artículo 89, rezago presupuestal.

Acuerdo 23 de 2005 del Consejo del Municipio de Soacha. Norma orgánica del presupuesto general del Municipio de Soacha y sus entidades descentralizadas. Capítulo II Principio rectores del presupuesto.

“Artículo 14 Anualidad: El presupuesto tendrá una vigencia de un año comprendido entre el 1 de enero hasta el 31 de diciembre, después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierre y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”.

“Artículo 100. Régimen de reservas presupuestales. Al cierre de la vigencia fiscal cada Órgano que hace parte del Presupuesto General del Municipio, constituirá las reservas Presupuestales con los compromisos que a treinta y uno (31) de Diciembre de cada vigencia fiscal no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídas y desarrollen el objeto de la apropiación, Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que le dieron origen.

“Artículo 102. Cada órgano constituirá al treinta y uno (31) de diciembre de la vigencia fiscal cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y la entrega a satisfacción de los bienes y servicios. Estas cuentas se cancelarán con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna. En consecuencia, antes del diez (10) de Enero del año siguiente cada órgano comunicara a la Tesorería del municipio una relación detallada de esta, junto con el programa de pagos correspondientes.”
(Énfasis fuera de texto).

Circular Externa 008 del 20 de noviembre de 2024. Cierre Fiscal 2024. Circular de procedimiento y actividades al cierre de la vigencia fiscal del Municipio de Soacha.

En la vigencia 2024, el Municipio de Soacha no constituyó rezago presupuestal por \$376.302.578, ni liberó recursos no comprometidos por \$34.472.900; a pesar de que los contratos se encontraban legalmente contraídos, tal como se ejemplifica en los siguientes casos:

1. **No constitución de reserva presupuestal de recursos SGP Propósito General Cultura y Deporte:** El Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte de Soacha (IMRDS) y la Secretaría de Cultura y Turismo del Municipio de Soacha, en la vigencia 2024, suscribieron los siguientes contratos; sin embargo, omitieron la constitución de las reservas presupuestales por \$369.353.477, pese a que dichos contratos se habían ejecutado en un 100% con el recibo de los bienes y servicios contratados y cuyos pagos estaban sujetos a las cláusulas contractuales, así:

⁷ Deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Cuadro No. 11. Detalle de la no constitución de reservas presupuestales al cierre de la vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes

Contrato					Ejecución del contrato		
Nº	Plazo	Forma de pago	Valor del contrato	Recursos SGP (A)	Obligación (B)	Pagos	Saldo no constituido como rezago presupuestal (A) – (B)
140-2024 del IMRDS ⁸	4 meses y 19 días, sin que supere el 31/12/2024	Transferencia del 100% de los recursos que constituyen la bolsa de inversión en un pago y los honorarios de la gerencia integral del proyecto contra facturas ⁹	250.000.000	117.303.686	115.765.792	115.765.792	1.537.894
3109-2024 ¹⁰	Hasta el 31/12/2024 o hasta agotar los recursos.	Transferencia del 100% de los recursos que constituyen la bolsa de inversión en un pago. El pago de la gerencia se hará en 3 partes (60% contra el acta de inicio, 30% al ejecutar el 80% del proyecto con soportes y el 10% tras la liquidación).	3.772.120.206	1.636.871.190	1.287.848.587	1.287.848.587	349.022.602
1297-2024 ¹¹	Hasta el 31/12/2024 o hasta agotar los recursos.	Transferencia del 100% de los recursos que constituyen la bolsa de inversión en un pago y los honorarios de la gerencia integral del proyecto contra servicios prestados, con factura, acta y certificación de aportes.	350.000.000	282.000.000	263.207.018	263.207.018	18.792.981
Total, saldo no constituido como rezago presupuestal			4.372.120.206	2.036.174.876	1.666.821.397	1.666.821.397	369.353.477

Fuente: Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

2. No constitución cuenta por pagar del SGP y recursos no ejecutados sin liberar:

El IMRDS, el 16 de abril de 2024, suscribió el contrato 113 con la E.S.E Municipal Julio Cesar Peñaloza por \$60.000.000; de los cuales, \$55.000.000 son del SGP - Propósito General Deporte, para servicios integrales de ambulancia y aplicación de baterías de riesgo psicosocial. Contó con un plazo de ejecución de 8 meses y 15 días, sin que supere el 31 de diciembre de 2024.

El 22 de noviembre de 2024, el IMRDS y la Empresa Social del Estado suscribieron el acta de terminación y liquidación de mutuo acuerdo, en la que se estableció el siguiente balance final: Pagos realizados \$3.023.900, cuentas por pagar \$22.970.000 y un saldo

⁸Objeto: Gerencia integral para el desarrollo y planeación de las actividades relacionadas con los torneos campeonatos desarrollados por el IMRDS en el Municipio de Soacha.

⁹ Cláusula quinta del contrato 140-2024.

¹⁰Objeto: Gerencia integral para el desarrollo de la agenda cultural del año 2024 de la secretaría de cultura y turismo del Municipio de Soacha.

¹¹Objeto: Gerencia integral para el desarrollo de las actividades y festividades culturales, turísticas y patrimoniales a cargo de la secretaría de cultura y turismo en el Municipio de Soacha.

por liberar \$34.006.100. A 31 de diciembre se habían efectuado pagos por \$14.343.500.

Al cierre de la vigencia fiscal 2024, el Instituto no efectuó la liberación de los recursos no comprometidos por \$34.006.100, ni constituyó la cuenta por pagar por \$11.650.400; a pesar de que, el contrato ya se encontraba liquidado.

3. **Recursos no ejecutados sin liberar:** En el CRP 6119 del rubro del A.2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.02.002.04 – 45 “Aportes a la Seguridad Social en Salud - Administrativos secretaría De Educación”, no se liberaron \$466.800 que no fueron ejecutados en la vigencia 2024.

Así las cosas, los \$376.302.578 no fueron constituidos como rezago presupuestal, ni los \$34.472.900 liberados en la vigencia 2024. Dichos valores fueron adicionados al presupuesto de la vigencia 2025 mediante el Acuerdo 002 como recursos del balance - Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas, figura que no corresponde; toda vez que, los contratos se encontraban legalmente contraídos y reunía los requisitos previstos para la constitución del rezago presupuestal.

Lo anterior por incumplimiento normativo, deficiencias de supervisión de los contratos 140 y 113 de 2024 (IMRDS), 3109 y 1297 de 2024 (Secretaría de Cultura del Municipio de Soacha); así como, por debilidad en la gestión administrativa, financiera y presupuestal de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha para liberar los recursos no ejecutados. Lo que generó incertidumbre en la presentación de la realidad económica de la contabilidad presupuestal del municipio en los recursos SGP Propósito General Cultura y Deporte por \$376.302.578 en la constitución del rezago presupuestal de 2024.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

“La Alcaldía indica que, para el cierre fiscal, aplica las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto y del Acuerdo Municipal 23 de 2005 para constituir cuentas por pagar y reservas presupuestales. Señala que estas no se generan automáticamente al finalizar la ejecución contractual, pues cada dependencia debe remitir a Hacienda la factura, informes y liquidación antes del 10 de enero. Si el contratista no entrega estos documentos a tiempo, la dependencia no puede constituir la cuenta por pagar, y tampoco procede una reserva presupuestal cuando el servicio ya fue ejecutado completamente antes del 31 de diciembre. En estos casos, la administración afirma que procede reconocer los valores como pasivos exigibles – vigencias expiradas, figura incluida en el presupuesto municipal de 2024. (...)

1. Contratos 3109 y 1297 de 2024. Secretaría de Cultura. *El Registro Presupuestal no afectó una vigencia posterior, toda vez que el gasto y su registro contable se originó y se ejecutó dentro de la vigencia fiscal 2024. La presentación y validación de los soportes físicos que acrediten la recepción a satisfacción del bien o servicio, como lo son actas de recibo final, informes y factura debidamente radicada durante la vigencia que se ejecuta el contrato; situación que como ya se ha manifestado no se dio y por lo que la misma no pudo ser remitida a la dirección de tesorería para constituir como una cuenta por pagar. Por lo tanto, para hacer*

el respectivo cierre financiero se optó por constituir el saldo pendiente como pasivo exigible protegiendo los recursos y manejando una adecuada transparencia de estos. La acción tomada por la Secretaría de Cultura y Turismo se realiza teniendo en cuenta que el contratista no había entregado la documentación de respaldo en el momento oportuno, no fue posible legal y contablemente afectar el presupuesto mediante la constitución de la Cuenta por Pagar. En ese orden se realizó la justificación del Registro como Pasivo Exigible.

2. Contrato 140-2024, IMRDS. *No se estableció reserva presupuestal por que el contrato en mención no cumplía los requisitos establecidos teniendo en cuenta que se entiende como reserva “el compromiso legalmente constituido que, por razones imprevistas, no se cumplió dentro del año fiscal y se traslada para su ejecución y pago en la siguiente vigencia fiscal. Se genera cuando hay un compromiso (como un contrato) que ya tiene asignado un rubro del presupuesto, pero el bien o servicio no se entregó antes del 31 de diciembre.” De manera tal que en el presente caso, en el contrato interadministrativo de gerencia integral 140-2024 no se cumplían los presupuestos para constituir la reserva, además tampoco se trató de una cuenta generada por anticipo alguno, (...)*

3. Contrato 113 de 2024. IMRDS: *Nos permitimos indicar que el IMRDS suscribió el contrato 113-2024 el cual terminó anticipadamente y por mutuo acuerdo entre las partes, dentro de los compromisos establecidos en la liquidación bilateral se encuentra el pago de saldos a favor de la E.S.E., así como un saldo a liberar, no se constituyen cuenta por pagar debido a que el contratista no presentó facturas dentro de la vigencia 2024, y la liberación correspondiente se llevó a cabo por parte del IMRDS en la presente vigencia, sin embargo debido al gran volumen de trabajo que tiene la entidad este proceso no se realizó de forma inmediata al cobrar firmeza la liquidación. (...)*

4. Recursos no ejecutados sin liberar. Secretaría de Educación *Respecto del CRP No. 6119 del rubro del A.2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.02.002.04 – 45 “Aportes A La Seguridad Social En Salud - Administrativos secretaria De Educación”, no se liberaron \$466.800 que no fueron ejecutados en la vigencia 2024, corresponde al último trámite de pago efectuado en el mes de diciembre de 2024 respecto de la nómina, los cuales fueron objeto de incorporación por concepto de recursos del balance de SGP – Prestación del servicio en la vigencia 2025 con destino a la Secretaría de educación. (...)*

En general, si bien es cierto el equipo auditor verifica los saldos presupuestales y aplica los cálculos propios para determinar los saldos que, en general, se pueden constituir como cuenta por pagar o reserva presupuestal, este cruce no refleja las situaciones particulares que deben acreditarse para autorizar el pago de una obligación contractual. En este sentido, no se acredita que los ordenadores de gasto hayan omitido los procedimientos para constituir el rezago presupuestal, puesto que como se indicó, no solamente basta con la verificación del saldo del registro al 31 de diciembre de cada vigencia, sino que se deben acreditar las condiciones propias para constituir la cuenta por pagar o la reserva presupuestal correspondiente en los términos establecidos en los procedimientos de la entidad.”

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

Los reproches realizados por la entidad para los contratos 3109-2024, 1297-2024 y 140-2024, no desvirtúan lo evidenciado por la CGR. La respuesta se centra en interpretaciones procedimentales que no eximen la responsabilidad del IMRDS y de la Secretaría del Cultura

y Turismo en cuanto al registro de sus obligaciones al cierre de cada vigencia fiscal, ya que como bien manifiestan en su contestación:

“La presentación y validación de los soportes físicos que acrediten la recepción a satisfacción del bien o servicio, como lo son actas de recibo final, informes y factura debidamente radicada durante la vigencia que se ejecuta el contrato; situación que como ya se ha manifestado no se dio y por lo que la misma no pudo ser remitida a la dirección de tesorería para constituir como una cuenta por pagar. Por lo tanto, para hacer el respectivo cierre financiero se optó por constituir el saldo pendiente como pasivo exigible protegiendo los recursos y manejando una adecuada transparencia de estos.” (Énfasis fuera de texto) (Municipio de Soacha, 2025)

Esto confirma lo evidenciado por la CGR sobre la no constitución de reservas presupuestales, dado que los contratos estaban legalmente contraídos, con bienes y servicios recibidos a satisfacción; por tanto, procedía esta figura presupuestal, tal como lo indica el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto)¹².

En consecuencia, la obligación financiera del municipio surge con la recepción del servicio, y la falta de la factura final constituye una debilidad en la gestión interna que no exime del registro correcto del pasivo.

Las justificaciones de la Secretaría de Educación ratifican las debilidades señaladas por la CGR. Reconocer que los contratistas no presentaron los soportes en los plazos establecidos evidencia deficiencias de supervisión contractual, contrarias a lo dispuesto en la Ley 1474 de 2011, que asigna al supervisor la responsabilidad de velar por la correcta ejecución y por la oportunidad y suficiencia en la documentación contractual.

Asimismo, admitir que los procesos se retrasaron por el volumen de trabajo o a una inadecuada estructuración revela deficiencias en la gestión administrativa y financiera. Por lo tanto, si al 31 de diciembre de 2024 estaba pendiente la liquidación de los contratos, era procedente la constitución de reservas presupuestales, máxime cuando faltaba la radicación de facturas por parte de los contratistas.

La respuesta del IMRDS con respecto a la no constitución de la cuenta por pagar del contrato 113-2024 por \$11.650.400, resulta justificable bajo el argumento de la ausencia de factura, toda vez que el acta de terminación y liquidación del contrato reconoce una obligación cierta, expresa y exigible. En consecuencia, dicha obligación debía ser registrada presupuestalmente al cierre de la vigencia 2024.

Adicionalmente, el instituto reconoce que la liberación del saldo no ejecutado por \$34.006.100 no se efectuó en la vigencia correspondiente, confirmando así lo reprochado por la CGR. La carga laboral manifestada por el Municipio en su respuesta no constituye una justificación válida para incumplir los principios de anualidad y oportunidad en la gestión de los recursos del SGP.

¹² “... Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen”.

Con respecto a la respuesta sobre los recursos no liberados en el CRP 6119 del rubro del A.2.3.22.01.071.24.2.3.1.01.02.002.04 – 45 “Aportes a la seguridad social en Salud - Administrativos secretaría de Educación” por \$466.800, la entidad territorial argumentó que “... fueron objeto de incorporación por concepto de recursos del balance de SGP – Prestación del servicio en la vigencia 2025...”. No obstante, el hecho de que dichos recursos hayan sido incorporados como balance en la vigencia 2025, no exime a la administración de la obligación de liberación del saldo al cierre de la vigencia anterior, mostrando una inconstancia en la gestión presupuestal.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

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, al Municipio de Soacha

Educación - Prestación de servicios

El Municipio de Soacha, para la vigencia 2024, contó con un presupuesto definitivo del SGP - Prestación de servicios por \$292.263.764.409; compromisos por \$291.418.963.095 y obligaciones por \$291.269.776.295, que equivale a una ejecución del 99,7%. Adicionalmente, registró otras fuentes de recursos por \$553.332.137 para un total comprometido de \$291.972.295.232 y obligaciones por \$291.813.666.233.

De lo anterior, se evaluó una muestra para los recursos SGP - Educación, prestación de servicios de \$171.922.775.957 equivalente al 58,9%, representados en nómina, \$135.297.276.220, contratación (ampliación de cobertura, administración del servicio educativo y otros conceptos), \$36.288.523.074 y contratos para la atención de la población con NEE, \$336.976.663.

Nómina

Durante la vigencia 2024, el Municipio de Soacha ejecutó recursos asociados a la nómina del personal docente, directivo docente y administrativo por \$218.802.478.160 en sueldos, bonificaciones, aportes patronales, primas de navidad, vacaciones, parafiscales, honorarios, entre otros. Se evaluaron \$135.297.276.220, que corresponde a los meses de enero, abril, julio, noviembre y diciembre de 2024.

Como resultado de la verificación de la nómina de la Secretaría de Educación de Municipio de Soacha en la vigencia 2024, se evidenciaron deficiencias en el uso y control de los recursos del SGP - Educación - Prestación de Servicios: pago de salarios y demás factores a docentes, directivos y administrativos por permisos que incumplen los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad; reintegros de incapacidades girados a cuenta bancaria de recursos propios del municipio; prescripción de acciones de recobro y

recuperación de incapacidades generadas al personal administrativo entre 2019 y agosto 2022 e, inconsistencias e inoportunidad en el registro de las incapacidades del personal administrativo de la SEM, lo que, impidió el recobro ante las EPS y ARL. Estos hechos configuraron los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 3 Pago de salarios a docentes, directivos docentes y administrativos con permisos sindicales permanentes y/o permisos que incumplen la norma. Municipio de Soacha¹³ (D, F)

En 2024, la Secretaría de Educación de Soacha pagó con recursos del SGP - Educación - Prestación de Servicios los salarios y demás factores a 27 docentes, directivos y administrativos, pese a que estos disfrutaron de permisos que incumplen los criterios de **razonabilidad, proporcionalidad y necesidad** establecidos en la normatividad y no desempeñaron sus funciones. Esta situación, atribuida a fallas normativas y de control generó un presunto daño al patrimonio público de **\$927.044.186**, afectando la prestación del servicio educativo en el municipio.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 67, la educación es un derecho y 209, sobre la función administrativa.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículos 1 y 2, definición y objetivos del sistema de control interno.

Ley 610 de 2000, procesos de responsabilidad fiscal (modificada por el Decreto Ley 403 de 2020). Artículos 3, gestión fiscal y 6, daño patrimonial al Estado.

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario¹⁴. Artículos 25, destinatarios de la ley disciplinaria, 27, acción y omisión y 38, deberes de los servidores públicos.

Decreto 344 de 2021, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

“Artículo 2.2.2.5.1. Permisos sindicales para los representantes sindicales de los servidores públicos. Los representantes sindicales de los servidores públicos tienen derecho a que las entidades públicas de todas las Ramas del Estado, sus Órganos Autónomos y sus Organismos de Control, la Organización Electoral, las Universidades Públicas, las entidades descentralizadas y demás entidades y dependencias públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, les concedan permisos sindicales remunerados, razonables, proporcionales y necesarios para el cumplimiento de su gestión.”

“Artículo 2.2.2.5.2. Beneficiarios de los permisos sindicales. Las organizaciones sindicales de servidores públicos son titulares de la garantía del permiso sindical, del cual podrán gozar los integrantes 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 previstos en los estatutos sindicales para las asambleas sindicales y la negociación colectiva.”

¹³ CGR Código APA – COH_10586_2025-1-AU-CU

¹⁴ Deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

“Artículo 2.2.2.5.3. Reconocimiento de los permisos sindicales. Corresponde al nominador o al funcionario que este delegue para tal efecto, reconocer mediante acto administrativo los permisos sindicales a que se refiere el presente capítulo, previa solicitud de las organizaciones sindicales de primero, segundo o tercer grado, en la que se precisen, entre otros, los permisos necesarios para el cumplimiento de su gestión, el nombre de los representantes, su finalidad, duración periódica y su distribución.”

Constituye una obligación de las entidades públicas de que trata el artículo 2.2.2.5.1. de este Decreto, en el marco de la Constitución Política, atender oportunamente las solicitudes que sobre permisos sindicales soliciten las organizaciones sindicales de los servidores públicos.

Parágrafo. Igualmente se podrá otorgar permiso sindical a los dirigentes sindicales de las organizaciones sindicales de servidores públicos elegidos para que los representen en jornadas de capacitación relacionada con su actividad, teniendo en cuenta las necesidades del servicio.”
(Énfasis fuera de texto)

“Artículo 2.2.2.5.6. Efectos de los permisos sindicales. Durante el período de permiso sindical, el empleado público mantendrá los derechos salariales y prestacionales, así como los derivados de la carrera en cuyo registro se encuentre inscrito.

Parágrafo. Los permisos sindicales que se hayan concedido a los representantes sindicales de los servidores públicos continuarán vigentes, sin que ello impida que su otorgamiento pueda ser concertado con las respectivas entidades públicas.”

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. El pago de la remuneración a los servidores públicos del Estado corresponderá a servicios efectivamente prestados, los cuales se entenderán certificados con la firma de la nómina por parte de la autoridad competente al interior de cada uno de los organismos o entidades.”

El jefe inmediato deberá reportar al jefe de la Unidad de Personal o a quien haga sus veces, la inasistencia a laborar del personal a su cargo. La ausencia de este reporte será sancionada de conformidad con lo señalado en la Ley 734 de 2002, y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

La Unidad de Personal o quien haga sus veces requerirá al servidor público que no concurra a laborar sin previa autorización de la autoridad competente para que informe, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al hecho que genera la ausencia, los motivos que la ocasionaron. El jefe del organismo o en quien este delegue evaluará si hubo justa causa para no asistir.

Cuando los motivos dados por el servidor no constituyan justa causa de conformidad con las normas legales o no justifiquen la inasistencia, el jefe del organismo o en quien este delegue, informara al servidor para que presente los recursos a que haya lugar.

Si el jefe del organismo o en quien este delegue decide que la ausencia no está justificada deberá proceder a descontar el día o los días no laborados.

El descuento se hará sin perjuicio de las actuaciones que se deriven del incumplimiento de los deberes inherentes a la condición de servidores públicos, previsto en la normativa vigente.”
(Énfasis fuera de texto)

Sección Segunda, Sentencia del 17 de febrero de 1994, expediente 3480. Señala con respecto a los permisos sindicales lo siguiente:

*“(…) 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 (...)**”*

Concepto 131461 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública. Indica en cuanto a los permisos lo siguiente:

*“(…) **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 cumplir con las funciones asignadas en el ejercicio del empleo”*

Revisada la liquidación y pago de la nómina de la vigencia 2024 de los docentes, directivos docentes y administrativos de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, con recursos del SGP Educación, se evidenció que a 27 docentes, directivos docentes y administrativos, con permiso sindical superior a tres días al mes y en algunos casos de manera permanente, les cancelaron los salarios y demás emolumentos, sin cumplir con la carga académica asignada para el calendario académico 2024, ni con ninguna de las funciones propias del empleo que debían desempeñar como docentes y/o administrativos. Esto, causa un presunto daño al patrimonio público por \$927.044.186, calculado así:

- Se revisaron las resoluciones mediante las cuales se concedieron los permisos sindicales del 2024, identificando aquellos que superaron los tres días al mes.
- Para los casos identificados, se determinaron los periodos de permiso y el total de días otorgados.

- c. Para los docentes del punto (a) y los periodos de permiso encontrados en el punto (b), se extrajo el valor de los ingresos registrados en la nómina correspondiente. En este análisis se incluyeron los siguientes conceptos de nómina: sueldo básico, bonificaciones mensuales, AA adicional coordinador, prima de servicios, prima de navidad, RJ de los salarios, RJ bonificaciones, RJ AA adicional coordinador, prima técnica no factor salarial, asignación adición 2J, asignación adicional rector.
- d. Con los valores del punto (c), se calculó el valor diario pagado para cada caso.
- e. El valor diario se multiplicó por el número de días de permiso otorgados de cada mes y para cada uno de los casos.
- f. Finalmente, la suma de los valores del punto (e) corresponde al presunto daño al patrimonio.

Lo anterior se muestra así caso por caso:

Cuadro No. 12. Cálculo del presunto daño al patrimonio público por el pago de salarios a personas con permisos sindicales superiores a la norma - Permisos permanentes

Cifras en pesos corrientes

Identificación	Permiso sindical otorgado				Nómina de 2024			Cálculo presunto detrimento	
	Resolución	Inicio	Fin	Detalle reemplazo	Mes	Valor bruto	Valor día	Días de permiso	Cuantía
CC 19.470.xxx Docente básica primara IE Cazucá	146 del 11/01/2024	15/01/2024	8/12/2024	Resol. 004 del 05/02/2024, autorizó 25 horas extras, para 3 profesores en el periodo del 29/01/2024 al 6/12/2024	Enero	4.229.036	140.968	15	2.114.520
					Febrero	6.010.632	200.354	30	6.010.620
					Marzo	6.700.980	223.366	30	6.700.980
					Abril	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Mayo	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Junio	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Julio	3.368.769	112.292	30	3.368.760
					Agosto	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Septiembre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Octubre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Noviembre	6.329.483	210.983	30	6.329.490
					Diciembre	8.674.012	289.134	7	2.023.938
CC 72.144.xxx Docente IE Compartir	151 del 12/01/2024	15/01/2024	8/12/2024	Resol. 004 del 29/02/2024, autorizó 22 horas extras para 3 profesores en el periodo del 29/02/2024 al 6/12/2024	Enero	4.229.036	140.968	15	2.114.520
					Febrero	5.626.093	187.536	30	5.626.080
					Marzo	6.700.980	223.366	30	6.700.980
					Abril	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Mayo	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Junio	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Julio	3.368.769	112.292	30	3.368.760
					Agosto	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Septiembre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Octubre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Noviembre	6.329.483	210.983	30	6.329.490
					Diciembre	8.674.012	289.134	7	2.023.938
CC 79.903.xxx Auxiliar administrativo grado 81 IE Las Villas	206 del 12/01/2024	15/01/2024	13/12/2024	No hubo asignación de horas extras	Enero	5.042.731	168.091	15	2.521.365
					Febrero	5.448.103	181.603	30	5.448.090
					Marzo	5.950.748	198.358	30	5.950.740
					Abril	7.257.752	241.925	30	7.257.750
					Mayo	6.543.503	218.117	30	6.543.510
					Junio	6.040.858	201.362	30	6.040.860
					Julio	6.040.858	201.362	30	6.040.860
					Agosto	6.040.858	201.362	30	6.040.860
					Septiembre	6.040.858	201.362	30	6.040.860
					Octubre	6.040.858	201.362	30	6.040.860
					Noviembre	6.296.033	209.868	30	6.296.040

Identificación	Permiso sindical otorgado				Nómina de 2024			Cálculo presunto detrimento	
	Resolución	Inicio	Fin	Detalle reemplazo	Mes	Valor bruto	Valor día	Días de permiso	Cuantía
CC 79.835.xxx Docente IE Julio César Turbay	284 del 05/02/2024	5/02/2024	30/11/2024	Resol. 005 del 16/02/2024, autorizó 22 horas extras para 5 profesores en el periodo del 16/02/2024 al 22/11/2024	Diciembre	7.644.298	254.810	12	3.057.720
					Febrero	3.368.421	112.281	25	2.807.025
					Marzo	3.992.997	133.100	30	3.993.000
					Abril	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Mayo	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Junio	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Julio	2.016.930	67.231	30	2.016.930
					Agosto	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Septiembre	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Octubre	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Noviembre	7.512.896	250.430	30	7.512.900
CC 79.963.xxx Docente IE Compartir	284 del 05/02/2024	7/02/2024	30/11/2024	Resol. 003 del 29/02/2024, autorizó 22 horas extras para 3 profesores en el periodo del 29/02/2024 al 29/11/2024	Febrero	3.288.730	109.624	24	2.630.976
					Marzo	4.139.449	137.982	30	4.139.460
					Abril	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Mayo	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Junio	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Julio	2.016.930	67.231	30	2.016.930
					Agosto	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Septiembre	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Octubre	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Noviembre	3.789.551	126.318	30	3.789.540
CC 80.764.xxx ¹⁵ Docente IE Chiloé	284 del 05/02/2024 y 1305 del 02/05/2024	7/02/2024 y 02/05/2024	30/11/2024	Resol. 024 del 9/05/2024, autorizó 2 horas extras para 3 profesores en el periodo del 9/05/2024 al 29/11/2024	Febrero	3.368.421	112.281	24	2.694.744
					Marzo	3.992.997	133.100	30	3.993.000
					Abril	4.031.606	134.387	30	4.031.610
					Mayo	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Junio	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Julio	3.934.468	131.149	30	3.934.468
					Agosto	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Septiembre	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Octubre	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Noviembre	7.512.896	250.430	30	7.512.900
CC 79.143.xxx Docente IE General Santander	311 del 07/02/2024	7/02/2024	30/11/2024	Resol. 006 del 21/02/2024, autorizó 22 horas extras para 3 profesores en el periodo del 22/02/2024 al 29/11/2024	Febrero	5.626.093	187.536	24	4.500.864
					Marzo	6.700.980	223.366	30	6.700.980
					Abril	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Mayo	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Junio	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Julio	3.368.769	112.292	30	3.368.760
					Agosto	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Septiembre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Octubre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Noviembre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
CC 52.726.xxx Docente IE Nuevo Compartir	311 del 07/02/2024	07/02/2024	30/11/2024	Resol. 007 del 19/02/2024, autorizó 25 horas extras para 3 profesores en el periodo del 19/02/2024 al 29/11/2024	Febrero	3.368.421	112.281	24	2.694.744
					Marzo	3.992.997	133.100	30	3.993.000
					Abril	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Mayo	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Junio	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Julio	2.016.930	67.231	30	2.016.930
					Agosto	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Septiembre	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Octubre	3.781.743	126.058	30	3.781.740
					Noviembre	7.512.896	250.430	30	7.512.900
CC 39.792.xxx ¹⁶	311 del 07/02/2024	07/02/2024	30/11/2024	R.009 del 13/02/2024, autorizó 25 horas	Febrero	5.850.565	195.019	24	4.680.456
					Marzo	6.676.515	222.551	30	6.676.530

¹⁵Docente con 2 resoluciones de permiso sindical en la vigencia.

¹⁶Se calcularon 2 meses de permiso sindical debido a que el docente en abril ya no se encontraba vinculado a la nómina de la SEM.

Identificación	Permiso sindical otorgado				Nómina de 2024			Cálculo presunto detrimento	
	Resolución	Inicio	Fin	Detalle reemplazo	Mes	Valor bruto	Valor día	Días de permiso	Cuantía
Docente IE Integrado				extras para 3 profesores en el periodo del 13/02/2024 al 30/11/2024					
CC 1.030.564.xxx Docente IE General Santander	311 del 07/02/2024	7/02/2024	30/11/2024	Resol. 005 del 15/02/2024, autorizó 22 horas extras para 3 profesores en el periodo del 16/02/2024 al 29/11/2024	Febrero	4.902.282	163.409	24	3.921.816
					Marzo	5.811.264	193.709	30	5.811.270
					Abril	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Mayo	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Junio	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Julio	2.935.368	97.846	30	2.935.380
					Agosto	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Septiembre	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Octubre	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Noviembre	7.709.823	256.994	30	7.709.820
CC 80.433.xxx Docente IE Julio César Turbay	334 del 09/02/2024	9/02/2024	30/11/2024	Resol. 004 del 15/02/2024, autorizó 22 horas extras para 3 profesores en el periodo del 15/02/2024 al 29/11/2024	Febrero	6.010.632	200.354	22	4.407.788
					Marzo	6.700.980	223.366	30	6.700.980
					Abril	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Mayo	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Junio	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Julio	3.368.769	112.292	30	3.368.760
					Agosto	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Septiembre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Octubre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Noviembre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
CC 80.217.xxx Docente IE General Santander	467 del 15/02/2024	15/02/2024	6/12/2024	Resol. 012 del 26/02/2024, autorizó 25 horas extras para 3 profesores en el periodo del 26/02/2024 al 6/12/2024	Febrero	4.064.061	135.469	16	2.167.504
					Marzo	4.533.311	151.110	30	4.533.300
					Abril	4.293.472	143.116	30	4.293.480
					Mayo	4.293.472	143.116	30	4.293.480
					Junio	4.293.472	143.116	30	4.293.480
					Julio	2.289.852	76.328	30	2.289.840
					Agosto	4.293.472	143.116	30	4.293.480
					Septiembre	4.293.472	143.116	30	4.293.480
					Octubre	4.293.472	143.116	30	4.293.480
					Noviembre	6.523.067	217.436	29	6.305.631
CC 31.970.xxx Docente IE La Despensa	471 del 16/02/2024	16/02/2024	30/11/2024	Resol. 004 del 29/02/2024, autorizó 25 horas extras para 3 profesores para el periodo del 29/02/2024 al 29/11/2024	Febrero	6.010.632	200.354	15	3.005.310
					Marzo	6.700.980	223.366	30	6.700.980
					Abril	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Mayo	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Junio	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Julio	3.368.769	112.292	30	3.368.760
					Agosto	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Septiembre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Octubre	6.316.441	210.548	30	6.316.440
					Noviembre	6.329.483	210.983	30	6.329.490
CC 80.804.xxx Docente IE Ciudad Verde	471 del 16/02/2024	16/02/2024	30/11/2024	Resol. 33 del 08/08/2024, autorizó 25 horas extras para 3 profesores en el periodo del 08/08/2024 al 29/11/2024	Febrero	5.209.732	173.658	15	2.604.870
					Marzo	5.811.264	193.709	30	5.811.270
					Abril	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Mayo	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Junio	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Julio	2.935.368	97.846	30	2.935.380
					Agosto	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Septiembre	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Octubre	5.503.814	183.460	30	5.503.800
					Noviembre	7.698.459	256.615	30	7.698.450
CC 3.110.xxx IE Las Villas	781 del 22/03/2024	1/04/2024	6/12/2024	Resol. 17 del 04/04/2024, autorizó 25 horas extras para 3	Abril	6.896.795	229.893	30	6.896.790
					Mayo	6.896.795	229.893	30	6.896.790
					Junio	6.896.795	229.893	30	6.896.790

Identificación	Permiso sindical otorgado				Nómina de 2024			Cálculo presunto detrimento	
	Resolución	Inicio	Fin	Detalle reemplazo	Mes	Valor bruto	Valor día	Días de permiso	Cuántía
CC 79.406.xxx Docente IE Ciudad Verde	0781 22/03/2024	1/04/2024	6/12/2024	profesores en el periodo del 04/04/2024 al 6/12/2024	Julio	3.678.290	122.610	30	3.678.300
					Agosto	6.896.795	229.893	30	6.896.790
					Septiembre	6.896.795	229.893	30	6.896.790
					Octubre	6.896.795	229.893	30	6.896.790
					Noviembre	6.911.035	230.368	30	6.911.040
					Diciembre	9.470.979	315.699	5	1.578.495
					Abril	4.415.504	147.183	30	4.415.504
					Mayo	3.781.743	126.058	30	3.781.743
					Junio	3.781.743	126.058	30	3.781.743
					Julio	3.937.473	131.249	30	3.937.473
CC 79.406.xxx Docente IE Ciudad Verde	0781 22/03/2024	1/04/2024	6/12/2024	Resol. 16 del 3/04/2024, autorizó 22 horas extras para 3 profesores en el periodo 3/04/2024 al 6/12/2024	Agosto	3.781.743	126.058	30	3.781.743
					Septiembre	3.781.743	126.058	30	3.781.743
					Octubre	3.781.743	126.058	30	3.781.743
					Noviembre	7.512.896	250.430	30	7.512.896
					Diciembre	6.957.013	231.900	6	1.391.403
					Total, presunto detrimento por permisos sindicales permanentes				772.443.983

Fuente: Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

Cuadro No. 13. Cálculo del presunto daño al patrimonio público por el pago de salarios a personas con permisos sindicales superiores a la norma - Días específicos

Cifras en pesos corrientes

Identificación	Permiso sindical otorgado				Nómina de 2024			Cálculo presunto detrimento	
	Resolución	Inicio	Fin	Detalle reemplazo	Mes	Valor bruto	Valor día	Días de permiso	Cuántía
CC 79.205.xxx Secretario Ejecutivo IE Las Villas	220 del 14/02/2024 Modificada por la Resol. 462 de 2024. Días específicos	14/02/2024	30/11/2024	No hubo asignación de horas extras	Febrero	2.850.003	95.000	8	760.000
					Marzo	3.121.251	104.042	7	728.294
					Abril	3.121.251	104.042	8	832.336
					Mayo	3.431.332	114.378	8	915.024
					Junio	3.160.084	105.336	8	842.688
					Julio	3.160.084	105.336	8	842.688
					Agosto	3.160.084	105.336	10	1.053.360
					Septiembre	3.160.084	105.336	8	842.688
					Octubre	3.160.084	105.336	9	948.024
					Noviembre	5.064.638	168.821	9	1.519.389
CC 20.370.xxx Auxiliar administrativo grado 81 IE General Santander	220 del 14/02/2024 Modificada por la Resol. 462 de 2024 Días específicos ¹⁷	25/01/2024	15/11/2024	No hubo asignación de horas extras	Febrero	2.802.682	93.423	8	747.384
					Marzo	3.046.628	101.554	7	710.878
					Abril	3.046.628	101.554	8	812.432
					Mayo	3.351.560	111.719	8	893.752
					Junio	3.781.743	126.058	8	1.008.464
					Julio	3.107.614	103.587	8	828.696
					Agosto	3.107.614	103.587	10	1.035.870
					Septiembre	3.107.614	103.587	8	828.696
					Octubre	3.107.614	103.587	9	932.283
					Noviembre	4.980.545	166.018	9	1.494.162
CC 5.344.xxx Rector IE El Bosque	310 del 07/02/2024 Días específicos ¹⁸	7/02/2024	30/11/2024	No hubo asignación de horas extras	Febrero	8.996.958	299.899	4	1.199.596
					Marzo	10.726.114	357.537	4	1.430.148
					Abril	10.100.927	336.698	5	1.683.490
					Mayo	10.100.927	336.698	4	1.346.792
					Junio	10.100.927	336.698	3	1.010.093

¹⁷ Permiso concedido para días específicos por Resol. 462-2024: enero (25 y 26), febrero (1,2,8,9,15,16,22 y 23), marzo (1,7,8,14,15,21 y 22), abril (4,5,11,12,18,19,25 y 26), mayo (2,3,9,10,16,17,23,24), junio (6,7,13,14,20,21,27 y 28), julio (4,5,11,12,18,19,25 y 26), agosto (1,2,8,9,15,16,22,23,29 y 30), septiembre (5,6,12,13,19,20,26 y 27), octubre (3,4,10,11,17,18,24,25 y 31) y noviembre (1,7,28,29,14,8,15,21,22)

¹⁸ Enero (23 y 30), febrero (6,13,20,27), marzo (5,12,19 y 26), abril (2,9,16,23 y 30), mayo (7,14,21,28), junio (4,11,18), julio (9,16,23 y 30), agosto (6,13,20 y 27), septiembre (3,10,17, y 24), octubre (1,8,15,22 y 29) y noviembre (5,12,19 y 26)

Identificación	Permiso sindical otorgado				Nómina de 2024			Cálculo presunto detrimento	
	Resolución	Inicio	Fin	Detalle reemplazo	Mes	Valor bruto	Valor día	Días de permiso	Cuantía
					Julio	7.059.788	235.326	4	941.304
CC 93.201.xxx Rector IE Ciudadela Sucre	310 del 07/02/2024 Días específicos ¹⁹	7/02/2024	30/11/2024	No hubo asignación de horas extras	Agosto	10.100.927	336.698	4	1.346.792
					Septiembre	10.100.927	336.698	4	1.346.790
					Octubre	14.558.140	485.271	5	2.426.355
					Noviembre	13.284.651	442.822	4	1.771.288
					Febrero	8.720.444	290.681	4	1.162.724
					Marzo	10.428.149	347.605	4	1.390.420
					Abril	9.790.483	326.349	5	1.631.745
					Mayo	9.790.483	326.349	4	1.305.396
					Junio	9.790.483	326.349	3	979.048
					Julio	6.842.811	228.094	4	912.376
					Agosto	9.790.483	326.349	4	1.305.396
Septiembre	9.790.483	326.349	4	1.305.398					
Octubre	9.790.483	326.349	5	1.631.745					
Noviembre	9.803.525	326.784	4	1.307.136					
Total, presunto detrimento por permisos sindicales días específicos									46.011.140

Fuente: Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

Cuadro No. 14. Cálculo del presunto daño al patrimonio público por el pago de salarios a personas con permisos sindicales superiores a la norma - Permiso lunes, martes y miércoles

Cifras en pesos corrientes

Identificación	Permiso sindical otorgado				Nómina de 2024			Cálculo presunto detrimento					
	Resolución	Inicio	Fin	Detalle reemplazo	Mes	Valor bruto	Valor día	Días de permiso	Cuantía				
CC 79.280.xxx Docente Orientador IE General Santander	416 del 09/02/2024 1669 5/07/2024	9/02/2024	23/06/2024	No hubo asignación de horas extras	Febrero	4.677.291	155.910	9	1.403.190				
		15/07/2024 6/12/2024	Marzo		5.217.347	173.912	9	1.565.208					
			Abril		4.941.318	164.711	14	2.305.954					
			Mayo		4.941.318	164.711	11	1.811.821					
			Junio		4.941.318	164.711	7	1.152.977					
			Julio		5.140.873	171.362	9	1.542.262					
			Agosto		4.941.318	164.711	10	1.647.106					
			Septiembre		4.941.318	164.711	13	2.141.238					
			Octubre		4.941.318	164.711	13	2.141.238					
			Noviembre		4.941.318	164.711	10	1.647.106					
Diciembre	6.784.407	226.147	3	678.441									
CC 1.032.422.xxx Docente Orientador IE Las Villas	416 del 09/02/2024 1669 5/07/2024	9/02/2024	23/06/2024	Resol. 015 del 09/04/2024, autorizó 20 horas extras para 2 profesores en el periodo del 10/04/2024 al 19/06/2024	Febrero	3.383.360	112.779	9	1.015.011				
					Marzo	3.774.015	125.801	9	1.132.209				
					Abril	3.574.347	119.145	14	1.668.030				
					Mayo	3.574.347	119.145	11	1.310.595				
					Junio	3.574.347	119.145	7	834.015				
		15/07/2024	6/12/2024	Resol. 020 del 18/07/2024, autorizó 20 horas extras para 2 profesores en el periodo del 22/07/2024 al 6/12/2024	Julio	3.721.536	124.051	9	1.116.461				
					Agosto	3.574.347	119.145	10	1.191.449				
					Septiembre	3.574.347	119.145	13	1.548.884				
					Octubre	3.961.487	132.050	13	1.716.644				
					Noviembre	3.789.123	126.304	10	1.263.041				
					Diciembre	5.179.792	172.660	3	517.979				
					Total, presunto detrimento por permisos sindicales lunes, martes y miércoles					31.350.859			

Fuente: Municipio de Soacha. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

¹⁹ Enero (23 y 30), febrero (6,13,20,27), marzo (5,12,19 y 26), abril (2,9,16,23 y 30), mayo (7,14,21,28), junio (4,11,18), julio (9,16,23 y 30), agosto (6,13,20 y 27), septiembre (3,10,17 y 24), octubre (1,8,15,22 y 29), noviembre (5,12,19 y 26)

Cuadro No. 15. Cálculo del presunto daño al patrimonio público por el pago de salarios a personas con permisos sindicales superiores a la norma - Permiso dos días por semana (martes y viernes)

Cifras en pesos corrientes

Identificación	Permiso sindical otorgado				Nómina de 2024			Cálculo presunto detrimento	
	Resolución	Inicio	Fin	Detalle reemplazo	Mes	Valor bruto	Valor día	Días de permiso	Cuantía
CC 52.824.xxx IE Eugenio Díaz	311 del 07/02/2024	7/02/2024	30/11/2024	Resol. 005 del 26/02/2024, autorizó 10 horas extras para 1 profesor en el periodo del 26/02/2024 al 29/11/2024	Febrero	5.804.489	193.483	8	1.547.864
					Marzo	6.880.760	229.359	6	1.376.152
					Abril	7.162.575	238.753	8	1.910.020
					Mayo	6.516.727	217.224	10	2.172.242
					Junio	6.516.727	217.224	8	1.737.794
					Julio	3.475.588	115.853	10	1.158.529
					Agosto	6.516.727	217.224	8	1.737.794
					Septiembre	6.516.727	217.224	8	1.737.794
					Octubre	6.516.727	217.224	10	2.172.242
Noviembre	9.859.608	328.654	8	2.629.229					
CC 51.941.xxx Docente IE Integrado	311 7/02/2024	7/02/2024	30/11/2024	Resol. 011 del 22/02/2024, autorizó 12 horas extras para 2 profesores en el periodo del 23/02/2024 al 29/11/2024	Febrero	5.140.609	171.354	8	1.370.829
					Marzo	5.771.386	192.380	8	1.539.036
					Abril	6.254.982	208.499	8	1.667.995
					Mayo	5.771.386	192.380	10	1.923.795
					Junio	5.771.386	192.380	8	1.539.036
					Julio	6.009.048	200.302	10	2.003.016
					Agosto	5.771.386	192.380	8	1.539.036
					Septiembre	5.771.386	192.380	8	1.539.036
					Octubre	5.771.386	192.380	10	1.923.795
Noviembre	5.771.386	192.380	8	1.539.036					
CC 52.423.xxx Docente IE Luis Enríquez	1398 20/05/2024	20/05/2024	30/11/2024	Resol. 017 del 14/07/2024, autorizó 8 horas extras para 1 profesor en el periodo del 13/06/2024 al 29/11/2024	Mayo	4.769.972	158.999	4	635.996
	2 días a la semana (martes y viernes)				Junio	4.953.433	165.114	8	1.320.915
					Julio	5.485.773	182.859	9	1.645.732
					Agosto	5.503.814	183.460	9	1.651.144
					Septiembre	4.953.433	165.114	8	1.320.915
					Octubre	5.503.814	183.460	9	1.651.144
					Noviembre	7.689.405	256.314	9	2.306.822
CC 52.101.xxx Coordinador IE San Mateo	1398 20/05/2024	20/05/2024	30/11/2024	Resol. 019 del 28/05/2024, autorizó 10 horas extras para 2 profesores en el periodo del 20/05/2024 al 30/11/2024	Mayo	8.276.154	275.872	4	1.103.487
	2 días a la semana (martes y viernes)				Junio	8.276.154	275.872	8	2.206.974
					Julio	9.244.359	308.145	9	2.773.308
					Agosto	9.574.833	319.161	9	2.872.450
					Septiembre	8.276.154	275.872	8	2.206.974
					Octubre	4.138.076	137.936	9	1.241.423
					Noviembre	14.625.044	487.501	9	4.387.513
CC 11.245.xxx Docente IE La Despensa	1398 20/05/2024	20/05/2024	30/11/2024	Resol. 013 del 28/05/2024, autorizó 7 horas extras para 1 profesor en el periodo del 28/05/2024 al 29/11/2024	Mayo	8.059.595	268.653	4	1.074.613
	2 días a la semana (martes y viernes)				Junio	8.059.595	268.653	8	2.149.225
					Julio	8.391.482	279.716	9	2.517.445
					Agosto	8.059.595	268.653	9	2.417.879
					Septiembre	8.059.595	268.653	8	2.149.225
					Octubre	8.059.595	268.653	9	2.417.879
					Noviembre	8.076.236	269.208	9	2.422.871
Total, presunto detrimento por permisos sindicales días específicos									77.238.204

Fuente: Municipio de Soacha. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

Adicionalmente, se evidenció que, las instituciones educativas expidieron resoluciones para autorizar horas extras de reemplazo de los docentes con permiso sindical, indicando que se podrá dar por terminado cuando se vea afectado de manera grave la prestación del servicio. Sin embargo, en 12 casos, los reemplazos no registraron pagos de horas extras y en otros, aparecen con diferentes asignaturas y niveles educativos a los autorizados en los actos administrativos.

Este hecho demuestra que los permisos sindicales superiores a tres días o de manera permanente concedidos en la vigencia 2024, afectaron injustificadamente el servicio público educativo del Municipio de Soacha.

Lo anterior, debido a inobservancia normativa, debilidades de control en el otorgamiento de permisos sindicales por parte de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha a los Docentes, Directivos Docentes y Administrativos de las Instituciones Educativas, situación que generó un presunto daño al patrimonio público y afectación en la Prestación del Servicio Educativo en la Instituciones Educativas del municipio.

Hallazgo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$927.044.186.

Respuesta de la entidad

“(…) Respecto del presunto daño patrimonial al erario público por el otorgamiento de permisos sindicales sin el cumplimiento de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, me permito informar que los permisos otorgados en el 2024 por la Secretaría de Educación no incumplieron dicha normativa, teniendo en cuenta que los mismos fueron otorgados a los representantes sindicales que ostentaban cargos directivos dentro de la organización y conforme al desarrollo de las actividades. En tal sentido es menester aclarar que 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, situación está que se valida por parte de la Secretaría al momento de otorgar el permiso sindical. (…)

En igual medida, se realiza el análisis de las actividades que requiere ejecutar la organización sindical, por ello el análisis parte del cargo sindical acreditado ante el Ministerio de Trabajo respecto del docente al cual se le otorga el permiso sindical y de allí se determina el tiempo a otorgar.

Ahora bien, la misma normativa autoriza al nominador de la secretaría a otorgar permisos remunerados por los miembros directivos de las organizaciones sindicales, por ello, no existiría un detrimento patrimonial toda vez que los pagos efectuados se llevaron a cabo conforme a los escalafones y cargos de cada uno de los servidores públicos sindicalizados, sin realizar pagos sobre el límite permitido que pueda inferir dicha acusación.

En el artículo 38 del capítulo de Derechos Fundamentales de la Constitución Política de 1991 se garantiza el derecho de libre asociación en las distintas actividades que las personas realizan; este derecho de asociación consiste en la libre disponibilidad de los ciudadanos para constituir formalmente asociaciones con otros ciudadanos y contiene un aspecto negativo, el cual consiste en que nadie puede ser obligado, directa o indirectamente, a formar parte de una asociación determinada, es por ello, que la dentro de dicha garantía constitucional y revisó los análisis indicados, se han otorgado los permisos sindicales para el magisterio de Soacha.

Con el otorgamiento de estos permisos para el 2024 nunca se generó una afectación grave al servicio educativo, pues validando la relación técnica entre el total de docentes necesarios para el cubrimiento del servicio educativo dentro del calendario escolar y el número de docentes que gozan el estatus de miembro directivo de organización sindical con permiso

otorgado por la Secretaría de educación, corresponde al 1.2%, (total docente de Soacha 2.284).

En menester recordar la Sentencia T-063 de 2014 de la honorable Corte Constitucional reiteró la obligación del empleador de permitir, a sus trabajadores sindicalizados, desarrollar sus labores otorgando los permisos solicitados siempre y cuando "(...) Los mismos sean concedidos dentro de los límites razonables, sean proporcionales y consulten a un criterio de necesidad; es decir, que solo puedan ser solicitados cuando se requieran con ocasión de las actividades sindicales que ameriten el reconocimiento, a los representantes de la organización sindical, del tiempo necesario para que adelanten las gestiones tendientes al funcionamiento del sindicato".

De igual manera me permito citar el concepto No. 006741 de 2024 emitido por el Departamento de la Función pública, (...) En tal sentido es menester aclarar que la secretaría de educación no generó permisos de manera permanente, toda vez que estos fueron otorgados de manera razonable conforme a las actividades sindicales argumentadas por los gremios solicitantes.

Por otra parte respecto de la horas extras autorizadas con ocasión a los permisos, es necesario recalcar que las mismas fueron otorgados conforme a las áreas de desempeño de los docentes sindicalizados, y conforme a las necesidades del servicio expresados por los rectores de las instituciones solicitantes, toda vez que esas cargas académicas son requeridas para la prestación del servicio conforme a los currículos de cada establecimiento educativo, y en cumplimiento y validación de los perfiles de los docentes propuestos para el cubrimiento de las horas extras solicitadas.

En otros casos atendiendo a los cargos de personal que gozó de permiso sindical, como es el caso de los administrativos de instituciones educativas y los rectores, no se realizó cubrimiento de horas extras ya que para el primer caso, en cada institución se cuenta con demás personal de planta y apoyos de contratistas para el desarrollo y cubrimiento de las actividades propias de las institución; y para el caso de los rectores, estos al tener descarga de dos días, pueden llevar a cabo el cabal cumplimiento de sus funciones sin que fuese necesario el cubrimiento de horas extras. Así las cosas, no puede ser endilgado un detrimento patrimonial, ya que los permisos fueron otorgados dentro de los criterios razonabilidad y proporcionalidad."

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

El municipio, en su respuesta manifiesta que los permisos sindicales "(...) fueron otorgados a los representantes sindicales que ostentaban cargos directivos dentro de la organización y conforme al desarrollo de las actividades"; sin embargo, la revisión realizada por la CGR a las resoluciones de aprobación de los permisos sindicales, evidenció que, en algunos casos no se identificó claramente a qué cargos directivos pertenecían los funcionarios.

Asimismo, para los 27 casos revisados, no se encontró la prueba documental del cronograma detallado de actividades por mes, ni los soportes de ejecución de dichas actividades sindicales, tal como lo exigen las resoluciones de permisos sindicales aprobadas, que señalan: "(...) deberá allegar a la Secretaría de Educación certificación debidamente suscrita por la Junta Directiva (Sindicato respectivo) (...) de cada una de las actividades realizadas mes a mes conforme al cronograma, junto con las evidencias respectivas, las cuales permitirán corroborar su efectiva participación en las actividades para tal fin (...) sic.

Es importante resaltar que la CGR no cuestiona el derecho a otorgar permisos sindicales, ni el derecho de libre asociación en el marco de las actividades que desarrollan las organizaciones y sus afiliados; sino la necesidad, razonabilidad y periodicidad de los mismos; ya que, en varios casos fueron concedidos de manera permanente, excediendo los criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, desconociendo lo establecido en la norma. En este sentido, tal como lo menciona el municipio en su respuesta al citar el Concepto 6741 de 2024 del Departamento de la Función Pública:

“estos permisos sindicales deben encontrarse enmarcados en la necesidad de otorgarlos en el tiempo estrictamente requerido para adelantar las gestiones de la organización sindical respectiva, interfiriendo al otorgarlo con el normal y habitual cumplimiento de las funciones del servidor”. (Énfasis fuera de texto).

Por tanto, al otorgarse permisos permanentes durante el calendario escolar sin evidencia de una necesidad específica más allá de pertenecer a un sindicato, trasgrede la normatividad que regula esta novedad administrativa, permitiendo que se afecte la prestación del servicio educativo.

El municipio afirma que:

“la secretaría de educación no generó permisos de manera permanente, toda vez que estos fueron otorgados de manera razonable conforme a las actividades sindicales argumentadas por los gremios solicitantes”.

No obstante, la CGR evidencia que, en el caso del presidente de la Asociación de Educadores de Cundinamarca, entre otros, se otorgó permiso entre el 15 de enero al 8 de diciembre de 2024, según resolución 0146 de 2024, periodo que coincide en su totalidad con el calendario académico adoptado mediante la Resolución 1834 de 2023. Esto implica que, dicho permiso adquiera el carácter de permanente, al abarcar todo el año escolar e impide, además, que el funcionario cumpla con las funciones de su cargo, contrariando lo dicho por el Consejo de Estado en Sentencia del 17 de febrero de 1994, expediente 3480, “(...) 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” (Énfasis fuera de texto).

Ahora bien, respecto a la afirmación realizada por la entidad territorial:

“...no existiría un detrimento patrimonial toda vez que los pagos efectuados se llevaron a cabo conforme a los escalafones y cargos de cada uno de los servidores públicos sindicalizados, sin realizar pagos sobre el límite permitido que pueda inferir dicha acusación”.

La CGR recalca que el reproche se centró en el hecho de pagar salarios y demás prestaciones, con recursos del SGP a funcionarios con permisos sindicales que **no cumplen con los criterios de proporcionalidad, racionalidad y necesidad**, abstrayéndose totalmente del cumplimiento de las funciones asignadas.

Por otra parte, frente a los casos en los que se concedieron permisos sindicales y se autorizaron horas extras para garantizar la calidad en la prestación del servicio educativo y la normalidad en el proceso académico, el municipio no presentó los soportes que acreditaran el pago de las horas extras para la efectiva prestación del servicio. Esta situación evidencia deficiencias en el control y seguimiento por parte de la SEM de Soacha en el cumplimiento de la calidad y la prestación del servicio mediante los reemplazos asignados para cubrir las clases académicas.

Así las cosas, el municipio no aportó los soportes necesarios para desvirtuar lo observado; por tanto, **se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal \$927.044.186.**

Hallazgo No. 4 Reintegro de incapacidades del personal administrativo a cuentas de recursos propios. Municipio de Soacha²⁰ (BA)

Entre 2019 y 2024, las EPS giraron \$118.439.595 a una cuenta bancaria de recursos propios del Municipio de Soacha, por concepto de recobros de incapacidades del personal administrativo de la SEM; las cuales, habían sido cubiertas con recursos del SGP - Educación. Esta situación fue causada por fallas normativas y de control en el manejo de los reintegros de incapacidades y de la cuenta maestra del SGP, afectando la destinación exclusiva de los fondos del SGP. Este hecho fue subsanado; ya que, según certificación del tesorero municipal, el traslado de estos recursos se efectuó a la cuenta maestra de SGP Educación - Nomina, constituyéndose un beneficio de auditoría cuantitativo por \$118.439.595.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 209, sobre la función administrativa.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículos 1 y 2, definición y objetivos del sistema de control interno.

Ley 715 de 2001, Recursos SGP. Competencias. Artículo 15. Destinación.

“Artículo 84. Apropiación territorial de los recursos del sistema general de participaciones. Los ingresos y gastos de las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones se apropiarán en los planes y presupuestos de los departamentos, distritos y municipios. Los ingresos percibidos por el Sistema General de Participaciones, por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales beneficiarias de los mismos.” (Énfasis fuera de texto).

“Artículo 84A. Prohibición de gastos. <Artículo adicionado por el artículo 190 de la Ley 2294 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) son rentas de destinación específica, se asignan para inversión y gasto corriente del sector y deben destinarse de forma exclusiva a conceptos de gasto que tengan fundamento legal y constitucional (...).”

²⁰ CGR Código APA - COH_1035591_2025-1-AU-CU

Resolución 2394 de 2023. Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Educación Nacional, de Vivienda, Ciudad y Territorio. Cuentas Maestras.

“Artículo 3. Apertura de las Cuentas Maestras (...) Para Educación: Entidades Territoriales Certificadas: 1. Una Cuenta Maestra por cada departamento y municipio certificado para administrar los recursos del componente de Prestación del Servicio Nómina Docente, Directiva Docente y Administrativa”.

“Artículo 7. Operaciones crédito especiales autorizadas. Serán operaciones crédito especiales autorizadas para las Cuentas Maestras: 4. Los reintegros que realizan las Empresas Prestadoras de Salud, las Administradoras de Riesgos Laborales o el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por efecto de los pagos de incapacidades, licencias, devoluciones por pagos por mayor valor u otros propios de la operación de las nóminas vinculadas a cada sector”.

Entre las vigencias 2019 a 2024, según información de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), giraron \$118.439.595 a una cuenta de recursos propios del Municipio de Soacha, correspondiente a recobros de incapacidades del personal administrativo de la Secretaría de Educación Municipal; aunque, los pagos se efectuaron con recursos del SGP-Educación - Prestación de Servicios - Nómina.

La cuenta maestra del Municipio de Soacha para la gestión de los recursos SGP - Educación Servicio de nómina, es la 2218210xxxx de Bancolombia; la cual, no corresponde con ninguna de las que fueron girados los recursos de las EPS, así:

Cuadro No. 16. Detalle de EPS, cuentas y valores girados por incapacidades en el Municipio de Soacha entre 2019 y 2024

Cifras en pesos corrientes

EPS	Cuenta bancaria		Valor del giro por incapacidades
	Banco	Número	
Compensar	Bancolombia S.A.	2211917xxxx	4.527.046
Famisanar	Bancolombia S.A..	2211917xxxx 2210000xxxx	32.539.072
Nueva EPS	Bancolombia S.A.	2211917xxxx 2210826xxxx	3.410.556
Sanitas	Bancolombia S.A.	2211917xxxx	58.823.320
Sura	Bancolombia S.A..	2211917xxxx	15.637.497
Salud Total	Bancolombia S.A..	2211917xxxx	3.502.104
Total, giros			118.439.595

Fuente: EPS.

Elaboró: CGR.

La situación anterior se originó por inobservancia normativa, debilidades de control en el proceso de reintegro de las incapacidades de las EPS del personal administrativo de la SEM; así como, en el manejo de cuenta maestra del SGP- Educación Servicio de nómina. Esto generó reducción de la disponibilidad presupuestal del SGP-Educación para garantizar la prestación del servicio público educativo. Este hecho fue subsanado; ya que, según certificación del tesorero municipal, el traslado de estos recursos se efectuó a la cuenta maestra de SGP Educación - Nomina, constituyéndose un beneficio de auditoría cuantitativo por \$118.439.595.

Hallazgo con beneficio de auditoría cuantitativo por \$118.439.595.

Respuesta de la entidad territorial

“Al respecto, la Secretaría de Educación se permite informar que efectivamente ha gestionado los recobros de incapacidades ante las EPS conforme a los procedimientos contables y bancarios institucionales existentes, esto es, el depósito de estos recobros en la cuenta bancaria que desde la Secretaría de Hacienda se tiene destinada para el efecto.

Ahora bien, los recursos generados por conceptos de recobros reconocidos por las EPS se encuentran en las cuentas bancarias del municipio, pendientes de clasificación y traslado correspondiente a las cuentas maestras del SGP, sin que dicha acción se pueda esgrimir un incumplimiento normativo, pues el ordenamiento no establece de manera expresa la obligación de que los reintegros por incapacidades financiadas con SGP fueran abonados directamente a la cuenta maestra. Por tanto, la actuación se basó en la interpretación razonable y de buena fe de las disposiciones existentes.

Ahora bien, los recursos provenientes de las EPS no fueron apropiados indebidamente ni desviados del control fiscal, sino depositados en una cuenta institucional la cual está destinada principalmente para captar todos los recursos provenientes por concepto de recobros de incapacidades, sin que se genere algún tipo de perjuicio del erario o detrimento fiscal consolidado.

No se afectó la prestación del servicio educativo ni se generó daño real o pérdida patrimonial para el Ministerio de Educación Nacional, toda vez que los recursos están disponibles para ser incorporados en el SGP y ser empleados en la destinación específica de prestación del servicio educativo.

En tal sentido, la Secretaría de Hacienda conforme a la información suministrada por la Dirección de Tesorería, nos certifica mediante impresión del sistema que los recursos fueron trasladados a la cuenta maestra del Sistema General de participaciones, como se muestra en soporte adjunto al presente escrito; por lo tanto, no existen razones que puedan consolidar algún tipo de incidencia disciplinaria y fiscal al no existir dolo, ni un daño material real. (...)

Finalmente se aclara al ente de control que el valor total que corresponde al Sistema General de Participaciones por concepto de recobro de incapacidades corresponde al monto de \$118.439.595 de los funcionarios administrativos financiados con este tipo de recursos, el valor restante corresponde a funcionarios de la alcaldía a cargo de la Secretaría general.”

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

El Municipio de Soacha argumenta que ha gestionado los recobros de incapacidades ante las EPS conforme con los procedimientos establecidos por la entidad territorial y que estos se encuentran pendientes de clasificación y de su respectivo traslado a la cuenta del SGP. Sin embargo, la CGR evidenció que, para los reintegros de los últimos 5 años no se había gestionado el traslado a la cuenta maestra del SGP - Educación - Nómina y la correspondiente adición al presupuesto.

La entidad territorial afirma que “...el ordenamiento no establece de manera expresa la obligación de que los reintegros por incapacidades financiadas con SGP fueran abonados directamente a la cuenta maestra...”, desconociendo así la naturaleza de los recursos con los cuales se efectuaron dichos pagos. Al respecto, es preciso reiterar que, los recursos del SGP - Educación, tienen destinación específica y, en consecuencia, no pierden su esencia, ni su naturaleza, conforme con lo dispuesto en la normativa vigente (Ley 715 de 2001, Decreto 1893 de 2021, Resolución 2394 de 2023).

En concordancia con lo anterior, los reintegros de las incapacidades del personal administrativo cubiertos con recursos del SGP deben ser administrado en cuentas maestras previstas para tal fin. Cuando estos recursos son recibidos en cuentas distintas, se afecta su destinación específica y se altera el uso para el cual fue orientado.

En cuanto a las incapacidades reintegradas por las EPS por \$4.263.707, correspondientes a 3 funcionarios administrativos, se retira del reproche inicial por \$122.703.302, dado que los soportes aportados por la entidad territorial corroboran que, en la vigencia 2019, dichos funcionarios se encontraban vinculados a la planta global del Municipio de Soacha; por lo que sus incapacidades no afectaron los recursos del SGP - Educación.

Por último, según certificación del tesorero municipal del 14 de noviembre de 2025, se efectuó traslado por \$118.439.595 a la cuenta maestra de SGP Educación - Nomina, constituyéndose un beneficio de auditoría por este valor. **Se valida como hallazgo con beneficio de auditoría cuantitativo.**

Hallazgo No. 5 Prescripción recobro de incapacidades pagadas con recursos SGP. Personal administrativo SEM de Soacha²¹ (D, F)

El Municipio de Soacha no adelantó el proceso de recobro y recuperación de las incapacidades generadas al personal administrativo entre el 11 de enero de 2019 y el 18 de agosto 2022, debido a inobservancia normativa, deficiencias de gestión y seguimiento de la SEM en el trámite del recobro ante las EPS, permitiendo la prescripción de las acciones y generando un presunto detrimento al patrimonio de **\$12.816.386**, disminución de los recursos del SGP - Educación y pérdida de confianza por parte de la ciudadanía sobre el uso del recurso público.

Código Sustantivo del Trabajo de 1951.

“Artículo 488. Regla General. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto.” (Énfasis fuera de texto)

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 209, sobre la función administrativa.

²¹ CGR Código APA - COH_12206_2025-1-AU-CU

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 2, objetivos del sistema de control interno.

Ley 100 de 1993, Sistema de Seguridad Social Integral.

“Artículo 206. Incapacidades. Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157, el régimen contributivo reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Para el cubrimiento de estos riesgos las Empresas Promotoras de Salud podrán subcontratar con compañías aseguradoras. Las incapacidades originadas en enfermedad profesional y accidente de trabajo serán reconocidas por las Entidades Promotoras de Salud y se financiarán con cargo a los recursos destinados para el pago de dichas contingencias en el respectivo régimen, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto”.

Ley 610 de 2000, procesos de responsabilidad fiscal (modificada por el Decreto Ley 403 de 2020). Artículos 3, gestión fiscal y 6, daño patrimonial al Estado.

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único²². Artículo 34, deberes de los servidores públicos.

Ley 1438 de 2011, reforma del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

“Artículo 28. Prescripción del Derecho a Solicitar Reembolso de Prestaciones Económicas. El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades Promotoras de Salud 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.” (Énfasis fuera de texto)

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario²³. Artículos 26, la falta disciplinaria, 27, acción y omisión y 38, deberes de los servidores públicos.

Decreto Ley 19 de 2012, normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

“Artículo 121. Trámite de reconocimiento de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad. El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud deberá ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento” (Énfasis fuera de texto)

Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Artículos 2.5.6.3, cartera de imposible recaudo y causales para la depuración de cartera, 2.5.6.4. Actuación administrativa y 2.5.6.5, constitución del comité de cartera.

²²Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Es de anotar que fue derogado por la Ley 1952 de 2019 modificada por la Ley 2094 de 2021, empero con nota de vigencia diferida a 2022 y 2023.

²³Deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Decreto 1427 de 2022, 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 (...) La incapacidad expedida por el médico u odontólogo no adscrito a la red prestadora de servicios de salud de la entidad promotora de salud o entidad adaptada, será validada por la entidad a la cual se encuentra afiliado el cotizante y pagada por esta, siempre y cuando sea expedida por profesional médico u odontólogo inscrito en el Registro Especial en Talento Humano de Salud - ReTHUS, incluida su especialización, si cuenta con ella, o por profesional que se encuentre prestando el servicio social obligatorio provisional, y su presentación para validación en la EPS o entidad adaptada se realice dentro de los quince (15) días siguientes a su expedición, allegando con la solicitud, la epicrisis, si se trata de internación, o el resumen de la atención, cuando corresponde a servicios de consulta externa o atención ambulatoria. (Subrayado fuera de texto).

Cuando, a juicio de la entidad promotora de salud o entidad adaptada, haya duda respecto de la incapacidad expedida por el médico u odontólogo no adscrito a su red, podrá someter a evaluación médica al afiliado por un profesional par, quien podrá desvirtuarla o aceptarla, sin perjuicio de la atención en salud que este requiera.

Transcurridos ocho (8) días hábiles sin que la EPS o entidad adaptada haya validado o sometido a evaluación médica al cotizante, estará obligada a reconocer y liquidar la incapacidad dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación del certificado de incapacidad expedido por el médico u odontólogo no adscrito a su red, y a pagarla dentro de los cinco (5) días siguientes, siempre y cuando el afiliado cumpla con las condiciones del artículo 2.2.3.3. 1 del presente Decreto. (Subrayado fuera de texto) (...).

Artículo 2.2.3.4.2 Validación de las condiciones para el reconocimiento y pago de la prestación económica. La entidad promotora de salud o la entidad adaptada constatará el cumplimiento de las condiciones para el reconocimiento de la prestación económica y de los documentos que soportan la solicitud y realizará las validaciones a que haya lugar, a fin de garantizar la correcta liquidación de la prestación y su respectivo pago.

“Artículo 2.2.3.4.3. Pago de prestaciones económicas. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuará por la entidad promotora de salud o entidad adaptada dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su presentación por el aportante, o del interesado en los eventos de licencia de maternidad por extensión.

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, la entidad promotora de salud o la entidad adaptada efectuará el pago de las prestaciones que haya autorizado, directamente al aportante, o al interesado, según corresponda, mediante transferencia electrónica. La EPS o entidad adaptada que no cumpla con el plazo definido para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo con lo definido en el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002” (Énfasis fuera de texto).

Revisada la información suministrada por las EPS a la CGR²⁴, se evidenció que el Municipio de Soacha no adelantó el proceso de recobro y recuperación de las incapacidades generadas entre el 11 de enero de 2019 y el 18 de agosto de 2022 del personal administrativo vinculado a la Secretaría de Educación del municipio y pagadas con recursos del SGP - Educación. Esta omisión implicó el incumplimiento de los términos establecidos en el marco normativo y permitió la prescripción de las obligaciones correspondientes a los periodos señalados, evidenciándose un presunto daño al patrimonio público de \$12.816.386, calculado así:

- De la relación de incapacidades del personal administrativo de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, se identificaron aquellas que: i) sobrepasaran dos días de incapacidad; ii) y que luego de finalizada la incapacidad hubieran pasado tres años para el recobro.
- De las incapacidades identificadas en el paso “a”, se circularizó a las EPS respectivas, con el fin de informar a la CGR: i) si fueron reconocidas como incapacidad y ii) si fueron recobradas y pagadas al municipio. El resultado de este paso buscó determinar aquellas incapacidades no recobradas o no reconocidas por la EPS.
- De las incapacidades identificadas en el paso “b”, la Secretaría de Educación del municipio le informó a la CGR el valor pagado por nómina de cada una de las incapacidades, discriminado así: i) los dos días iniciales de la incapacidad (100% municipio) y ii) los días restantes pagados por el municipio; con cargo a la EPS.
- Se sumaron los valores obtenidos en el paso “c”, que corresponde al presunto detrimento al patrimonio, que se presenta en el siguiente cuadro, discriminado por vigencia y EPS, así:

Cuadro No. 17. Relación de pagos de las incapacidades pagadas con recursos del SGP y no recobradas por el Municipio de Soacha

Cifras en pesos en corrientes a 31 de diciembre de 2024

EPS	Vigencia en donde se generó la incapacidad				Total
	2019	2020	2021	2022	
Sura	126.315	-	66.391	-	192.706
Famisanar	1.001.250	343.868	-	735.377	2.080.495
Compensar	-	-	3.336.590	1.078.128	4.414.718
Nueva EPS	5.520.793	607.674	-	-	6.128.467
Total	6.648.358	951.542	3.402.981	1.813.505	12.816.386

Fuente: EPS.

Elaboró: CGR

El detalle de las incapacidades no recobradas se indica en el anexo 1: “*Relación de incapacidades no recobradas*”.

²⁴ Solicitud de información radicado CGR 2025EE0210456 del 3 de octubre de 2025. Respuestas: Nueva EPS S.A correo del 22 de octubre de 2025 (oficio CGR 2025ER0246465). Famisanar EPS correo del 10 de octubre de 2025 (oficio CGR 2025ER0239136). Compensar EPS correo del 9 de octubre de 2025. Sura EPS correo del 9 de octubre de 2025 (oficio CGR 2025ER0236556).

Esta situación se presentó por inobservancia normativa, inoportunidad y deficiencias de gestión, seguimiento y control de la Secretaría de Educación del Municipio en el registro y trámite del recobro de las incapacidades de Soacha ante las EPS, generando un presunto detrimento al patrimonio de \$12.816.386, disminución de los recursos del SGP para el componente educación y pérdida de confianza por parte de la ciudadanía sobre el uso del recurso público.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$12.816.386.

Respuesta de la entidad territorial

“Respecto de la observación relativa al no recobro de las incapacidades del personal administrativo, me permito informar que a la entrada de la administración actual (Enero de 2024) y frente al empalme realizado entre la administración saliente, se dejó constancia que ni el Sectario, ni la directora administrativa y financiera actual de la Secretaría de Educación, les fue entregado información detallada y precisa del estado a corte del 31 de diciembre de 2023 de las actuaciones adelantadas para el proceso de recobro de incapacidades del personal administrativo de esta secretaría, ni como tampoco archivo documental de la gestión adelantada entre enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023.

Muestra de ello, se aporta acta de entrega de cargo de nivel directivo remitida por el Sistema de Atención al Ciudadano SAC con radicado No. SOA2024ER005273 del 26 de febrero de 2024 por parte del señor (...) anterior director administrativo y financiero de la secretaría de educación de Soacha la cual entregada de manera extemporánea de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.

El acta de entrega de cargo de nivel directivo, en su contenido no menciona los trámites administrativos respecto de los recobros de incapacidades realizados, como tampoco fueron suministrados base de datos, soportes documentales que dieran cuenta de dicha gestión.

No obstante, dentro de la gestión realizada por parte de los actuales funcionarios se han adelantado acciones de verificación y recolección de información física, logrando encontrar de manera parcial algunos soportes para llevar a cabo los procedimientos de recobro; sin embargo, no ha sido posible lograr el total de información necesaria para soportar ante las empresas prestadores de salud el procedimiento de recobro. Es por ello que conforme a la información suministrada en la base de datos denominada “Relación de incapacidades no recobradas” se logró detectar que de la muestra de 39 incapacidades de personal administrativo de la Secretaría de educación ocho (08) fueron gestionadas, recobradas y canceladas por las EPS por valor de \$5.117.004, este valor corresponde a los cruces de información entregados en respuesta al oficio 2025EE00240013 remitido por la Contraloría General de la Republica. (...).

Ahora bien, en tal sentido pese a lo no entrega de información desde la secretaría de educación de Soacha se han llevado a cabo todas las acciones administrativas necesarias para dar cumplimiento a los preceptos legales y funciones dentro de las gestiones administrativas y financieras a las que estamos obligados, con el fin de normalizar las situaciones que nos fueron ocultadas o no informadas en debida forma por parte del persona de nivel directivo que hasta el 31 de diciembre de 2023 tuvo a cargo la administración de la Secretaría de educación de Soacha.”

Análisis de respuesta y comentario de la CGR

La justificación de la Secretaría de Educación sobre las deficiencias del empalme administrativo con corte a 31 de diciembre 2023, no exonera a la entidad de la obligación de garantizar la recuperación de los recursos públicos, ni de mantener un control interno adecuado.

En cuanto a las 8 incapacidades que fueron gestionadas, recobradas y canceladas por la EPS por \$5.117.004, estas se retiran del reproche inicial por \$17.933.390, toda vez que fueron consideradas en el hallazgo 4 de este informe y su cuantía hizo parte del beneficio de auditoría.

Respecto al valor restante por \$12.816.386, la entidad territorial no presentó los documentos que acreditaran las gestiones realizadas para el recobro y recuperación de las incapacidades ante las EPS, lo que confirma lo evidenciado por la CGR, **configurándose un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$12.816.386, derivado de la prescripción y el incumplimiento de los términos establecidos en el marco normativo.**

Hallazgo No. 6 Incapacidades pagadas con recursos SGP no registradas, ni recobradas. Personal administrativo Secretaría de Educación de Soacha²⁵ (IP)

La Secretaría de Educación del Municipio de Soacha presentó inconsistencias e inoportunidad en el registro de las incapacidades del personal administrativo; lo que, impidió el recobro ante las EPS y ARL y, ocasionó la prescripción de las obligaciones. Esta situación se originó por deficiencias de gestión y control de la SEM de Soacha en el registro y trámite del recobro de las incapacidades ante las EPS y ARL, y generó una disminución de los recursos del SGP - Educación e incertidumbre sobre el cobro y recuperación de estos recursos. Se solicitará indagación preliminar.

Código Sustantivo del Trabajo de 1951.

“Artículo 488. Regla General. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en este código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto.” (Énfasis fuera de texto)

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 209, sobre la función administrativa.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 2, objetivos del sistema de control interno.

Ley 100 de 1993, Sistema de seguridad social integral. Artículo 206, sobre incapacidades.

²⁵ CGR Código APA - COH_12212_2025-1-AU-CU

Ley 610 de 2000, procesos de responsabilidad fiscal (modificada por el Decreto Ley 403 de 2020). Artículo 39, sobre la indagación preliminar.

Ley 1438 de 2011, Reforma del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

“Artículo 28. Prescripción del Derecho a Solicitar Reembolso de Prestaciones Económicas. El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades Promotoras de Salud 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.” (Énfasis fuera de texto)

Ley 1562 de 2012. Sistema de Riesgos Laborales. Artículo 22, sobre la prescripción de las mesadas pensionales y las demás prestaciones establecidas en el Sistema General de Riesgos Profesionales.

Decreto Ley 19 de 2012, normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Artículo 121, sobre el trámite de reconocimiento de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad

Decreto 1427 de 2022, se reglamentan las prestaciones económicas del sistema general de seguridad social en salud.

“Artículo 2.2.3.3.3 Expedición de certificado de Incapacidad de origen común. (...) La incapacidad expedida por el médico u odontólogo no adscrito a la red prestadora de servicios de salud de la entidad promotora de salud o entidad adaptada, será validada por la entidad a la cual se encuentra afiliado el cotizante y pagada por esta, siempre y cuando sea expedida por profesional médico u odontólogo inscrito en el Registro Especial en Talento Humano de Salud - ReTHUS, incluida su especialización, si cuenta con ella, o por profesional que se encuentre prestando el servicio social obligatorio provisional, y su presentación para validación en la EPS o entidad adaptada se realice dentro de los quince (15) días siguientes a su expedición, allegando con la solicitud, la epicrisis, si se trata de internación, o el resumen de la atención, cuando corresponde a servicios de consulta externa o atención ambulatoria. (Subrayado fuera de texto)

Cuando, a juicio de la entidad promotora de salud o entidad adaptada, haya duda respecto de la incapacidad expedida por el médico u odontólogo no adscrito a su red, podrá someter a evaluación médica al afiliado por un profesional par, quien podrá desvirtuarla o aceptarla, sin perjuicio de la atención en salud que este requiera.

Transcurridos ocho (8) días hábiles sin que la EPS o entidad adaptada haya validado o sometido a evaluación médica al cotizante, estará obligada a reconocer y liquidar la incapacidad dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación del certificado de incapacidad expedido por el médico u odontólogo no adscrito a su red, y a pagarla dentro de los cinco (5) días siguientes, siempre y cuando el afiliado cumpla con las condiciones del artículo 2.2.3.3. 1 del presente Decreto. (Subrayado fuera de texto) (...).”

“Artículo 2.2.3.4.2 Validación de las condiciones para el reconocimiento y pago de la prestación económica. La entidad promotora de salud o la entidad adaptada constatará el cumplimiento de las condiciones para el reconocimiento de la prestación económica y de los documentos que

soportan la solicitud y realizará las validaciones a que haya lugar, a fin de garantizar la correcta liquidación de la prestación y su respectivo pago”.

“Artículo 2.2.3.4.3 Pago de prestaciones económicas. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuará por la entidad promotora de salud o entidad adaptada dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su presentación por el aportante, o del interesado en los eventos de licencia de maternidad por extensión.

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, la entidad promotora de salud o la entidad adaptada efectuará el pago de las prestaciones que haya autorizado, directamente al aportante, o al interesado, según corresponda, mediante transferencia electrónica. La EPS o entidad adaptada que no cumpla con el plazo definido para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo con lo definido en el artículo 4 del Decreto Ley 1281 de 2002.”
(Énfasis fuera de texto)

La Secretaría de Educación del Municipio de Soacha presentó inconsistencias e inoportunidad en el registro de las incapacidades del personal administrativo; hecho que conllevó al no recobro ante las EPS, incumpliendo los términos establecidos en el marco normativo y posibilitando la prescripción de las obligaciones correspondientes a los periodos señalados. Los hechos son:

1. Según información suministrada por las EPS a la CGR²⁶, existen 5 incapacidades de 4 funcionarios administrativos de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, generadas entre 2020 y 2021; que no fueron registradas en esa dependencia²⁷, por lo que no se adelantó el proceso de recobro ante las respectivas EPS. Dichas incapacidades no se ven reflejadas en los comprobantes de pago de estos funcionarios para los periodos afectados.

Cuadro No. 18. Incapacidades no registradas en la Secretaría de Educación del personal Administrativo del Municipio de Soacha

Cifras en pesos corrientes

EPS	Identificación		Detalle incapacidad		
	Tipo	Número	Número	Inicio	Final
Sura	CC	14.253.xxx	27191235	14/07/2020	18/07/2020
	CC	41.795.xxx	27194969	16/07/2020	22/07/2020
Compensar	CC	19.002.xxx	20297308	23/03/2021	25/03/2021
	CC	52.234.xxx	2854104	23/09/2021	30/09/2021
	CC	52.234.xxx	2854102	29/08/2021	07/09/2021

Fuente: EPS.

Elaboró: CGR

²⁶ Solicitud de información radicado CGR 2025EE0210456 del 3 de octubre de 2025. Respuestas: Nueva EPS S.A correo del 22 de octubre de 2025 (oficio CGR 2025ER0246465). Famisanar EPS correo del 10 de octubre de 2025 (oficio CGR 2025ER0239136). Compensar EPS correo del 9 de octubre de 2025. Sura EPS correo del 9 de octubre de 2025 (oficio CGR 2025ER0236556).

²⁷ Según respuesta mediante correo del 7 de noviembre de 2025 y aclaración del 10 de noviembre de 2025, a la solicitud de la CGR. Archivo “Solicitud de información de incapacidades.xlsx”,

2. La EPS Famisanar²⁸ manifestó que, 63 incapacidades del funcionario administrativo identificado con CC 52.036.xxx, generadas entre enero de 2019 y octubre de 2022, fueron rechazadas por cuanto correspondían a riesgos profesionales. Así mismo, no hay certeza de los pagos realizados por este concepto y las gestiones adelantadas por el municipio para su recobro ante la Administradora de Riesgos Profesionales.

Ver el detalle en el Anexo 2: “*Relación de incapacidades ARL*”

Esta situación se presentó por inobservancia normativa, deficiencias de gestión y control de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha en el registro y trámite del recobro de las incapacidades ante las EPS y ARL, generando disminución de los recursos del SGP - Educación e incertidumbre sobre el cobro y recuperación de estos recursos. Se solicitará iniciar indagación preliminar, con el fin de determinar los elementos que configuren un presunto daño al patrimonio público por los hechos expuestos.

Hallazgo con solicitud de indagación preliminar.

Respuesta de la entidad territorial

“Frente al primer punto de la observación frente a la anotación: “incapacidades de 4 funcionarios administrativos de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, generadas entre 2020 y 2021; que no fueron registradas en esa dependencia”, se manifiesta que como se informó en el punto anterior, el personal de directivos de la actual administración no tuvo información ni física ni digital sobre el estado de incapacidades ni recobros por la administración saliente, por lo que no es posible llevar a cabo un acción administrativa.

*Es menester resaltar que en el derecho administrativo colombiano existe el principio de **imposibilidad jurídica o material**, según el cual nadie puede ser obligado a cumplir aquello que es objetivamente imposible; por lo tanto, un servidor público **sí puede ser responsable** cuando: (...)*

Respecto del segundo punto “63 incapacidades del funcionario administrativo identificado con CC 52.036.xxx”, me permito informar: La señora (...) cuenta con porcentaje de Pérdida de Capacidad Laboral del 13.99%, resuelto mediante dictamen de apelación por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, el 15 de octubre de 2013.

Para el periodo del año 2019 presentó continuas incapacidades por parte de la EPS, por lo tanto, la Secretaría de Educación solicitó intervención de la ARL AXA Colpatria, quienes para el mes de septiembre 2019 emitieron un concepto de aptitud laboral mediante el cual reporta “retorno laboral” con recomendaciones médicas, dentro de las cuales encuentra solicitud a la funcionaria para que sus atenciones médicas sean a través de la ARL y no la EPS.

La funcionaria ... no atendió las recomendaciones emitidas por la ARL AXA Colpatria, y continuó solicitando atenciones médicas por diversos diagnósticos ante la EPS Famisanar, situación que no permitió realizar un seguimiento adecuado de las incapacidades reportadas,

²⁸ Correo del 10/10/2025

ya que la funcionaria asistía a diversas entidades de salud y en cada atención relacionaba un diagnóstico y origen diferente (por enfermedad común y por enfermedad profesional)

Ante las continuas inasistencias médicas de la funcionaria ..., la Secretaría de Educación remitió los siguientes comunicados a la ARL Colpatría solicitando información frente a la evolución, valoración médica y estado actual de la funcionaria ...

De igual forma, la Secretaría de Educación remitió a la ARL AXA Colpatría, las siguientes solicitudes de recobro de las incapacidades reportadas por la funcionaria: (...)

Frente a las solicitudes de reconocimiento de incapacidades a favor de ..., la ARL AXA Colpatría emitió las siguientes respuestas, confirmando los pagos de incapacidades reconocidas: (...)

Frente a la continua presentación de incapacidades por parte de ... quien no atendió las recomendaciones médicas y continuo solicitando atención médica e incapacidades en diversas entidades de salud, la Secretaría de Educación oficio tanto a la ARL AXA Colpatría como a la EPS Famisanar, la relación de las incapacidades presentadas por la funcionaria para su validación y respectivo recobro, toda vez que como se ha mencionado, los diagnósticos presentados no corresponden a un mismo concepto médico, motivo por el cual no se tiene certeza de cual de estas entidades asumen dichas atenciones (...)"

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

En relación con el reproche de las incapacidades no registradas, la entidad territorial no presenta argumentos distintos a la ausencia de un informe de empalme que los hubiese alertado sobre dicha situación.

Respecto a las incapacidades del funcionario administrativo identificado con CC 52.036.xxx, la CGR revisó los soportes anexados en la respuesta, evidenciando 2 reembolsos realizados por la ARL el 26 de marzo de 2020 por \$1.315.552. Si bien estos coinciden con incapacidades identificadas por la CGR, los documentos aportados por el municipio no permiten identificar la cuenta bancaria a la que fueron girados los recursos, ni su ingreso a la cuenta maestra de SGP Educación. Los demás pagos relacionados en los anexos entregados en la respuesta, no corresponden con el detalle de las incapacidades reprochadas por el ente de control.

Conforme con lo anterior, no se tiene certeza de los pagos realizados y las gestiones adelantadas por el municipio para el recobro de las incapacidades ante la administradora de riesgos profesionales.

En conclusión, frente a los hechos expuestos, se configura el hallazgo y se solicitará apertura de la indagación preliminar, con el fin de establecer, para el primer caso, la cantidad y el valor de las incapacidades no reportadas por el personal administrativo de la SEM cuya gestión de cobro ya caducó y en el segundo caso, el valor de los recursos girados por la ARL según el detalle reportado por la EPS a la cuenta maestra SGP Educación.

Contratación

En 2024, se suscribieron 148 contratos por \$72.300.580.922 provenientes del SGP - Prestación de Servicios, orientados a ampliación de cobertura, administración del servicio educativo, dotación, vigilancia, entre otros. De estos se revisaron 16 contratos por \$36.288.523.074.

El análisis evidenció que los contratos evaluados se ejecutaron conforme con la normativa vigente: los CDP y RP fueron expedidos de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto; las pólizas se constituyeron en atención con lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007; y la designación de supervisores se realizó conforme con la Ley 1474 de 2011. Se verificó además la suscripción oportuna de las actas de inicio, el cumplimiento de los objetos contractuales y condiciones técnicas; así como, la liquidación bilateral dentro de los términos legales. No se evidenciaron situaciones de reproche.

Educación Inclusiva

El Municipio de Soacha, con corte al 31 de diciembre de 2024 registró en el Sistema de Información de Matrícula SIMAT, 1.935 estudiantes con discapacidad; de los cuales, 1.099 son atendidos por el sector oficial, distribuidos por categorías. Así mismo, se registraron 978 estudiantes con trastornos específicos de aprendizaje; de estos, 520 están en el sector oficial. Para un total de 1.619 estudiantes con discapacidad del sector oficial y 1.294 en el sector no oficial

Cuadro No. 19. Relación de población con NEE en el Municipio de Soacha para la Vigencia 2024

Tipo de discapacidad	No Oficial	Oficial	Total	% representatividad
Baja visión	63	29	92	3,16%
Ceguera	6	6	12	0,41%
Autismo	142	136	278	9,54%
Intelectual	429	579	1.008	34,60%
Múltiple	63	125	188	6,45%
Lengua de Señas	3	33	36	1,24%
Lengua Castellana	34	41	75	2,57%
Sordo Ciego	-	1	1	0,03%
Física	46	95	141	4,84%
Psicosocial	50	54	104	3,57%
Trastornos de aprendizaje	458	520	978	33,57%
Total	1.294	1.619	2.913	100 %

Fuente: información reportada por el ET.

Elaboró: CGR.

En la vigencia 2024, para atender a los 1.619 estudiantes con discapacidad de la educación oficial, se asignaron \$652.114.467 del SGP - Educación - Prestación de Servicios y \$9.442.199 de recursos propios, con compromisos y obligaciones por \$650.096.664. Con estos recursos se celebraron 50 contratos por \$650.096.664; de los cuales, se evaluaron 20 contratos por \$336.976.663 equivalente al 51,8% seleccionados de acuerdo con la atención de los diferentes tipos de discapacidad, concluyendo que:

Cuadro No. 20. Conclusiones sobre la muestra de Educación inclusiva

Aspecto	Conclusión
Cobertura en la atención	El municipio garantizó la atención de la totalidad de los estudiantes con discapacidad desde el inicio del calendario escolar. La oferta educativa la asignan de acuerdo con la focalización realizada según el lugar de residencia, garantizando su ubicación en las instituciones educativas más cercanas. Adicional, la SEM ofrece el servicio de ruta escolar para facilitar el acceso y permanencia de esta población. Los estudiantes con discapacidad registrados en SIMAT cuentan con matrícula activa conforme con los reportes oficiales.
Oportunidad en la prestación del servicio frente al calendario escolar.	La entidad territorial no garantizó la oportunidad, ni continuidad de la atención a la población con discapacidad en las condiciones requeridas; ya que, realizó la contratación de los docentes de apoyo posterior al inicio del calendario escolar, con retrasos que oscilaron entre 14 y 86 días. Adicional, para el segundo semestre de 2024, realizó la contratación con periodos de 3 y 45 días de retraso, lo que generó que, alrededor de 1.619 estudiantes de las instituciones educativas oficiales no contaran con las herramientas y estrategias pedagógicas adaptadas a sus necesidades. Esta situación es materia del hallazgo 7.
Perfil e idoneidad del personal contratado	La entidad dio cumplimiento a los requisitos establecidos en el perfil e idoneidad del personal docente de apoyo contratado. La documentación aportada en los expedientes; así como, la verificación de soportes académicos y experiencia, determinó que el talento humano vinculado cumplió con las cualificaciones exigidas en los pliegos y en las obligaciones contractuales.
Cumplimiento contractual	El personal docente de apoyo contratado por la entidad territorial dio cumplimiento a las obligaciones establecidas en los contratos suscritos para la vigencia auditada. Se revisaron los informes de supervisión, soportes de seguimiento y evidencias de la prestación del servicio allegadas por la entidad territorial, constatándose que las funciones asignadas fueron ejecutadas conforme con lo pactado y dentro de los parámetros definidos por la normativa aplicable.
Herramientas para favorecer el proceso de educación inclusiva (Proyectos Educativos Institucionales (PEI), Planes de Mejoramiento Institucional, Diseño Universal Aprendizaje (DUA) y Planes Individuales de Ajustes Razonables PIAR)	La entidad territorial ha incorporado y desarrollado las herramientas orientadas a favorecer los procesos de educación inclusiva. Se evidenció la existencia y aplicación de instrumentos como los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), los planes de mejoramiento institucional; así como, la incorporación progresiva de lineamientos del Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA) en las instituciones educativas y la formulación de los Planes Individuales de Ajustes Razonables (PIAR) para los estudiantes que así lo requieren.
Capacitaciones sobre educación inclusiva (Decreto 1421 de 2017)	La SEM de Soacha desarrolla procesos de formación permanente orientados al fortalecimiento de las prácticas pedagógicas para la atención de los estudiantes con discapacidad. Para los docentes de apoyo, la SEM realizó capacitaciones mensuales como parte de su seguimiento técnico y pedagógico. En el caso de los docentes de planta, depende de las dinámicas de cada IE, pero se realizó como mínimo 2 veces al año, procurando que sea mensual.
Categoría de trastornos del aprendizaje ²⁹	El Municipio de Socha, en la vigencia 2024, registró en el sector oficial, un total de 520 estudiantes con categoría de trastornos del aprendizaje, de los cuales 376 presentan déficit de aprendizaje escolar, 106 déficit de atención con y sin hiperactividad, y 38 combinan dificultades de aprendizaje y atención. Estos estudiantes se encuentran distribuidos y atendidos en las diferentes instituciones educativas; las cuales, adelantan su proceso formativo bajo los lineamientos de educación inclusiva, articulando PIAR y el DUA como herramientas para orientar las adaptaciones pedagógicas requeridas y garantizar el acceso, participación y progreso de esta población.

Elaboró: CGR.

Como resultado de la evaluación se evidenció que el municipio cuenta con lineamientos, herramientas y orientaciones acordes con lo estipulado en el Decreto 1421 de 2017 y demás normatividad aplicable. Así mismo, se identificaron avances en la implementación de estrategias pedagógicas como el DUA y los PIAR; así como, en la formación del personal docente y de apoyo. No obstante, se determinó inoportunidad en la contratación del personal docente de apoyo, situación que afectó la atención integral de la población con discapacidad desde el inicio del calendario escolar.

²⁹ Categoría especial - estudiantes con trastornos específicos del aprendizaje (Ley 2216 de 2022)

Hallazgo No. 7 Inoportunidad en la atención de la población con discapacidad en el marco de la educación inclusiva durante el calendario escolar de la vigencia 2024. Municipio de Soacha³⁰ (D)

Durante la vigencia 2024, el Municipio de Soacha no garantizó la atención oportuna y continúa de la población con discapacidad en las condiciones requeridas. Esta situación reflejó inobservancia normativa; así como, debilidades en la planeación y gestión contractual por parte de la Secretaría de Educación Municipal; lo que ocasionó que, alrededor de 1.619 estudiantes de las instituciones educativas oficiales no contaran con las herramientas y estrategias pedagógicas adaptadas a sus necesidades desde el inicio del año escolar, para garantizar su accesibilidad, adaptabilidad, flexibilidad y equidad en el sistema educativo.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 209, sobre la función administrativa.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículos 1 y 2, definición y objetivos del sistema de control interno.

Ley 715 de 2001. Recursos SGP. Competencias. Artículo 7, sobre la competencia de los distritos y los municipios certificados para dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media.

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario³¹. Artículos 25, destinatarios de la ley disciplinaria, 27, acción y omisión y 38, deberes de los servidores públicos.

Ley 2216 de 2022, promoción de la educación inclusiva y el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con trastornos específicos de aprendizaje.

“Artículo 6°. Atención. La atención que ofrezca el sistema educativo a estudiantes que presenten trastornos específicos de aprendizaje, no deberá ser individualizada, ni exclusiva, sino deberá promover la vinculación y permanencia en el aula regular mediante herramientas y estrategias que consideren las características particulares de las niñas, niños, adolescentes o jóvenes que favorezcan un desempeño académico y social y por ende una dinámica de enseñanza-aprendizaje exitosa, apoyada por todos los miembros de la comunidad educativa a la que pertenece el estudiante.”

Decreto 1421 de 2017, atención educativa a la población con discapacidad.

“Artículo 2.3.3.5.2.2. Líneas de inversión. “(...) las entidades territoriales certificadas en educación deberán garantizar la prestación eficiente y oportuna del servicio educativo al interior de su jurisdicción y, para ello, podrán, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones más los recursos propios que decidan destinar (...)”.

“Artículo 2.3.3.5.2.3.1. Gestión educativa y gestión escolar. b) “Responsabilidades de las secretarías de educación o la entidad que haga sus veces en las entidades territoriales

³⁰ CGR Código APA - COH_10301_2025-1-AU-CU

³¹ Deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

certificadas.6. Definir y gestionar el personal de apoyo suficiente que requiere la entidad territorial de acuerdo con la matrícula, desde el inicio del año escolar hasta su finalización” (Énfasis fuera de texto).

“Artículo 2.3.3.5.2.3.2. Oferta educativa pertinente para personas con discapacidad. Para garantizar una educación pertinente y de calidad, las entidades territoriales.”

“Artículo 2.3.3.5.2.3.3. Acceso al servicio educativo para personas con discapacidad. “Las entidades territoriales certificadas garantizarán a las personas con discapacidad el ingreso oportuno a una educación con calidad y con las condiciones básicas y ajustes razonables que se requieran”.

Resolución 1834 de 2023 del Municipio de Soacha. Calendario académico para el 2024 en los establecimientos educativos, en los niveles de preescolar, básica y media del Municipio de Soacha.

“Artículo Primero: Establecer el calendario académico general para el año lectivo 2024, en las Instituciones Educativas en los niveles Preescolar, Básica primaria, Básica Secundaria, Media Académica y Media Técnica que prestan sus servicios en el Municipio de Soacha, el cual inicia el 01 de enero de 2024 y termina el 29 de diciembre de 2024”

“Artículo Segundo: Periodos semestrales. Las cuarenta (40) semanas lectivas de trabajo con los estudiantes se distribuirán en dos periodos semestrales del año escolar 2024, de acuerdo con las siguientes fechas: Primer periodo semestral: Comprende veinte (20) semanas de trabajo académico, que inician el 29 de enero y terminan el 23 de junio de 2024, distribuidos así: a. Ocho (8) semanas: Del 29 de enero al 24 de marzo de 2024. b. Doce (12) semanas: Del 01 de abril al 23 de junio de 2024. Segundo periodo semestral: Comprende veinte (20) semanas de trabajo académico, que inician el 08 de julio y terminan el 03 de diciembre de 2024, distribuidos así: a. Doce (12) semanas: Del 15 de julio al 06 de octubre de 2024. b. Ocho (8) semanas: Del 14 de octubre al 08 de diciembre de 2024.”

El Municipio de Soacha durante la vigencia 2024 no garantizó la atención oportuna de la población con discapacidad en las condiciones requeridas de docentes de apoyo; ya que, se evidenció inoportunidad y discontinuidad frente al calendario académico en dicha anualidad, así:

1. En el primer semestre, el municipio suscribió 24 contratos por \$634.296.66, para *“Prestar los servicios profesionales para la implementación y seguimiento a los procesos en el marco de la educación inclusiva de las instituciones educativas que atienden niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas con disc...”*, con fechas de inicio en febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2024, mostrando atrasos en la contratación que oscilaron entre 14 y 86 días hábiles tras el inicio del periodo académico (29 de enero de 2024).

Cuadro No. 21. Inoportunidad en el inicio de contratos de educación inclusiva frente al calendario escolar.

Ítem	Contrato	Inicio contrato	Terminación contrato	Atraso en días hábiles frente al calendario escolar
1	2828	3/04/2024	2/10/2024	45

Ítem	Contrato	Inicio contrato	Terminación contrato	Atraso en días hábiles frente al calendario escolar
2	548	12/03/2024	11/09/2024	32
3	1022	19/04/2024	18/07/2024	57
4	1052	25/04/2024	24/07/2024	61
5	1472	4/06/2024	3/08/2024	86
6	1307	16/05/2024	15/07/2024	74
7	713	3/04/2024	2/10/2024	45
8	402	1/03/2024	29/08/2024	25
9	1182	3/05/2024	2/08/2024	66
10	181	15/02/2024	14/08/2024	14
11	292	23/02/2024	22/08/2024	20
12	1047	18/04/2024	17/07/2024	56
13	1045	18/04/2024	17/07/2024	56
14	1043	19/04/2024	18/07/2024	57
15	569	13/03/2024	12/09/2024	33
16	184	15/02/2024	14/08/2024	14
17	1323	21/05/2024	20/07/2024	77
18	242	21/02/2024	20/08/2024	18
19	1221	7/05/2024	6/08/2024	68
20	993	16/04/2024	15/07/2024	54
21	1046	19/04/2024	18/07/2024	57
22	1023	25/04/2024	24/07/2024	61
23	1020	18/04/2024	17/07/2024	56
24	1061	25/04/2024	24/07/2024	61
Promedio días de atraso				50

Fuente: Secretaría de Educación del Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

2. En el segundo semestre de 2024, el municipio suscribió 21 contratos con 3 y 45 días hábiles de retraso frente al reinicio del calendario escolar (15 de julio de 2024), afectando la prestación del servicio educativo inclusivo entre la finalización de los contratos iniciales y el inicio de la nueva contratación.

Cuadro No. 22. Inoportunidad en la contratación de personal docente segundo semestre vigencia 2024.

Ítem	Contrato				Atraso en días hábiles frente a la contratación inicial
	Inicial	Adicional	Inicio contrato adicional	Terminación contrato adicional	
1	2828	689	9/10/2024	6/12/2024	3
2	548	2969	24/10/2024	31/12/2024	26
3	1022	2350	20/09/2024	31/12/2024	45
4	1052	1745	26/08/2024	11/12/2024	22
5	1472	2186	17/09/2024	31/12/2024	30
6	1307	1767	26/08/2024	12/12/2024	28
7	713	2847	9/10/2024	6/12/2024	3
8	402	2694	26/09/2024	16/12/2024	21
9	181	2576	18/09/2024	8/12/2024	25
10	292	2651	2/10/2024	22/12/2024	30
11	1047	1747	26/08/2024	12/12/2024	27
12	1045	1753	27/08/2024	12/12/2024	28
13	1043	1837	27/08/2024	13/12/2024	27
14	569	2789	3/10/2024	19/12/2024	16

Ítem	Contrato				Atraso en días hábiles frente a la contratación inicial
	Inicial	Adicional	Inicio contrato adicional	Terminación contrato adicional	
15	184	2575	20/09/2024	10/12/2024	27
16	242	2545	20/09/2024	10/12/2024	24
17	1221	2349	17/09/2024	14/12/2024	29
18	993	1744	28/08/2024	14/12/2024	30
19	1046	1834	2/09/2024	18/12/2024	31
20	1023	1835	26/08/2024	12/12/024	22
21	1061	1750	26/08/2024	12/12/2024	22

Fuente: Secretaría de Educación del Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

3. Además, celebración 2 contratos de prestación de servicio ejecutados entre el 2 y el 31 de diciembre de 2024; aun cuando, el calendario escolar terminó el 8 de diciembre de 2024.

Cuadro No. 23. Contratación realizada en el mes de diciembre de 2024

Ítem	No. Contrato adicional	Inicio contrato	Terminación contrato
1	3781	2/12/2024	31/12/2024
2	3200	2/12/2024	31/12/2024

Fuente: Secretaría de Educación del Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

Esta situación mostró inobservancia normativa, debilidades de planeación y gestión del proceso contractual por parte de la SEM de Soacha, al no garantizar la oportunidad en la atención de la población con discapacidad en las condiciones requeridas; lo que conllevó a que alrededor de 1.619 estudiantes de las distintas instituciones educativas oficiales del municipio de Soacha, no contaran con las herramientas o estrategias pedagógicas adaptadas a sus necesidades desde el inicio del calendario escolar de la vigencia 2024, para garantizar su accesibilidad, adaptabilidad, flexibilidad y equidad en el sistema educativo.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad territorial

*“Se ha garantizado el acceso, la permanencia y el proceso educativo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad del municipio desde el primer día del calendario escolar de la vigencia 2024, a través de las siguientes acciones: ***Entrevistas a familias y valoraciones pedagógicas** desde el mes de octubre de 2023 para garantizar la asignación de cupos en las instituciones educativas más cercanas al lugar de residencia, eliminando así las barreras de acceso. ***Proceso de matrícula y seguimiento** efectuado dentro de los tiempos establecidos por el calendario al interior de la Secretaría de Educación y cada una de las instituciones educativas.*

Dicho esto, podemos argumentar que, desde la matrícula oportuna, la gestión directiva de cada institución educativa y las rutas establecidas institucionalmente, el acompañamiento pedagógico por parte de los docentes titulares ha garantizado la atención integral y oportuna de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad de Soacha, por lo que no se configura vulneración alguna al derecho a la educación inclusiva.

La Secretaría de Educación, a través del equipo de inclusión educativa (profesionales de carrera administrativa de la planta global), durante la inducción y reinducción a docentes y directivos realizada del 15 al 19 de enero de 2024, capacitó en el tema de inclusión educativa, reiterando y reafirmando desde la normatividad vigente las responsabilidades y funciones de cada actor dentro del proceso: plan de acogida, elaboración de las fases de PIAR y tiempos dispuestos para su diligenciamiento e implementación. Cabe aclarar que cada institución educativa, desde el equipo directivo, genera las estrategias para eliminar o disminuir las barreras pedagógicas que se puedan presentar al ingreso de estudiantes nuevos o en tránsito entre niveles, con la caracterización pedagógica que desarrollan al iniciar cada año escolar.

*Es así que la Secretaría de Educación de Soacha garantizó la atención oportuna y continua de los **1.619 estudiantes en condición de discapacidad** en las instituciones educativas, que tienen accesibilidad desde que se acercan a la Secretaría de Educación y/o a las instituciones educativas, y cuyos procesos de adaptabilidad se realizan desde los planes de acogida diseñados por cada institución educativa. (...)*

En ningún momento la Secretaría de Educación omitió la prestación del servicio educativo ni la atención de los estudiantes. Las instituciones educativas dan cumplimiento a los principios de equidad, inclusión y no discriminación al mantener el servicio, adoptar adaptaciones y gestionar la contratación. En consecuencia, no se configura una vulneración del derecho, sino una gestión en desarrollo dentro del marco legal y administrativo (...)

No se evidencia presunta incidencia disciplinaria, toda vez que a los estudiantes con discapacidad se les brindó atención desde el primer día del calendario escolar y nunca se vulneró el derecho a la educación. No solo contaron con su docente de aula, sino también con el equipo directivo de cada establecimiento educativo, el equipo de inclusión de la Secretaría de Educación y la vinculación de sus familias dentro del proceso de ajustes razonables. (...)"

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

La SEM argumenta su respuesta en la existencia de personal de planta y de las capacitaciones brindadas a dicho personal; sin embargo, esto no corresponde con lo cuestionado por la CGR. Lo reprochado son los atrasos significativos y la discontinuidad en la contratación del personal docente de apoyo especializado durante el calendario escolar de la vigencia 2024, necesario para asegurar los ajustes razonables y las estrategias pedagógicas requeridas por los estudiantes con discapacidad, situación que contraviene lo estipulado en el Decreto 1421 de 2017 y demás normativa sobre la materia.

La entidad territorial afirma que la atención educativa se garantizó desde el primer día del calendario escolar, mediante la labor de los docentes de aula y los equipos directivos. Al respecto, se reitera que la educación inclusiva, conforme con el Decreto 1421 de 2017, exige no solo acceso y permanencia, sino también condiciones efectivas de participación, apoyos y ajustes razonables.

Garantizar dichas condiciones implica contar **desde el inicio y durante toda la vigencia escolar** con el personal docente de apoyo especializado, tal como lo establece el artículo 2.3.3.5.2.3.1, literal b), responsabilidad 6, del citado decreto, que ordena a las secretarías de educación **definir y gestionar oportunamente** el personal de apoyo requerido. La

presencia de este personal no es complementaria, ni secundaria: constituye un **componente estructural** para identificar barreras, orientar ajustes, fortalecer los PIAR y acompañar la implementación del DUA.

La ausencia temporal de estos profesionales limita la capacidad de respuesta de los docentes de aula, quienes, aunque cumplen un rol central, no asumen en solitario las funciones pedagógicas especializadas que requiere la atención de los 1.619 estudiantes con discapacidad del municipio. En consecuencia, la inoportunidad en la contratación del personal docente configura un riesgo para la accesibilidad y calidad del servicio educativo incluso para los estudiantes con discapacidad.

Por lo anterior, se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria, al no haberse garantizado la atención de los 1.619 estudiantes con discapacidad en el municipio.

Educación - Calidad matrícula

El Municipio de Soacha, para la vigencia 2024, contó con un presupuesto definitivo del SGP - Calidad Matrícula por \$4.862.508.227; compromisos por \$4.246.659.084 y obligaciones por \$4.196.659.084, que equivale a una ejecución del 96,3%, orientados al pago de servicios públicos, transporte escolar, dotación de colegios, capacitación rectores y PAE. Adicionalmente, registró recursos propios por \$1.584.818.222; los cuales, no se ejecutaron.

Se evaluó una muestra obligada de \$2.500.000 del SGP, equivalente al 59,6% de este universo, representados en los contratos 127803 y 140607 de 2024 por \$4.134.818.222³² para la prestación del servicio de transporte escolar y adquisición de equipos tecnológicos, computadores y periféricos para fortalecer, mejorar y apoyar la infraestructura tecnológica en el Municipio de Soacha.

Se realizó la revisión de las etapas precontractual, contractual y poscontractual, verificando la modalidad de contratación, aspectos legales, pertinencia de los objetos contratados frente lo autorizado con esta fuente de recursos, ejecución contractual, el cumplimiento de las obligaciones, recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, pagos realizados e informes de supervisión. No se determinaron incumplimientos con los que se pueda determinar una inadecuada gestión fiscal.

Educación - Calidad Gratuidad

El Ministerio de Educación Nacional, en la vigencia 2024 transfirió recursos del SGP - Calidad Matrícula Gratuidad a 26 Fondos de Servicios Educativos (FSE) de Instituciones Educativas del Municipio de Soacha por \$5.345.515.383, registrados por la entidad territorial sin situación de fondos.

De lo anterior, los FSE mostraron una ejecución por \$4.702.136.089 y obligaciones por \$4.702.136.089, que equivale al 88%, según información reportada por el Municipio de Soacha. Se evaluaron 10 FSE por \$2.730.951.220, equivalente al 51,1%.

³² De los cuales, \$2.550.000.000 son del SGP y \$1.584.818.222 de recursos propios.

Cuadro No. 24. Muestra de calidad gratuidad, Municipio de Soacha vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes

FSE	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones
General Santander	348.758.483	305.335.594	305.335.594
Compartir	302.188.184	301.401.197	301.401.197
Integrado de Soacha	295.720.724	288.022.329	288.022.329
Las Villas	292.934.716	277.199.666	277.199.666
San Mateo	261.626.885	260.403.746	260.403.746
Nuevo Compartir	257.055.664	253.165.701	253.165.701
Julio Cesar Turbay	247.811.841	200.307.463	200.307.463
Chiloé	246.705.306	234.653.469	234.653.469
Ciudad Verde	239.217.929	188.242.818	188.242.818
León XIII	238.931.488	174.200.190	174.200.190
Total, muestra	2.730.951.220	2.482.932.173	2.482.932.173

Fuente: información reportada por el ET.

Elaboró: CGR.

En la evaluación, se verificó la transferencia e incorporación de estos recursos a las IE revisadas; y el manejo de estos en la cuenta bancaria correspondiente. En la ejecución contractual se determinó la expedición de los CDP y RP; el cumplimiento de los Manuales de Contratación; de los objetos contractuales, soportes de ejecución, recibo a satisfacción de los bienes o servicios contratados y pagos realizados, conforme con lo certificado por los supervisores.

Como resultado se estableció observancia de la norma en cada uno de los aspectos evaluados, con excepción de la IE Julio Cesar Turbay Ayala; en la cual, se identificó el contrato 24-2024 cuyo objeto está por fuera de los gastos autorizados para los recursos del SGP calidad gratuidad; hecho que se configuró como hallazgo de auditoría.

Hallazgo No. 8 Destinación uso de recursos SGP Calidad Gratuidad. Contrato No 24 de 2024 institución Educativa Julio Cesar Turbay³³ (D)

El FSE de la IE Julio César Turbay destinó recursos del SGP Calidad Gratuidad para la vigilancia del establecimiento educativo, concepto no autorizado dentro de los usos permitidos para esta fuente de recursos. Hecho que evidencia incumplimiento normativo y deficiencias en el seguimiento, control y aplicación de los recursos del SGP - Calidad gratuidad; lo cual, generó una reducción de la disponibilidad presupuestal para atender los gastos permitidos orientados a la prestación del servicio educativo gratuito.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 209, sobre la función administrativa.

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículos 23, de los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales y 26, del principio de responsabilidad.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículos 1 y 2, definición y objetivos del sistema de control interno.

³³ CGR Código APA – COH_10364_2025-1-AU-CU

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario³⁴. Artículos 25, destinatarios de la ley disciplinaria, 27, acción y omisión y 38, deberes de los servidores públicos.

Decreto 4791 de 2008, Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales. Artículos 2, definición, 3, administración, 6, responsabilidades de los rectores o directores rurales y 10, ejecución del presupuesto.

Decreto 4807 de 2011, condiciones de aplicación de la gratuidad educativa. Artículo 8, administración de los recursos.

Decreto 1075 de 2015. Único reglamentario del sector Educación.

“Artículo 2.3.1.6.3.13. Prohibiciones en la ejecución del gasto. El ordenador del gasto del Fondo de Servicios Educativos no puede: (...) 3. Contratar servicios de aseo y vigilancia del establecimiento educativo...” (Énfasis fuera de texto).

Acuerdo 02 de 2018, Manual de Contratación Institución Educativa Julio César Turbay Ayala.

“Artículo Tercero. Utilización de los Recursos. Los recursos solo pueden utilizarse los siguientes conceptos, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional. 1. Dotaciones pedagógicas (...). 2. Adquisición de los bienes de consumo duradero que deban inventarse y están destinados a la producción de otros bienes y servicios (...). 3. Adquisición de bienes de consumo final que no son objeto de devolución (...). 4. Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento del establecimiento educativo. 5. Adquisición de impresos y publicaciones. 6. Pago de servicios públicos domiciliarios, telefonía móvil e internet, en las condiciones fijadas por la entidad territorial. 7. Pago de primas por seguros (...). 8. Gastos de viaje de los educandos tales como transporte, hospedaje y manutención, cuando sean aprobados por el consejo directivo de conformidad con el Reglamento interno de la institución. Los costos que deban asumirse por tal concepto podrán incluir los gastos del docente acompañante, siempre y cuando la comisión otorgada por la entidad territorial no haya generado el pago de viáticos (...). 9. Costos destinados al sostenimiento de semovientes y proyectos pedagógicos productivos. 10. Realización de actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales para los educandos (...). 11. inscripción y participación de los educandos en competencias deportivas, culturales, pedagógicas y científicas de orden local, regional, nacional o internacional, previa aprobación del concejo directivo. 12. Acciones de mejoramiento (...). 13. Contratación de los servicios de transporte escolar (...). 14. Costos asociados a la elaboración a la elaboración de certificaciones de estudio solicitadas por los estudiantes, boletines, agenda y manual de convivencia, carne escolar.” (Énfasis fuera de texto)

Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo, Ministerio de Educación Nacional.

El FSE de la Institución Educativa Julio César Turbay del Municipio de Soacha, el 16 de octubre de 2024 suscribió el contrato 24, por \$19.037.524, provenientes del SGP - Calidad Gratuidad cuyo objeto fue “servicio de sistema de videovigilancia e implementación de dos aulas

³⁴ Deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

especializadas incluidos elementos y materiales necesarios para el correcto funcionamiento de las misma en la institución julio cesar Turbay Ayala". Plazo: 5 días. Acta de inicio: 16 de octubre de 2024. Fecha de terminación: 21 de octubre de 2024. Estado actual: liquidado el 15 de noviembre de 2024.

En la revisión del contrato y visita efectuada por la CGR al FSE el 22 de octubre de 2025 en compañía del rector, se estableció que, algunos de los elementos adquiridos no corresponden con los gastos autorizados por la norma para esta fuente de recursos, al estar asociados a la vigilancia del establecimiento educativo, tal como se muestra a continuación:

Cuadro No. 25. Detalle de los elementos adquiridos en el contrato 24-2024 del FSE Julio César Turbay sin adhesión al gasto permitido para calidad gratuidad

Cifras en pesos corrientes

No	Código	Descripción	Cantidad (A)	Precio Unitario Contrato 24-2024 (B)	Total A x B
1	DVR	DVR 32 CH LITE WIZSENSE 2SATA SMD SMATAUDIO H265 DAHUA	1	1.800.000	1.800.000
2	Cámaras	Cámara Turbo 1080 mini bala 0.02 LUX EXIR IR20m IP66 plástica DAHUA	8	145.000	1.160.000
3	Kit	Kit de instalación video Balum fuente caja de paso bornera	8	45.000	360.000
4	Cable	Carrete de cable UTP CAT 5 cobre cobre x 305 mts	2	440.000	880.000
5	Disco	Disco duro de 4 teras purpura	1	550.000	550.000
6	Cable	Rollos de cable neopreno X 200 mts para sistema eléctrico	4	190.000	760.000
7	Multitoma	Multitoma para rack 6 toma corriente	1	46.000	46.000
8	Regulador	Regulador de voltaje 1000 WAT supresor de picos	1	150.000	150.000
9	Clavijas	Tomas y clavijas macho hembra en caucho	16	11.000	176.000
10	Rack	Rack para DVR metálico con llave	1	180.000	180.000
11	Tubos	Tubos PVC 3 4	10	7.500	75.000
12	Curvas	Curvas PVC 3 4	10	1.800	18.000
		Total, ítems adquiridos no relacionados con calidad gratuidad	63		6.155.000

Fuente: oficio respuesta oficio 2025EE0186249C7 del 8 de septiembre de 2025.

Elaboró: CGR.

La situación descrita se presentó por incumplimiento normativo y deficiencias en el seguimiento, control y aplicación de los recursos del SGP - calidad gratuidad a cargo del rector de la Institución Educativa Julio César Turbay, generando reducción de la disponibilidad presupuestal para atender los gastos permitidos orientados a la prestación del servicio educativo gratuito en los establecimientos educativos oficiales, afectando la eficiencia en el uso de los recursos.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la IE Julio Cesar Turbay

"(...) Fundamentos que motivaron la contratación

a. Recomendación de la firma aseguradora: La empresa Seguros Generales Suramericana S.A., en el marco de la póliza de seguros vigente para los bienes institucionales, recomendó la

instalación de un sistema de circuito cerrado de televisión como medida preventiva para mitigar riesgos, proteger equipos tecnológicos y optimizar las condiciones de asegurabilidad.

b. Solicitud de la comunidad educativa: Los padres de familia, a través del Consejo de Padres y de las reuniones de participación, manifestaron la necesidad de fortalecer los mecanismos de acompañamiento y control interno dentro de la institución, ante la alta población estudiantil y los riesgos asociados al extravío o daño de equipos tecnológicos.

c. Recomendación del equipo de convivencia: Desde la Coordinación de Convivencia se reportó que la implementación del sistema de circuito cerrado ha contribuido significativamente a la atención oportuna de situaciones disciplinarias y de convivencia escolar, mejorando la capacidad de respuesta en el acompañamiento de los 2.700 estudiantes matriculados (se adjunta informe del Coordinador de Convivencia). (...)

"(...) Al respecto traemos a la colación el artículo 11 de Decreto 4791 de 2008 en el cual establece los conceptos en los cuales pueden ser invertidos los recursos de SGP Gratuidad, entre lo que se destacan los siguientes numerales: (...)

*1. Dotaciones pedagógicas del establecimiento educativo tales como mobiliario, textos, libros, materiales didácticos y **audiovisuales**, licencias de productos informáticos y adquisición de derechos de propiedad intelectual; 2. Dotaciones pedagógicas del establecimiento educativo tales como mobiliario, textos, libros, materiales didácticos y **audiovisuales**, licencias de productos informáticos y adquisición de derechos de propiedad intelectual y 14. Acciones de **mejoramiento de la gestión escolar** y académica enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional..."*

Se reconoce que el artículo 2.3.1.6.3.13, numeral 3, del Decreto 1075 de 2015 prohíbe expresamente la contratación de servicios de aseo y vigilancia con cargo al Fondo de Servicios Educativos (FSE). Sin embargo, la contratación suscrita no correspondió a un servicio de vigilancia humana o privada, sino a la adquisición e implementación de un sistema tecnológico preventivo, cuyo propósito se enmarca en la autonomía administrativa conferida por el Decreto 4791 de 2008, artículo 2 (...)

Bajo estos argumentos es menester recalcar que el fondo de servicios no generó detrimento patrimonial alguno, ni menos una destinación no debida a los recursos del sistema general de participaciones – Gratuidad, pues como se justificó los bienes se encuentran descritos como usos autorizados dentro del Decreto 4791 de 2008, por lo que no existirían méritos para inculpar una acción disciplinaria."

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

El FSE manifiesta que la compra de los artículos del contrato 24-2024 no corresponden a un uso indebido de los recursos SGP - Calidad Gratuidad, debido a que estos se adquirieron para actividades pedagógicas en aula y dotación audio visual; además que, la adquisición del sistema de circuito cerrado CCTV, se encuentra contemplado en los numerales 2 y 14 del uso permitido y que contribuye al mejoramiento institucional.

Contrario a lo afirmado por el Fondo, la CGR ratifica que, el Decreto 1075 de 2015 contiene una prohibición expresa al señalar que el ordenador del gasto de los FSE no puede contratar servicios de aseo, ni de vigilancia del establecimiento educativo. Esta disposición

normativa no distingue entre vigilancia humana o tecnológica; en consecuencia, la prohibición aplica a cualquier tipo de gasto destinado a funciones de vigilancia, independientemente, del medio o modalidad utilizado.

Respecto a que, el sistema de videovigilancia tiene propósito pedagógico directo, la CGR evidencia que, los equipos adquiridos mediante el contrato 24-2024 (DVR, cámaras, cableado, discos duros, etc.) no son materiales didácticos, ni audiovisuales en el sentido pedagógico, su finalidad declarada es control, seguridad y prevención, no enseñanza, aprendizaje o apoyo curricular, lo cual los excluye del amparo del numeral 1 del Decreto 1075 de 2015 (dotaciones pedagógicas).

Cuando el FSE argumenta que, la contratación se realizó amparándose en la autonomía administrativa del FSE, la CGR aclara que dicha autonomía no es absoluta, sino que está condicionada al cumplimiento de la normativa específica sobre el uso de recursos del SGP - calidad gratuidad. Por tanto, esta autonomía no puede ser utilizada como justificación para realizar gastos expresamente prohibidos por las normas.

Respecto a la recomendación de la aseguradora, incluida por el FSE en su respuesta como justificación de la contratación realizada, la CGR aclara que esta no modifica, ni sustituye la norma. Aunque sea razonable desde el punto de vista de la gestión de riesgos, no constituye una excepción legal al uso de los recursos del SGP - calidad gratuidad.

Por último, la CGR aclara que el reproche no tiene presunto alcance fiscal y tampoco se cuestiona la compra de los televisores en el marco de este contrato. Lo objetado es la compra de artículos por fuera de lo permitido en el Decreto 1075 de 2015, en cuanto al destino de los recursos de gratuidad.

Por lo anterior, se valida el hallazgo con presunta Incidencia Disciplinaria.

3.1.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3. PROPÓSITO GENERAL

Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normativa aplicable a la ejecución de los recursos administrados del SGP para el componente de propósito general (deporte y cultura), así como el desahorro FONPET - SGP propósito general (deporte y cultura), durante la vigencia 2024, al Municipio de Soacha

Deporte

El Municipio de Soacha, para la vigencia 2024, registró un presupuesto definitivo del SGP - Propósito General Deporte por \$3.471.084.914, transferidos en su totalidad al IMRDS. Este comprometió \$6.359.515.017; de los cuales, \$2.364.479.391 provienen del SGP- Propósito general - deporte y \$3.995.035.626 de recursos propios. Obligó \$5.474.969.742, que representa una ejecución del 86,1%.

Lo anterior se ejecutó a través de 187 contratos suscritos por el Instituto por \$6.194.938.580 y 6 resoluciones de apoyos a deportistas por \$164.576.436, para un total de \$6.359.515.016. Se evaluaron los contratos 105 y 140 suscritos entre el IMRDS y la UT Seguridad Deportiva y Fundación de Árbitros de Cundinamarca, por \$3.717.218.504; de los cuales, \$326.073.000 son del SGP - Propósito General Deporte y \$3.391.145.504 de recursos propios, para un total obligado de \$3.194.862.386, equivalente al 58,4%.

Estos se dirigieron a la vigilancia y seguridad privada de los escenarios administrados por el IMRDS y gerencia integral para el desarrollo y planeación de las actividades relacionadas con los torneos y campeonatos desarrollados por el Instituto, respectivamente.

Se analizaron y verificaron los documentos y soportes correspondientes a las etapas pre contractual, contractual y poscontractual remitidos por el IMRDS. Como resultado, se constató el cumplimiento normativo en los procesos contractuales: expedición y control de CDP y CRP; concordancia entre los estudios previos y las minutas contractuales; pagos conforme con lo pactado en cada contrato; gasto de recursos conforme con lo autorizado y cumplimiento de los objetos contractuales.

Para el contrato 140-2024, se evidenció la no constitución de rezago presupuestal, desconociendo la forma de pago establecida en la minuta del contrato y la realidad del negocio contractual al cierre de la vigencia 2024. Esto es materia del hallazgo 2.

Cultura

El Municipio de Soacha, en la vigencia 2024 contó con un presupuesto definitivo del SGP - Propósito General Cultura por \$2.735.961.361, compromisos por \$2.424.964.233 y obligaciones por \$2.057.148.649, que equivale a una ejecución del 75,2%. Adicionalmente, registró recursos propios por \$2.599.804.603 para un total comprometido de \$5.024.768.836 y obligaciones por \$4.170.481.496.

Lo anterior se ejecutó mediante 48 contratos por un total comprometido de \$5.024.768.836 y obligado por \$4.170.481.496, destinados al desarrollo de proyectos gestionados por la Secretaría de Cultura y Turismo del Municipio de Soacha. Se evaluaron los contratos 3109 y 1297 de 2024 suscritos con EPUXUA Avanza E.I.C.E., por \$4.122.120.206; de los cuales, \$1.668.871.190 son del SGP - Propósito General Cultura y \$2.453.249.014 de recursos propios, para un total obligado de \$3.991.063.831, equivalente a 95,7%. Estos, tenían por objeto la gerencia integral para el desarrollo de actividades culturales y turísticas del municipio.

Se analizaron y verificaron los documentos y soportes correspondientes a las etapas pre contractual, contractual y poscontractual remitidos por el IMRDS. Como resultado, se constató el cumplimiento normativo en los procesos contractuales: expedición y control de CDP y CRP; concordancia entre los estudios previos y las minutas contractuales; pagos conforme con lo pactado en cada contrato; gasto de recursos conforme con lo autorizado y cumplimiento de los objetos contractuales.

No obstante, se evidenció la no constitución del rezago presupuestal, desconociendo la forma de pago establecida en las minutas y la realidad de cada negocio contractual al cierre de la vigencia 2024. Esto es materia del hallazgo 2.

3.1.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4. 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, al Municipio de Soacha.

El Programa de Alimentación Escolar - PAE del Municipio de Soacha, en la vigencia 2024, contó con una apropiación definitiva por \$42.165.105.939; de los cuales, ejecutó \$38.409.473.442, distribuidos por fuente de financiación, así:

Cuadro No. 26. Recursos PAE por fuente recursos. Municipio de Soacha, vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes a 31 de diciembre de 2024

Fuente de financiación	Apropiación definitiva	Obligaciones	Pagos	Cuentas por pagar
Transferencias PAE UAPA - (36)	22.235.690.000	21.611.886.134	18.596.555.057	3.015.331.077
Educación - Calidad matrícula (47)	300.000.000	300.000.000	300.000.000	-
Alimentación escolar - balance (132)	510.860.657	510.860.656	510.860.656	-
Rendimientos - SGP Educación (82)	17.501.251	4.637.311	-	4.637.311
Rendimientos SGP Prestación servicios (81.2)	60.510.487	60.510.487	-	60.510.487
rendimientos SGP prestación servicios (81.1)	145.226.503	-	-	-
Rendimientos SGP Propósito General (97))	46.336.510	-	-	-
SGP Alimentación balance (153)	145.508.908	145.508.908	145.508.908	-
SGP Propósito general - libre inversión (55)	3.474.619.691	3.334.540.171	-	3.334.540.171
SGP Alimentación (57)	1.441.529.776	1.441.529.776	1.036.632.800	404.896.976
Ordinario (2)	13.787.322.156	11.000.000.000	10.624.016.002	375.983.998
Total	42.165.105.939	38.409.473.443	31.213.573.423	7.195.900.020

Fuente: Municipio de Soacha y UAPA.

Elaboró: Equipo auditor

Esto se ejecutó en 2 adiciones y modificaciones del contrato 4044 de 2023 por \$4.710.236.627, 3 contratos para la operación del PAE por \$33.246.130.150³⁵ y 18 contratos del equipo PAE por \$453.106.666 para un total de \$38.409.473.443, así:

Cuadro No. 27. Relación de contratos PAE por fuente de recursos. Municipio de Soacha, vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes

Contrato	Nombre contratista	Objeto del Contrato	Obligación						
			Ordinario (propios)	PAE - UAPA	SGP PG Libre Inversión	SGP Educación - Calidad matrícula	SGP Alimentación Escolar	Rendimientos SGP prest. servicios	Total
Contrato inter. 499-2024	Empresa Pública Del Municipio De Soacha, EPUXUA Avanza EICE.	Gerencia integral para la administración de la prestación del servicio del PAE de las IEO de Soacha	-	1.183.585.851	-	-	-	-	1.183.585.851
594-2024	Unión Temporal Se Vive PAE Soacha 2024	Prestación del servicio de PAE de las IEO de Soacha	11.000.000.000	15.264.956.990	0	300.000.000	1.693.002.364	0	28.257.959.354

³⁵ Este valor no incluyó \$35.507.576 registrado en el contrato 499 de 2024 para gerencia integral de la administración del PAE, que no se reflejó en el presupuesto del PAE 2024.

Contrato	Nombre contratista	Objeto del Contrato	Obligación						Total
			Ordinario (propios)	PAE - UAPA	SGP PG Libre Inversión	SGP Educación - Calidad matrícula	SGP Alimentación Escolar	Rendimientos SGP prest. servicios	
3040-2024	Servicio de Alimentos Y Logística SAS SEDEALCO SAS	Prestar el servicio de alimentación escolar... complemento alimentario a IEO de Soacha	0	0	3.334.540.171	4.637.311	404.896.976	60.510.487	3.804.584.945
4044-2023 Adición 1 prórroga 2	Unión Temporal Se Vive PAE Soacha 2023	Prestación del servicio PAE IEO Soacha	0	4.024.191.892	0	0	0	0	4.024.191.892
4044-2023 Adición 2 prórroga 3	Unión Temporal Se Vive PAE Soacha 2023	Prestación del servicio PAE IEO Soacha	0	686.044.735	0	0	0	0	686.044.735
18 contratos prestación servicios profesionales para desarrollar actividades de planeación, ejecución, control y seguimiento del eje jurídico del PAE				453.106.666	0	0	0	0	453.106.666
Total			11.000.000.000	21.611.886.134	3.334.540.171	304.637.311	2.097.899.340	60.510.487	38.409.473.443

Fuente: Información suministrada por el Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

De lo anterior, se revisaron las 2 adiciones del contrato 4044 de 2023 y 3 contratos de 2024 (594, 3040 y 499 de 2024) por \$37.956.366.777, destinados a la operación del PAE, que representó un 98,8% del universo, concluyendo que:

- Los costos indirectos del personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación, incluidos en la estructura de costos y pagados por el municipio superaron los ejecutados por el contratista.
- Los operadores incumplieron las obligaciones legales sobre el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al sistema de riesgos laborales.

Lactosuero

La Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la Resolución 4168 de 2025 emitió una alerta nacional relacionada con el riesgo de adulteración de leche con lactosuero, en la que se indicó: *“se impusieron sanciones a estas empresas por actos de engaño al presentar como leche entera higienizada (UAT) un producto adicionado con lactosuero”*. Lo anterior, producto de las pruebas realizadas por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) obtenidas en el marco de inspecciones administrativas realizadas en la vigencia 2020, en las cuales 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”*.

Esta alerta puso de manifiesto la necesidad de que las entidades territoriales refuercen los mecanismos de control para prevenir que productos adulterados ingresen al PAE. Adicionalmente, el uso de lactosuero en productos lácteos está expresamente prohibido por el Decreto 616 de 2006, en tanto constituye una práctica que altera la composición natural de la leche. Así mismo, el Decreto 1852 de 2015, asigna a las entidades territoriales la

responsabilidad de verificar la calidad de los alimentos suministrados, garantizando que estos cumplan con las condiciones técnicas, higiénicas y sanitarias exigidas, mediante acciones de supervisión y control que prevengan la entrega de productos no conformes.

Así las cosas, la CGR verificó que la entidad territorial (ET) implementó diversas acciones para prevenir este riesgo: i) aprobación de las marcas en la fase de alistamiento de cada contrato ii) verificación del riesgo sanitario en INVIMA y del concepto sanitario, iii) elaboración de fichas técnicas para el cumplimiento de las normas 5109 de 2005, 719 de 2015 y el decreto 616 de 2006 por parte de los operadores iv) verificación de que las marcas empleadas por el operador, no estén sancionadas por la SIC. Además, las ingenieras de alimentos del equipo PAE realizan visitas de inspección mensuales a la bodega del operador para revisar la documentación de los productos como certificados de calidad e inocuidad y liberación de los lotes a entregar y, visitas semanales a las instituciones educativas para supervisar la entrega de los alimentos e insumos.

En conclusión, en el Municipio de Soacha en 2024 no se presentaron alertas de uso de lactosuero en el PAE Soacha. Las marcas empleadas en el programa fueron: Colanta, Andina y Vacary, las cuales no estaban involucradas en la alerta, tal como lo verificó la CGR en la inspección realizada en septiembre de 2025. Las acciones implementadas por la ETC de Soacha permiten realizar seguimiento del suministro de las bebidas lácteas y mitigar el riesgo identificado, por lo que no se realiza reproche alguno.

Los incumplimientos evidenciados en la evaluación del PAE se presentan así:

Criterios - Hallazgos N° 9 al 12. Diferencias entre la estructura de costos y lo pagado por el operador del PAE 2024. Municipio de Soacha

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 209, sobre la función administrativa.

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículos 4, de los derechos y deberes de las entidades estatales, 5, de los derechos y deberes de los contratistas, 23, de los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales, 24, del principio de la transparencia y 26, del principio de responsabilidad.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 2, objetivos del sistema de control interno.

Ley 100 de 1993. Se crea el sistema de seguridad social integral. Artículos 153, principios del sistema general de seguridad social en salud y 161, deberes de los empleadores.

Ley 610 de 2000, procesos de responsabilidad fiscal (modificada por el Decreto Ley 403 de 2020). Artículos 3, gestión fiscal y 6, daño patrimonial al Estado.

Ley 797 de 2003, Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

“Artículo 4. El artículo 17 de la Ley 100 de 1993 quedará así: Artículo 17: Obligación de las cotizaciones. Artículo 4. Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación

de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen...”

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción. Artículos 83 y 84, supervisión e interventoría contractual.

Ley 1562 de 2012, Sistema de Riesgos Laborales. Artículo 13, afiliados.

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario³⁶. Artículos 25, destinatarios de la ley disciplinaria, 26, la falta disciplinaria, 27, acción y omisión, 38, deberes de los servidores públicos, 39, prohibiciones y 70, sujetos disciplinables.

Decreto 723 de 2013, afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones. Artículo 13, pago de la cotización.

Decreto 1075 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. capítulo 5, Seguimiento y monitoreo del PAE. Artículo 2.3.10.5.1, seguimiento y monitoreo del PAE.

Decreto 1852 de 2015, se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, en lo referente al PAE. Artículos 2.3.10.4.3, funciones de las entidades territoriales, 2.3.10.4.4, obligaciones de los rectores y 2.3.10.4.5, obligaciones conjuntas.

Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

“Artículo 2.4.20. Cuotas de Recuperación. Son los dineros que debe pagar el usuario directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud en los siguientes casos: (...) 5. La población con capacidad de pago pagará tarifa plena.”

Concepto 144911 de 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública:

“Artículo 8. Conformación del Sistema de Seguridad Social Integral. El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley”.

Guía para la elaboración del análisis económico del sector y estudio de costos del PAE, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UAPA).

Resolución 335 de 2021 expedida por la UAPA, lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del PAE.

³⁶ Deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Hallazgo No. 9 Diferencias entre la estructura de costos y lo pagado por el operador del PAE 2024. Municipio de Soacha. Contrato de prestación de servicios 594-2024³⁷ (D, F, OI).

En el contrato 594-2024, para la atención del PAE de Soacha 2024 se evidenció que los costos indirectos del personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación, incluidos en la estructura de costos y pagados por el municipio superaron los ejecutados por el contratista. Adicionalmente, el operador incumplió las obligaciones legales sobre el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al sistema de riesgos laborales. Esto reflejó inobservancia de los principios que rigen la función administrativa; así como, deficiencias en la supervisión del contrato y fallas del contratista, quien incumplió la minuta contractual. Como consecuencia, se produjo un presunto daño al patrimonio público por **\$3.550.273.516**, afectando los recursos del PAE.

El Municipio de Soacha, el 11 de marzo de 2024 suscribió el contrato de prestación de servicios 594 con la Unión Temporal Sevivesoacha 2024 para la “Prestación del servicio de alimentación escolar para los estudiantes beneficiarios de las instituciones educativas oficiales del municipio de Soacha”, por \$28.257.959.354³⁸, Plazo: 7 meses y 17 días. Acta de inicio: 13 de marzo de 2024 y de terminación 29 de octubre de 2024. Acta de liquidación: 30 de diciembre de 2024; en esta, se liberaron \$463.966.816, de Recurso de la Nación, destinación Específica - Alimentación Escolar-Balance.³⁹

³⁷ CGR Código APA – COH_12209_2025-1-AU-CU

³⁸ distribuido de la siguiente manera: \$19.931.702.142, recursos propios - Libre destinación, y \$ 8.790.224.028 de la Nación, destinación Específica, Alimentación Escolar - Balance.

³⁹ “Cláusula Segunda, obligaciones específicas: De carácter jurídico: Garantizar que el personal profesional, técnico y manipulador ofertado sea vinculado a través de un contrato laboral, el cual debe cumplir con los requisitos, experiencia, habilidades y obligaciones, contenidas en la Resolución 335 de 2021. Parágrafo primero: De conformidad con el decreto 1860 de 2021, el contratista deberá garantizar durante toda la ejecución del contrato que por lo menos el 5% del personal necesario para cumplir con el objeto, serán personas pertenecientes a población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y sujetos de especial protección constitucional. Igualmente, de acuerdo a la Ley 2042 de 2020 y el anexo “compras públicas” de la UAPA, el contratista deberá garantizar la vinculación de un porcentaje no menor al 20% del personal manipulador de alimentos que corresponda a padres de familia de los estudiantes beneficiarios del programa. Parágrafo segundo: La vinculación del personal citado en la cláusula primera, cumplirá con las condiciones de contratación establecidas en el marco legal garantizando el pago oportuno de los salarios y prestaciones sociales (salud, pensión, riesgo laborales y caja de compensación familiar cuando aplique). De carácter financiero: 13. En atención al artículo 50 de la Ley 2195 de 2022 registrar en su contabilidad bien sea, por centro de costo o de manera individualizada cada contrato, de forma que permita a la Entidad verificar la ejecución y aplicación de los recursos públicos de cada uno de ellos, como práctica de transparencia y de buen gobierno corporativo. Los representantes legales y los profesionales de la contaduría pública que certifiquen estados financieros, donde se vea inmersa la ejecución de recursos públicos, deberán garantizar que, en la contabilidad, se registre de manera individualizada por contrato, la ejecución de tales recursos.

Cláusula quinta. Forma de pago: El municipio pagará al contratista de la siguiente forma: 1 En pagos mensuales, por servicio efectivamente prestado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del mes causado y previa radicación de la factura con sus soportes, según las disposiciones establecidas en el artículo 617 del Estatuto Tributario, previo los descuentos establecidos por el municipio. El pago se efectuará de acuerdo con el número de raciones reales y efectivamente suministradas. Para el primer pago, el operador deberá presentar los siguientes soportes: a) factura, b) informe de ejecución de conformidad con el formato definido por la supervisión o interventoría, c) informe de cumplimiento emitido por la supervisión. d) planillas de registro y control diario de asistencia de la cobertura total atendida sin tachones o enmendaduras, e) certificación de cobertura atendida emitida y suscrita por los rectores de las instituciones educativas oficiales priorizadas sin tachones o enmendaduras. (...) 2. Para los demás pagos el operador deberá presentar, además de los anteriores, los siguientes soportes: a) certificación de paz y salvo de salarios, honorarios y prestaciones sociales por todo concepto expedido por el revisor fiscal, de acuerdo con los requerimientos de ley o por el representante legal y soporte de los registros del pago

El estudio de costos ofertado por el contratista estableció diferentes costos directos e indirectos para determinar el valor de las raciones a contratar, por cada modalidad; entre los que se evidencian: materia prima, insumos de aseo, personal manipulador, bodega de almacenamiento, dotación, servicio de gas, transporte, y administración.

En la revisión de la ejecución del contrato 594-2024, se encontraron diferencias entre el valor cobrado a la entidad en la estructura de costos frente a lo pagado por el contratista. Los costos indirectos del personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación, incluidos en la estructura de costos y pagados por el municipio superaron los pagados por el contratista, generando un presunto daño al patrimonio público por **\$3.550.273.516**, tal como se ejemplifica a continuación:

1. Personal manipulador

- **Estructura de costos:** En 2024, el Municipio de Soacha pagó por el personal manipulador, según la estructura de costos, un valor superior al ejecutado por el operador por este concepto, estableciendo un **presunto detrimento al patrimonio público por \$1.553.310.046**, calculado así:
 - a. Se determinaron las cantidades de raciones entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.
 - b. Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración y modalidad para el componente (personal manipulador); columna “*Asignado x ración*”.
 - c. Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna “*Pago al contratista*”.
 - d. De los soportes de pago de nómina⁴⁰ y los aportes a seguridad social y parafiscales del contrato 594-2024, se extrajo el valor pagado a las manipuladoras para cada periodo de pago; columna “*Pago a las manipuladoras y seguridad social*”.
 - e. Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador a las manipuladoras y seguridad social (literal d); resultando la columna “*Presunto daño al patrimonio*”.

de nómina de todo el personal vinculado para la operación del servicio de alimentación escolar, ya sea por transferencia bancaria o pago directo, correspondiente al mes anterior al periodo de ejecución (...). Nota 2: El contratista deberá acreditar que se encuentra al día en el pago desde el primer día de la ejecución del contrato en los aportes relativos al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud, Pensión y riesgos laborales, circunstancia que deberá ser verificada por el Supervisor del contrato como requisito para cada pago, de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, y la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 723 de 2013.

Cláusula decima novena. Supervisión: La Supervisión del presente contrato se desarrollará a través de la secretaría de Educación o quien el posteriormente designe en su calidad de ordenador del gasto según lo previsto en la ley y el Manual de Supervisión e Interventoría adoptado mediante decreto 082 de 2028 y especialmente en los artículos 83 y siguientes de la Ley 1474 de 2011. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, para lo cual, deberá realizar la verificación de todos y cada uno de los documentos que conforman el contrato.”

⁴⁰Teniendo en cuenta los valores de nómina y el total de las transferencias efectivas por manipuladora.

Cuadro No. 28. Cálculo del presunto detrimento al patrimonio por el componente del personal manipulador. Contrato 594-2024

Cifras en pesos corrientes

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 594-2024	Valor			
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 594-2024)	Pago al contratista Contrato 594-2024	Pago a las manipuladoras nómina y seguridad social Según desprendibles de pago	Presunto daño al patrimonio
				A	B	C = A x B	D
1	Del 13 al 22 de marzo de 2024 Manipuladoras: 187 Acta de pago 1: \$1.753.907.494	AM	85.057	319,89	27.208.884		
		A	45.629	402,55	18.367.954		
		I	389.365	338,37	131.749.435		
			Total, pago 1		177.326.273		
		Seguridad social marzo				12.595.900	84.396.873
2	Del 1 al 30 de abril de 2024 Manipuladoras: 190 Acta de pago 2: \$5.111.778.466	AM	256.857	319,89	82.165.986		
		A	124.543	402,55	50.134.785		
		I	1.137.405	338,37	384.863.730		
			Total, pago 2		517.164.501		
		Seguridad social abril				36.583.500	301.156.964
3	Del 1 al 31 de mayo de 2024 Manipuladoras: 207 Acta de pago 3: \$4.743.924.526	AM	260.684	319,89	83.390.205		
		A	115.433	402,55	46.467.554		
		I	1.036.033	338,37	350.562.486		
			Total, pago 3		480.420.245		
		Seguridad social mayo				43.956.700	355.169.045
4	Del 1 al 21 de junio de 2024 Manipuladoras: 201 Acta de pago 4: \$1.831.793.822	AM	100.181	319,89	32.046.900		
		A	47.361	402,55	19.065.171		
		I	397.000	338,37	134.332.890		
			Total, pago 4		185.444.961		
		Seguridad social junio				26.329.100	77.821.361
5	Del 16 al 31 de julio de 2024 Manipuladoras: 210 Acta de pago 5: \$2.777.681.036	AM	164.577	319,89	52.646.537		
		A	68.164	402,55	27.439.418		
		I	595.360	338,37	201.451.963		
			Total, pago 5		281.537.918		
		Seguridad social julio				32.404.100	139.870.709
6	Del 1 al 31 de agosto de 2024 Manipuladoras: 210 Acta de pago 6: \$4.386.624.712	AM	286.773	319,89	91.735.815		
		A	106.884	402,55	43.026.154		
		I	917.437	338,37	310.433.158		
			Total, pago 6		445.195.127		
		Seguridad social agosto				45.433.100	226.247.633
7	Del 1 al 30 de septiembre de 2024 Manipuladoras: 208 Acta de pago 7: \$3.393.321.242	AM	220.257	319,89	70.458.012		
		A	83.967	402,55	33.800.916		
		I	709.488	338,37	240.069.455		
			Total, pago 7		344.328.383		
							132.310.713

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 594-2024	Valor			Presunto daño al patrimonio
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 594-2024)	Pago al contratista Contrato 594-2024	Pago a las manipuladoras nómina y seguridad social Según desprendibles de pago	
			A	B	C = A x B	D	C - D
				Seguridad social septiembre			
						45.341.400	
8	Del 1 al 29 de octubre de 2024	AM	279494	319,89	89.407.336		
		A	103456	402,55	41.646.213		
		I	892425	338,37	301.969.847		
	Manipuladoras: 206 Acta de pago 8: \$4.266.482.419			Total, pago 8	433.023.396	153.062.248	236.336.748
				Seguridad social octubre			
						43.624.400	
				Total, presunto daño por el personal manipulador			
					2.864.440.804	1.311.130.758	1.553.310.046

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 594-2024. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- **Aportes seguridad social en salud:** El operador del contrato 594 -2024 incumplió con la obligación de realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social salud del personal manipulador durante todos los meses de ejecución contractual, tal como consta en las planillas de liquidación de aportes, que muestran pagos realizados por el contratista por concepto de ARL, caja de compensación y fondo de pensión; pero no a salud.

Cuadro No. 29. Planillas de pago que no muestran el aporte al sistema de salud del personal manipulador. Contrato 594-2024.

Mes	Planilla
Marzo	76717548
Abril	77421091
Mayo	79039372
Junio	79301943
Julio	80562221
Agosto	80761449
Septiembre	80931355
Octubre	81716840

- **Aportes ARL:** Los aportes al Sistema de Riesgos Laborales del personal manipulador de marzo y abril de 2024 fueron efectuados con una clasificación inferior a la correspondiente a su labor (nivel de riesgo 3), así:

Cuadro No. 30. Planillas de pago al ARL del contrato 594-2024

Mes	Planilla	Nivel de riesgo según planilla seguridad social
Marzo	76717548	1
Abril	77421091	2

Fuente: expediente del contrato 594-2024.

Elaboró: CGR.

2. **Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción⁴¹:** en 2024, el municipio pagó por este concepto, según estructura de costos del contrato 594 de 2024 un valor superior al ejecutado y pagado por el contratista, determinando un presunto detrimento al patrimonio público por **\$864.109.186**, calculado así:

- Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna "*Cantidades entregadas*".
- Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (bodega); columna "*Asignado x ración*".
- Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna "*Pago al contratista*".
- De los contratos de arriendo de las bodegas del contrato 594-2024, se extrajo el valor pagado mensual; columna "*Pago derivado componente*".
- Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador por concepto de arriendo de la bodega (literal d); columna "*Presunto daño al patrimonio*".

Cuadro No. 31. Cálculo del presunto detrimento al patrimonio por el componente de bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción. Contrato 594-2024

Cifras en pesos corrientes

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 594-2024	Valor			
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 594-2024)	Pago al contratista Contrato 594-2024	Pago derivado componente Según contratos de arriendo	Presunto daño al patrimonio
			A	B	C = A x B	D	C - D
1	Del 13 al 22 de marzo de 2024	AM	85.057	99,17	8.435.103		
		A	45.629	108,20	4.937.058		
		I	389.365	127,07	49.476.611		
				Total, pago 1	62.848.771	18.380.093	44.468.678
2	Del 1 al 30 de abril de 2024	AM	256.857	99,17	25.472.509		
		A	124.543	108,20	13.475.553		
		I	1.137.405	127,07	144.530.053		
				Total, pago 2	183.478.115	18.380.093	165.098.022
3	Del 1 al 31 de mayo de 2024	AM	260.684	99,17	25.852.032		
		A	115.433	108,20	12.489.851		
		I	1.036.033	127,07	131.648.713		
				Total, pago 3	169.990.596	18.380.093	151.610.503
4	Del 1 al 21 de junio de 2024	AM	100.181	99,17	9.934.950		
		A	47.361	108,20	5.124.460		
		I	397.000	127,07	50.446.790		
				Total, pago 4	65.506.200	18.380.093	47.126.107
5	Del 16 al 31 de julio de 2024	AM	164.577	99,17	16.321.101		
		A	68.164	108,20	7.375.345		
		I	595.360	127,07	75.652.395		
				Total, pago 5	99.348.841	18.380.093	80.968.748
6	Del 1 al 31 de agosto de 2024	AM	286.773	99,17	28.439.278		
		A	106.884	108,20	11.564.849		

⁴¹ "Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción: Bodega de almacenamiento y ensamble que garantice la prestación del servicio y el desarrollo de los procesos de forma continua, secuencial, oportuna y eficiente para la magnitud de la operación de los procesos de acopio, almacenamiento, transporte, logística, distribución y suministro de los alimentos en condiciones de modo, tiempo, lugar, calidad, cantidad e inocuidad y que cumpla con lo dispuesto en la Resolución 335 de 2021" (estructura de costos del contrato 594-2024).

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 594-2024	Valor			
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 594-2024)	Pago al contratista Contrato 594-2024	Pago derivado componente Según contratos de arriendo	Presunto daño al patrimonio
			A	B	C = A x B	D	C - D
			I	917.437	127,07	116.578.720	
			Total, pago 6	156.582.847	18.380.093	138.202.754	
7	Del 1 al 30 de septiembre de 2024	AM	220.257	99,17	21.842.887		
		A	83.967	108,20	9.085.229		
		I	709.488	127,07	90.154.640		
			Total, pago 7	121.082.756	18.380.093	102.702.663	
8	Del 1 al 29 de octubre de 2024	AM	279494	99,17	27.717.420		
		A	103456	108,20	11.193.939		
		I	892425	127,07	113.400.445		
			Total, pago 8	152.311.804	18.380.093	133.931.711	
Total, presunto daño por la bodega				1.011.149.930	147.040.744	864.109.186	

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 594-2024. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- 3. Administración:** La estructura de costos del contrato 594-2024 en el componente de administración, incluyó conceptos⁴² que no se enmarcan en los parámetros establecidos en la Guía para la elaboración del análisis económico del sector y estudio de costos del PAE expedido por la UAPA. Por ejemplo, se menciona la cobertura de accidentes de trabajo, aspecto que no constituye un concepto financiable; toda vez que, dichos eventos son asumidos por la administradora de riesgos laborales. Es responsabilidad del contratista garantizar la afiliación de su personal a esta entidad, conforme con la normatividad laboral vigente.

El contratista le indicó a la CGR⁴³ que, los recursos por este concepto fueron utilizados en: i) análisis de laboratorio, ii) desinfección, iii) lavado, iv) desinsectación, v) gastos bancarios, vi) impuesto de industria y comercio, vii) licencia de facturación electrónica, viii) mantenimiento y reparaciones, ix) pólizas de seguro, x) útiles, papelería y fotocopias y xi) alojamiento y manutención. Este último gasto no guarda relación con un costo asociado al PAE, según lo contemplado en los lineamientos Técnicos - Administrativos del PAE, ni en la Guía para la elaboración del análisis económico del sector y estudio de costos del PAE, expedidos por la UAPA.

Revisada la ejecución de este componente, sin incluir lo correspondiente al alojamiento y manutención, se evidenció que el contratista solo pagó \$585.519.441 de los \$2.383.567.942 pagados por el Municipio de Soacha según el contrato 594-2024. De esta manera, se estableció **un presunto detrimento al patrimonio público por \$384.772.816**, calculado así:

- a. Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.

⁴² “Representa los costos indispensables y permanentes durante el desarrollo de la operación para la correcta planeación, ejecución, control y corrección de las actividades. Incluye los riesgos normales en los que incurre el contratista en situaciones de normal ocurrencia, como inconvenientes derivados de la planeación, atrasos por efectos climáticos, accidentes de trabajo, entre otros.” (estructura de costos del contrato 594-2024).

⁴³ En respuesta al requerimiento 2025EE0221928 del 18 de octubre de 2025.

- b. Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (administración); columna denominada “Asignado x ración”.
- c. Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna “Pago al contratista”.

Cuadro No. 32. Valores pagados al contratista 594-2024 por el componente de administración

Cifras en pesos corrientes					
Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 594-2024	Valor	
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 594-2024)	Pago al contratista Contrato 594-2024
			A	B	C = A x B
1	Del 13 al 22 de marzo de 2024	AM	85.057	227,06	19.313.042
		A	45.629	286,22	13.059.932
		I	389.365	297,80	115.952.897
				Total, pago 1	148.325.872
2	Del 1 al 30 de abril de 2024	AM	256.857	227,06	58.321.950
		A	124.543	286,22	35.646.697
		I	1.137.405	297,80	338.719.209
				Total, pago 2	432.687.857
3	Del 1 al 31 de mayo de 2024	AM	260.684	227,06	59.190.909
		A	115.433	286,22	33.039.233
		I	1.036.033	297,80	308.530.627
				Total, pago 3	400.760.770
4	Del 1 al 21 de junio de 2024	AM	100.181	227,06	22.747.098
		A	47.361	286,22	13.555.665
		I	397.000	297,80	118.226.600
				Total, pago 4	154.529.363
5	Del 16 al 31 de julio de 2024	AM	164.577	227,06	37.368.854
		A	68.164	286,22	19.509.900
		I	595.360	297,80	177.298.208
				Total, pago 5	234.176.962
6	Del 1 al 31 de agosto de 2024	AM	286.773	227,06	65.114.677
		A	106.884	286,22	30.592.338
		I	917.437	297,80	273.212.739
				Total, pago 6	368.919.754
7	Del 1 al 30 de septiembre de 2024	AM	220.257	227,06	50.011.554
		A	83.967	286,22	24.033.035
		I	709.488	297,80	211.285.526
				Total, pago 7	285.330.116
8	Del 1 al 29 de octubre de 2024	AM	279494	227,06	63.461.908
		A	103456	286,22	29.611.176
		I	892425	297,80	265.764.165
				Total, pago 8	358.837.249
Total, pago al contratista por el componente administrativo					2.383.567.942

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 594-2024. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- d. De lo informado por el operador del contrato 594-2024 sobre los gastos del componente (administración), se extrajo el total pagado; columna “Valor pagado por el contratista”; en el cual, no se validaron los gastos de manutención y alojamiento, porque no se encuentran enmarcados dentro de la Guía de la UApA.

- e. La CGR verificó los descuentos efectuados por el municipio al contratista, pactados en el 5%⁴⁴. Como resultado se estableció que, del total ejecutado por el operador por \$28.265.513.717, el Municipio de Soacha retuvo el 5%, \$1.413.275.685.
- f. Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) frente a lo pagado por el contratista por concepto de administración (literal d) y descuentos realizados por el municipio.

Cuadro No. 33. Cálculo del presunto detrimento por el componente de administración pagado al contratista 594-2024

Cifras en pesos corrientes

Concepto de gasto	Valor pagado por el contratista
Análisis de laboratorios	23.044.826
Desinfección, lavado, desinsectación	861.220
Gastos bancarios	125.536.915
Impuesto industria y comercio	286.819.000
Licencia facturación electrónica	159.000
Mantenimiento y reparaciones	3.115.861
Póliza de seguros	145.732.619
Útiles, papelería y fotocopias	250.000
Total, gasto administrativo (A)	585.519.441
Descuentos realizados por el Municipio – gastos administrativos (5%) (B)	1.413.275.685
Total, pago al contratista por el componente administrativo (c)	2.383.567.942
Total, presunto daño por el componente administrativo (A+B - C)	384.772.816

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 594-2024. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

- 4. Dotación:** El contratista solo invirtió \$102.744.000 de los \$850.825.467, pagados por el Municipio de Soacha según el contrato 594-2024, estableciendo **un presunto detrimento al patrimonio público por \$748.081.468**, calculado así:

- Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.
- Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (dotación); columna “*Asignado x ración*”.
- Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultado columna “*Pago al contratista*”.
- De lo informado por operador del contrato 594-2024 sobre los gastos del componente (dotación), se extrajo el total ejecutado.
- Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador por concepto de dotación (literal d); esto corresponde al presunto daño al patrimonio.

⁴⁴ Retención servicios generales 4% y RETEICA 1%.

Cuadro No. 34. Valores pagados al contratista 594-2024 por el componente de dotación

Cifras en pesos corrientes

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 594-2024	Valor	
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 594-2024)	Pago al contratista Contrato 594-2024
			A	B	C = A x B
1	Del 13 al 22 de marzo de 2024	AM	85.057	77,25	6.570.653
		A	45.629	113,66	5.186.192
		I	389.365	106,02	41.280.477
				Total, pago 1	53.037.323
2	Del 1 al 30 de abril de 2024	AM	256.857	77,25	19.842.203
		A	124.543	113,66	14.155.557
		I	1.137.405	106,02	120.587.678,10
				Total, pago 2	154.585.439
3	Del 1 al 31 de mayo de 2024	AM	260.684	77,25	20.137.839
		A	115.433	113,66	13.120.114
		I	1.036.033	106,02	109.840.218
				Total, pago 3	143.098.172
4	Del 1 al 21 de junio de 2024	AM	100.181	77,25	7.738.982
		A	47.361	113,66	5.383.051
		I	397.000	106,02	42.089.940
				Total, pago 4	55.211.974
5	Del 16 al 31 de julio de 2024	AM	164.577	77,25	12.713.573
		A	68.164	113,66	7.747.520,24
		I	595.360	106,02	63.120.067
				Total, pago 5	83.581.161
6	Del 1 al 31 de agosto de 2024	AM	286.773	77,25	22.153.214
		A	106.884	113,66	12.148.435
		I	917.437	106,02	97.266.670
				Total, pago 6	131.568.320
7	Del 1 al 30 de septiembre de 2024	AM	220.257	77,25	17.014.853
		A	83.967	113,66	9.543.686
		I	709.488	106,02	75.219.917
				Total, pago 7	101.778.460
8	Del 1 al 29 de octubre de 2024	AM	279494	77,25	21.590.912
		A	103456	113,66	11.758.808
		I	892425	106,02	94.614.898
				Total, pago 8	127.964.619
Total, pago al contratista por el componente dotación (D)					850.825.468
Total, ejecutado por el contratista por el componente dotación (E)					102.744.000
Total, presunto daño por el componente dotación (D – E)					748.081.468

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 594-2024. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

Las situaciones descritas se ocasionaron por incumplimiento de los principios que rigen la función administrativa, mostrando una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente de los recursos públicos. También deficiencias de supervisión del contrato 594-2024 a cargo de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, al incumplir con las normas y los lineamientos del PAE; así como, por fallas de la ejecución del contratista 594-2024, por no cumplir con lo reglado en la minuta contractual y no destinar la totalidad de los recursos asignados al PAE bajo este contrato.

De ello se generó un presunto daño al patrimonio público por \$3.550.273.516, disminuyendo los recursos destinados para promover la permanencia en el sistema

educativo oficial, mediante el acceso a un complemento alimentario durante la jornada escolar, discriminados, así:

Cuadro No. 35. Discriminación del presunto daño al patrimonio público en el contrato 594-2024

Cifras en pesos corrientes

Concepto del presunto daño	Valor presunto daño
Personal manipulador	1.553.310.046
Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción	864.109.186
Administración	384.772.816
Dotación	748.081.468
Total, presunto daño al patrimonio contrato 594-2024	3.550.273.516

Elaboró: CGR.

Hallazgo con presuntas incidencias disciplinarias y fiscal por \$3.550.273.516. Adicional, otra incidencia (OI) para trasladar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) para lo de su competencia.

Respuesta de la entidad territorial

“(…) Nótese que la estructura de costos como es usual en esta clase de procesos que además encierran una reglamentación especial, fue establecida por valor unitario de cada una de las raciones o modalidades; es decir los precios unitarios de cada modalidad contienen todos los bienes y servicios así como costos directos e indirectos necesarios para garantizar por parte del operador la ejecución del programa en cada una de las modalidades requeridas por la entidad contratante, valores unitarios que se encuentran dentro los precios del mercado para esta clase de raciones, lo cual puede evidenciarse de los documentos precontractuales y de una comparación con los valores de las raciones iguales o similares utilizadas en los programas de alimentación escolar en el país; de hecho, el valor promedio calculado por la entidad para cada ración, es uno de los más bajos o económicos del mercado. (...)”

... se evidencia que la forma de pago establecida para el Contrato de Prestación de Servicios No. 594 del 2024 se basa en la cantidad de raciones reales y efectivamente suministradas, siempre y cuando esto se encuentre en concordancia con la oferta allegada dentro del proceso precontractual, y la cual fue seleccionada como la que mejor da cumplimiento a los requisitos establecidos en el mencionado proceso. (...)”

Por lo anterior, al momento de realizar cada uno de los pagos cobrados por el contratista, el supervisor del contrato realizó la verificación del cumplimiento en la entrega de las raciones en las cantidades y calidades previamente acordadas, y no el pago de los elementos que inicialmente integraron el valor de la ración, toda vez que esto correspondería a un eventual desconocimiento del pliego de condiciones y del contrato suscrito. (...)”

... al respecto la Agencia de Compras Públicas “Colombia Compra Eficiente”, en su concepto C 163 del 2024 estableció: “La estructuración del precio del contrato y la forma de pago a precios unitarios, según la demanda de obras, bienes o servicios requeridos por la entidad contratante durante el plazo del contrato, sin exceder el presupuesto oficial, es una modalidad de pacto contractual admisible en el contrato estatal que puede utilizarse por las entidades públicas...”

“(…) En primer lugar, es preciso señalar que los ítems que integran la oferta económica fueron elaborados conforme al formato dispuesto por la Entidad Contratante durante la etapa precontractual, respetando en todo momento los límites y parámetros definidos para la presentación de la propuesta. De igual manera, los valores consignados en cada uno de dichos ítems corresponden a las condiciones técnicas y económicas exigidas en los pliegos, así como a los criterios de estructuración financiera establecidos por la Entidad. (…)

En ese sentido, la estructura de la oferta económica no constituye, por sí misma, un reconocimiento automático de los valores estimados en los ítems que componen el precio de la ración, sino una proyección financiera referencial, presentada en cumplimiento de los requisitos habilitantes del proceso de selección. Su finalidad es permitir que la Entidad evalúe la razonabilidad, coherencia y suficiencia de la propuesta formulada por el operador, dentro del marco de los valores unitarios previamente determinados por la Entidad Contratante. Ello no significa, de manera alguna, que los valores indicados en la oferta configuren montos ciertos, exigibles o vinculantes para efectos de pago, ni que condicionen la liquidación económica durante la ejecución contractual, la cual se sujeta exclusivamente a la prestación del servicio, verificable a través de las raciones certificadas por los rectores de las Sedes e Instituciones Educativas.

… 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 Oficiales y sus respectivas sedes, quienes actúan como garantes del cumplimiento real y material del servicio prestado en el marco del Programa de Alimentación Escolar – PAE. Esta exigencia se encuentra en plena consonancia con lo previsto en el Decreto 1852 de 2015, el cual asigna obligaciones directas a los Rectores en su calidad de responsables del seguimiento del servicio de alimentación escolar…”

“(…) Cabe recordar que esta normativa habilita la contratación por días o por tiempo parcial, garantizando el acceso a la seguridad social mediante aportes proporcionales, especialmente respecto de la afiliación al régimen subsidiado en salud a través de las Entidades Promotoras de Salud – EPS. En consecuencia, la afirmación del Ente de Control no incorpora las particularidades del citado decreto ni el modelo de contratación permitido para este tipo de actividades, lo que podría conducir a interpretaciones erradas o incompletas sobre el cumplimiento de las obligaciones del operador por concepto de materia laboral. (…)

… bajo la óptica adoptada por el Ente de Control en su análisis, se advierte un desconocimiento respecto de la naturaleza del objeto contractual, el cual se circunscribe a la prestación del servicio de Alimentación Escolar, y no a la verificación individualizada de los conceptos de materia prima, manipulación, dotación, transporte, bodega de almacenamiento o administración. Lo anterior, debido a que el contrato no corresponde a un suministro ni a una prestación fragmentada del servicio, sujeta a obligaciones de seguimiento y control sobre cada uno de dichos ítems de manera aislada; por el contrario, su finalidad es garantizar el estricto cumplimiento integral del servicio de alimentación, servicio que, necesariamente, incorpora todos esos componentes como parte de la estructura operativa requerida para su adecuada ejecución contractual. (…)

“(…) El Consejo de Estado, en Sala de Consulta y Servicio Civil, Providencia: junio 06 de 2018 (publicación autorizada el 10 de agosto de 2022), Referencia: Rad. 11001-03-06-000-2018-00034-00 (2369), determinó que: “(…) Una de las características de los contratos estatales es su onerosidad, en la medida que reportan utilidad para las partes. Esta condición está relacionada con el precio o valor que se pacta en un contrato, es decir la suma que la entidad estatal le

reconoce al contratista por la ejecución del objeto contractual. De acuerdo con las normas civiles y comerciales, en los contratos se distinguen las cosas que son de su esencia, de su naturaleza o accidentales, pero adicional a ello, la Ley 80 de 1993 consagra elementos propios de los contratos estatales. El valor o precio en un contrato estatal es uno de ellos. De conformidad con el artículo 41 ibídem el valor es un elemento de su esencia, pues se requiere para que el contrato quede perfeccionado, es decir adquiera fuerza jurídica (...)

“(...) En atención a lo anterior, es pertinente aclarar que, al realizar la estructura de costos, el valor correspondiente a la bodega de almacenamiento, planta de ensamblaje o planta de producción, son valores que corresponden a los costos en los que incurre el contratista, y los cuales hacen parte del valor de la ración...”

“(...) En este sentido, se desprende que dentro de las obligaciones del supervisor se encuentra la verificación del cumplimiento de la entrega real de las raciones a los beneficiarios del PAE, en las condiciones de cantidad y calidad establecidas en los lineamientos de la UApA. Los valores que componen la ración no pueden ser modificados o desconocidos por el supervisor del contrato ni por el ordenador del gasto, toda vez que esto correspondería a un desconocimiento de los pliegos de condiciones, estudio previo y acto administrativo que aceptó la oferta presentada por la UT SEVIVESOACHA 2024. En este sentido, no es jurídicamente viable señalar como detrimento patrimonial la suma correspondiente a la diferencia percibida entre el pago realizado por la entidad y el pago realizado por el operador a un tercero, toda vez que el contrato fue suscrito para la preparación y entrega (prestación de servicios) de raciones de alimentos, las cuales tienen un valor compuesto en los documentos correspondientes a la etapa precontractual, y no se pueden desconocer en el desarrollo del contrato...”

“(...) la entrega de la dotación fue acordada dentro de las obligaciones del contrato, y las cuales corresponden a las necesidades estudiadas y recomendadas por la UApA, por medio de la Resolución 335 de 2021. Por lo anterior, esta Secretaría incluyó en el estudio de costos el valor de la dotación requerida para el desarrollo del contrato 594 del 2024, el cual hizo parte del concepto “valor ración”, el cual ha sido previamente explicado en los ítems anteriores. Frente a las fallas de supervisión, es inexacto que la CGR declare el incumplimiento en las funciones del supervisor, solamente por el hecho de verificar el valor pagado por la entidad al contratista, y compararlo con el valor pagado por el contratista a un tercero, toda vez que los pagos que hicieron parte de la ración corresponden al valor acordado por ración, y el cual no puede ser desconocido por la entidad estatal. (...)”

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

Sea lo primero aclarar, que la ejecución y el pago de un contrato del PAE no se determina únicamente por la cantidad de raciones efectivamente entregadas, sino que comprende un conjunto de obligaciones contractuales que forman parte integral del servicio, obligaciones que deben ser cumplidas por el contratista conforme con lo establecido en la minuta contractual y sus anexos, dado que garantizan el adecuado funcionamiento, calidad y cumplimiento del PAE. Por tanto, no es de recibo la respuesta emitida por el municipio, bajo los siguientes argumentos:

En el contrato de la referencia se determinó el valor de las raciones conforme con el estudio de mercado, el cual hace parte integral del contrato, según lo indicado en la minuta contractual en su numeral 10: *“Hacen parte integral del presente contrato los estudios previos que el contratista manifiesta conocer, los pliegos de condiciones definitivos, adendas, sus formatos, sus*

anexos y la propuesta del contratista.”; así que, la ejecución contractual se enmarcó en la minuta contractual, sus documentos previos y la propuesta del contratista, contrario a lo que afirma el municipio.

La forma de pago estipulada en el contrato no fue objeto de reproche de la CGR. No obstante, se observa que, la descripción presentada en la respuesta de la entidad no es completa, toda vez que la forma de pago contempló 11 ítems que debían ser verificados por el supervisor para avalar el pago, conforme con lo establecido en la cláusula quinta del contrato; por tanto, no era suficiente con acreditar únicamente el suministro de las raciones. El contrato estableció una serie de obligaciones contractuales, que constituyen ley para las partes y que debían ser comprobadas por el supervisor, en el ejercicio de sus funciones.

La CGR aclara que, en ningún momento, dentro del reproche realizado, se cuestiona que el contrato carezca de utilidad o que no sea oneroso para el contratista. Lo que no es de recibo para el órgano de control es que se permita obtener utilidad en detrimento de los derechos laborales y de la seguridad social de las manipuladoras de alimentos. Además, el municipio desconoce que en la oferta presentada por el contratista se estableció un valor específico por cada ración efectivamente entregada, destinado a cubrir los costos del personal manipulador y demás ítems que hacen parte de la ración, teniendo una destinación específica.

En la ejecución de los contratos 043-2024 y 3044-2024, se realizó un descuento por falta de personal, el cual fue calculado con base en el valor asignado al personal en la oferta. Esto ratifica la metodología empleada por la CGR para determinar la existencia del presunto detrimento patrimonial respecto al personal manipulador; el cual, se realizó con los soportes de pagos de nómina, contrario a lo que afirma el municipio en su respuesta.

En relación con el tema de la seguridad social, el Decreto 2616 de 2013 citado por el municipio en su respuesta no corresponde; dado que, fue compilado por el Decreto 1072 de 2015, normativa actualmente vigente. Si bien este no se refiere de manera expresa al pago del aporte en salud, sí establece deberes, responsabilidades y obligaciones relacionadas con el pago de la seguridad social, ratificando la obligatoriedad de afiliar a los trabajadores. Lo anterior confirma lo cuestionado por la CGR frente a la falta de pago de salud al personal manipulador.

Ahora bien, respecto al concepto de la CGR traído a colación, es válido manifestar que, como bien lo expresa el documento, los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR son orientaciones de carácter general, no son de obligatorio cumplimiento y de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000, para que un concepto comprometa la posición institucional de la CGR, debe estar previamente coordinado con las dependencias implicadas, situación que no es del caso.

Adicional, el mismo concepto referido, manifiesta: “(...) **Bajo esa óptica y atendiendo a que cada negocio suscribe una entidad estatal, está sujeto a la voluntad de las partes, a las cláusulas y vicisitudes allí pactadas, es deber del funcionario de conocimiento, en este caso el 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**” (Énfasis

fuera de texto). Así las cosas, en este caso en concreto, se está realizando el análisis de un contrato de prestación de servicios, no de suministro, las cuales son modalidades de contratación disímiles. No obstante, el concepto ratifica la forma en que la CGR determinó el hallazgo fiscal, pues el concepto dice *“Desde esa óptica, 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 cual afirma la metodología utilizada.

Finalmente, el tema abordado no se relaciona con el cobro de facturas con terceros, sino, con la estructura de costos; la cual, no se realizó conforme con las guías correspondientes, ni con un seguimiento adecuado por parte de la supervisión, tal como lo exigen las cláusulas contractuales. En efecto, al revisar la información del personal manipulador contratado, los soportes bancarios demuestran que el contratista no pagó el valor que cobró al Estado y que estaba destinado para dicho personal.

Respecto a lo señalado sobre la dotación, es válido resaltar que, para el caso de este contrato en particular, no se cuestiona la entrega realizada, ni su cumplimiento con las disposiciones impartidas por la UApA. El reproche se centra en el valor asignado en la estructuración de costos y en la oferta presentada, frente al valor efectivamente ejecutado por el contratista durante la ejecución. Permitir que en la estructura de costos se incluyan valores que al final no son efectivamente erogaciones del contratista, es otra forma de permitir sobrecostos en la contratación estatal.

Para el caso del ítem bodega, el Municipio de Soacha no desvirtúa el cuestionamiento de la CGR. Como se ha manifestado, la ejecución del PAE no se limita a la entrega de raciones sino al cumplimiento de la minuta contractual y de todos los documentos que la integran, tales como el estudio de mercado. La CGR evidencia que, el valor promedio de arriendo de la bodega incorporado en la estructura de costos supera el valor reconocido al contratista vía valor de ración, causándose un sobrecosto.

Para el reproche por el ítem de administración, el Municipio de Soacha no presentó respuesta, por lo que se valida.

Se reitera que el estudio realizado por la CGR para determinar el presunto detrimento patrimonial se sustentó en el análisis del estudio de costos, la oferta económica del contrato y la minuta contractual. En consecuencia, el reconocimiento económico no se limita, como lo manifiesta el Municipio de Soacha, únicamente a la entrega de raciones, sino al cumplimiento integral de la totalidad de las obligaciones contractuales. Por lo anterior, **se configura el hallazgo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$3.550.273.516, con otra incidencia para la UGPP.**

Hallazgo No. 10 Diferencias entre la estructura de costos y lo pagado por el operador del PAE 2024. Municipio de Soacha. Contrato de prestación de servicios 4044-2023⁴⁵ (D, F, OI)

En la estructura de costos del contrato 4044-2023 para la atención del PAE de Soacha 2024 se evidenció que los valores estipulados y pagados por concepto de personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación (costos indirectos), superaron los ejecutados por el contratista. Adicionalmente, el operador incumplió las obligaciones legales sobre el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al sistema de riesgos laborales. Esto reflejó inobservancia de los principios que rigen la función administrativa; así como, deficiencias en la supervisión del contrato y fallas del contratista, quien incumplió la minuta contractual. Como consecuencia, se produjo un presunto daño al patrimonio público por **\$846.821.348**, afectando los recursos del PAE.

El Municipio de Soacha, el 13 de septiembre de 2023 suscribió el contrato de prestación de servicios 4044-2023 con la Unión Temporal Sevivesoacha 2023, para la “*Prestación del servicio de alimentación escolar para los estudiantes beneficiarios de las instituciones educativas oficiales del municipio de Soacha*”, por un valor final de \$13.125.842.495⁴⁶. Plazo final: 3 meses y 19 días. Acta de inicio: 20 de septiembre de 2023. Suscribió 4 prórrogas entre el 23 de noviembre de 2023 y el 29 de febrero de 2024. Fue suspendido entre el 4 de diciembre de 2023 al 28 de enero de 2024.⁴⁷

⁴⁵ CGR Código APA – COH_12223_2025-1-AU-CU

⁴⁶ Distribuido de la siguiente manera: \$2.836.665.874, recursos gastos de inversión, otros servicios de comidas contratadas, \$82.506.110 recursos Nación de alimentación escolar balance, \$4.540.974.510, recursos Nación SGP alimentación balance, \$952.000.000, recursos Nación transferencias programa de alimentación escolar, \$4.024.191.892, recursos de la Nación transferencia programa de alimentación escolar, y \$686.044.735, recursos de la Nación transferencia programa de alimentación escolar.

⁴⁷ “Cláusula Segunda, obligaciones específicas: 1. Garantizar que el personal profesional y técnico sea vinculado exclusivamente con dedicación de tiempo completo para la ejecución del presente contrato a través de un contrato laboral. Adicionalmente, contratar el número de manipuladoras de alimentos según lo definido en la resolución 335 de 2021, tanto para ración preparada en sitio, transportada y ración industrializada. 50. En atención al artículo 50 de la Ley 2195 de 2022 registrar en su contabilidad bien sea, por centro de costo o de manera individualizada cada contrato, de forma que permita a la Entidad verificar la ejecución y aplicación de los recursos públicos de cada uno de ellos, como practica de transparencia y de buen gobierno corporativo. Los representantes legales y los profesionales de la contaduría pública que certifiquen estados financieros, donde se vea inmersa la ejecución de recursos públicos, deberán garantizar que, en la contabilidad, se registre de manera individualizada por contrato, la ejecución de tales recursos.

Cláusula quinta. Forma de pago: El valor resultante del presente contrato, se efectuará teniendo lo establecido en el presente estudio previo. El Municipio de Soacha desembolsará el valor del contrato de la siguiente forma: a) En pagos mensuales, por servicio efectivamente prestado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del mes causado y previa radicación de la factura con sus soportes, según las disposiciones establecidas en el artículo 617 del Estatuto Tributario, previo los descuentos establecidos por el municipio. El pago se efectuará de acuerdo con el número de raciones reales y efectivamente suministradas. Para el primer pago, el operador deberá presentar los siguientes soportes: a) factura, b) informe de ejecución de conformidad con el formato definido por la supervisión o interventoría, c) informe de cumplimiento emitido por la supervisión. d) planillas de registro y control diario de asistencia de la cobertura total atendida sin tachones o enmendaduras, e) certificación de cobertura atendida emitida y suscrita por los rectores de las instituciones educativas oficiales priorizadas sin tachones o enmendaduras. (...) g. Soporte de contratación del personal ofertado junto con la afiliación al sistema de seguridad social (SGSS). Para los demás pagos el operador deberá presentar, además de los anteriores, los siguientes soportes: a) certificación de paz y salvo de salarios, honorarios y prestaciones sociales por todo concepto expedido por el revisor fiscal, de acuerdo con los requerimientos de ley o por el representante legal y soporte de los registros del pago de nómina de todo el personal vinculado para la operación del servicio de alimentación escolar, ya sea por transferencia bancaria o pago directo, correspondiente al mes del periodo de ejecución. Nota 2. El contratista deberá acreditar que se encuentra al día de pago desde el primer día de la ejecución del contrato en los aportes relativos al sistema de seguridad

El 26 de enero de 2024 y 23 de febrero de 2024 se suscribieron adiciones al contrato por \$4.024.191.892 y \$689.508.451, respectivamente. Fecha de terminación: 1 de marzo de 2024. Acta de liquidación: 24 de diciembre de 2024; en esta, se liberaron \$3.463.716, de Recurso de la Nación, transferencia programa de alimentación escolar.

El estudio de costos ofertado por el contratista estableció diferentes costos directos e indirectos para determinar el valor de las raciones a contratar, por cada modalidad; entre los que se evidencian: materia prima, insumos de aseo, personal manipulador, bodega de almacenamiento, dotación, servicio de gas, transporte, y administración.

En la revisión de la ejecución del contrato 4044-2023 y específicamente de las adiciones 1 y 2 de 2024, se encontraron diferencias entre el valor reconocido por la entidad en la estructura de costos frente a lo pagado por el contratista. Los siguientes costos indirectos: personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación, incluidos en la estructura de costos y pagados por el municipio superaron los pagados por el contratista, generando un presunto daño al patrimonio público por **\$846.821.348**, tal como se ejemplifica a continuación:

1. Personal manipulador

- **Estructura de costos:** En 2024, el Municipio de Soacha pagó por el personal manipulador, según la estructura de costos, un valor superior al ejecutado por el operador por este concepto, estableciendo un **presunto detrimento al patrimonio público por \$381.145.455**, calculado así:
 - a. Se determinaron las cantidades de raciones entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.
 - b. Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración y modalidad para el componente (personal manipulador); columna “*Asignado x ración*”.
 - c. Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna “*Pago al contratista*”.
 - d. De los soportes de pago de nómina⁴⁸ y los aportes a seguridad social y parafiscales del contrato 4044-2023, se extrajo el valor pagado a las manipuladoras para cada periodo de pago; columna “*Pago a las manipuladoras y seguridad social*”, haciendo las siguientes precisiones:

social integral de salud, pensión y riesgos laborales, circunstancias que deberá ser verificada por el supervisor del contrato como requisito para cada pago, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 23 de la ley 1150 de 2007, y la ley 1562 de 2012 y el decreto 723 de 2013.

Cláusula decima novena. Supervisión: La Supervisión del presente contrato se desarrollará a través de la secretaría de Educación o quien el posteriormente designe en su calidad de ordenador del gasto según lo previsto en la ley y el Manual de Supervisión e Interventoría adoptado mediante decreto 082 de 2028 y especialmente en los artículos 83 y siguientes de la Ley 1474 de 2011. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, para lo cual, deberá realizar la verificación de todos y cada uno de los documentos que conforman el contrato.”

⁴⁸Teniendo en cuenta los valores de nómina y el total de las transferencias efectivas por manipuladora.

i) En la planilla de seguridad social de enero de 2024, se consideraron los 3 días de ejecución de este periodo. ii) En la planilla de marzo de 2024 del contrato 4044-2023, reposa la planilla 76717548, en la que el aportante fue la Unión Temporal Sevivesoacha 2024, aun cuando el contratista era la Unión Temporal Sevivesoacha 2023; razón por la cual, este pago no se consideró en el cálculo del cuadro anterior. iii) Si bien es cierto que, ambas uniones temporales estuvieron compuestas por Servicio de Alimentos y logística S.A.S (Sedealco S.A.S), con NIT 901.084.024-5, también lo es que fueron uniones temporales diferentes en tiempo (vigencia), propósito (contrato) e identificación (NIT).

- e. Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador a las manipuladoras y seguridad social (literal d); resultando la columna “Presunto daño al patrimonio”.

Cuadro No. 36. Cálculo del presunto detrimento al patrimonio por el componente del personal manipulador. Contrato 4044-2023.

Cifras en pesos corrientes

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 4044-2023	Valor			
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 4044-2023)	Pago al contratista Contrato 4044-2023	Pago a las manipuladoras nómina y seguridad social Según desprendibles de pago	Presunto daño al patrimonio
			A	B	C = A x B	D	C - D
1	Del 29 al 31 de enero de 2024	AM	17368	335,00	5.818.280		27.398.560
	Manipuladoras: 172 Acta de Pago 4: \$431.411.550	A	16472	449.66	7.406.800		
		I	93882	361.86	33.972.141		
				Total, pago 1	47.197.220	18.662.500	
		Seguridad social enero de 2024			1.136.160		
2	Del 1 al 29 de febrero de 2024	AM	224.162	335,00	75.094.270		335.403.286
	Manipuladoras: 174 Acta de Pago 5: \$4.570.650.147	A	120.253	449.66	54.072.964		
		I	1.028.415	361.86	372.142.252		
				Total, pago 2	501.309.486	154.245.000	
		Seguridad social febrero de 2024			11.661.200		
3	1 de marzo de 2024	AM	11.619	335	3.892.365		18.343.609
	Manipuladoras: 187 Acta de Pago 6: \$237.802.228	A	6.286	449.66	2.826.563		
		I	53.506	361.86	19.361.681		
				Total, pago 3	26.080.609	7.737.000	
		Seguridad social marzo de 2024			0		
Total, presunto daño por el personal manipulador							381.145.455

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 4044-2023. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- **Aportes seguridad social en salud:** El operador del contrato 4044-2023, incumplió con la obligación de realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social salud del personal manipulador durante el periodo de ejecución contractual, tal como consta en las planillas de liquidación de aportes, que muestran pagos realizados por el contratista por concepto de ARL, caja de compensación y fondo de pensión; pero no a salud, razón

por la cual este hecho se comunicará a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

Cuadro No. 37. Planillas de pago que no muestran el aporte al sistema de salud del personal manipulador. Contrato 4044-2023.

Mes (2024)	Planillas
Enero	76276565
Febrero	76291191 75813410 75750714
Marzo	76717548

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 4044-2023. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- **Aportes ARL:** Los aportes al Sistema de Riesgos Laborales del personal manipulador de marzo y abril de 2024 fueron efectuados con una clasificación inferior a la correspondiente a su labor (nivel de riesgo 3), así:

Cuadro No. 38. Planillas de pago al ARL del contrato 4044-2023

Mes (2024)	Planillas	Nivel de riesgo según planilla seguridad social
Enero	76276565	1
Febrero	76291191 75813410 75750714	1
Marzo	76717548	1

Fuente: expediente del contrato 4044-2023.

Elaboró: CGR.

2. **Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción⁴⁹:** El estudio de análisis del sector realizado por el municipio mostró el costo de este concepto así:

Cuadro No. 39. Calculo análisis del sector en referencia al costo de bodega. Contrato 4044-2023

Cifras en pesos corrientes

Costos indirectos	Fuente de información	Descripción del ítem De información	Valor 1	Valor 2	Valor 3	Promedio valor mensual
Arriendo de bodega de almacenamiento	Metro cuadrado	Valor mensual arrendamiento bodega	14.821.249	17.850.000	16.863.382	16.511.544

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 4044-2023.

Elaboró: CGR.

En la ejecución contractual, se determinó que, en 2024, el municipio pagó por bodega, según estructura de costos del contrato 4044 de 2023, un valor superior al ejecutado y pagado por el contratista, determinando un **presunto detrimento al patrimonio público por \$165.854.554**, calculado así:

⁴⁹ “Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción: Bodega de almacenamiento y ensamble que garantice la prestación del servicio y el desarrollo de los procesos de forma continua, secuencial, oportuna y eficiente para la magnitud de la operación de los procesos de acopio, almacenamiento, transporte, logística, distribución y suministro de los alimentos en condiciones de modo, tiempo, lugar, calidad, cantidad e inocuidad y que cumpla con lo dispuesto en la Resolución 335 de 2021” (estructura de costos del contrato 4044-2023).

- Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.
- Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (bodega); columna “*Asignado x ración*”.
- Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna “*Pago al contratista*”.
- De los contratos de arriendo de las bodegas del contrato 4044-2023, se extrajo el valor pagado mensual; columna “*Pago derivado componente*”.
- Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador por concepto de arriendo de la bodega (literal d); columna “*Presunto daño al patrimonio*”.

Cuadro No. 40. Cálculo del presunto detrimento al patrimonio por el componente de bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción. Contrato 4044-2023.

Cifras en pesos corrientes

Cifras en pesos comunes							
Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 4044-2023	Valor			
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 4044-2023)	Pago al contratista Contrato 4044-2023	Pago derivado componente Según contratos de arriendo	Presunto daño al patrimonio
			A	B	C = A x B	D	C - D
1	Del 29 al 31 de enero de 2024	AM	17.368	90,00	1.563.120		
		A	16.472	105,00	1.729.560		
		I	93.882	126,08	11.836.643		
				Total, pago 1	15.129.323	1.810.160	13.319.163
2	Del 1 al 29 de febrero de 2024	AM	224.162	90,00	20.174.580		
		A	120.253	105,00	12.626.565		
		I	1.028.415	126,08	129.662.563		
				Total, pago 2	162.463.708	18.380.093	144.083.615
3	1 de marzo de 2024	AM	11.619	90,00	1.045.710		
		A	6.286	105,00	660.030		
		I	53.506	126,08	6.746.036		
				Total, pago 3	8.451.776	0	8.451.776
Total, presunto daño por la bodega					186.044.806	20.190.253	165.854.554

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 4044-2023. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

Lo anterior muestra un sobrecosto del 921% por el concepto de bodega, debido a que el municipio pagó \$162.463.708 al contratista, mientras que este solo desembolsó \$18.380.093, conforme con la estructura de costos aprobada por la entidad territorial.

- Administración:** La estructura de costos del contrato 4044-2023 en el componente de administración, incluyó conceptos⁵⁰ que no se enmarcan dentro de los parámetros establecidos en la Guía para la elaboración del análisis económico del sector y estudio de costos del PAE expedido por la UApA. Por ejemplo, se menciona la cobertura de accidentes de trabajo, aspecto que no constituye un concepto financiable; toda vez que, dichos eventos son asumidos por la administradora de riesgos laborales. Es

⁵⁰“Representa los costos indispensables y permanentes durante el desarrollo de la operación para la correcta planeación, ejecución, control y corrección de las actividades. Incluye los riesgos normales en los que incurre el contratista en situaciones de normal ocurrencia, como inconvenientes derivados de la planeación, atrasos por efectos climáticos, accidentes de trabajo, entre otros.” (estructura de costos del contrato 4044-2023).

responsabilidad del contratista garantizar la afiliación de su personal a esta entidad, conforme con la normatividad laboral vigente.

El contratista le indicó a la CGR⁵¹ que, los recursos por este concepto fueron utilizados en: i) análisis de laboratorios, ii) gastos bancarios, iii) impuesto de industria y comercio, iv) licencia de facturación electrónica, v) pólizas de seguro.

Revisada la ejecución de este componente, se evidenció que, los gastos de análisis laboratorio, gastos bancarios, impuesto de industria y comercio, licencia de facturación, están por fuera de la ejecución contractual de las adiciones 1 y 2 de 2024, ya que; tienen fecha de 2023 e hicieron parte de los gastos reconocidos en esa vigencia. El único que se enmarca en el periodo ejecutado es el de pólizas de seguros.

Por tanto, se concluye que el contratista solo ejecutó por este concepto en 2024, \$22.819.381 de los \$165.426.385, pagados por el Municipio de Soacha según el contrato 4044-2023. De esta manera, se estableció un **presunto detrimento al patrimonio público por \$142.607.005**, calculado así:

- Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.
- Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (administración); columna denominada “*Asignado x ración*”.
- Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna “*Pago al contratista*”.

Cuadro No. 41. Valores pagados al contratista 4044-2023 por el componente de administración

Cifras en pesos corrientes					
Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 4044-2023	Valor	
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 4044-2023)	Pago al contratista Contrato 4044-2023
			A	B	C = A x B
1	Del 29 al 31 de enero de 2024	AM	17.368	206,05	3.578.676
		A	16.472	289	4.760.408
		I	93.882	284	26.662.488
				Total, pago 1	35.001.572
2	Del 1 al 29 de febrero de 2024	AM	224.162	206,05	46.188.580
		A	120.253	289	34.753.117
		I	1.028.415	284	292.069.860
				Total, pago 2	373.011.557
3	1 de marzo de 2024	AM	11.619	206,05	2.394.095
		A	6.286	289	1.816.654
		I	53.506	284	15.195.704
				Total, pago 3	19.406.453
Total, pago al contratista por el componente administrativo					427.419.582

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 4044-2023. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

⁵¹ En respuesta al requerimiento 2025EE0221928 del 18 de octubre de 2025.

- d. De lo informado por el operador del contrato 4044-2023, sobre los gastos del componente (administración), se extrajo el total pagado; columna “*Valor pagado por el contratista*”; en el cual, no se validaron algunos gastos que no fueron efectuados dentro de los 3 pagos realizados en la vigencia 2024.
- e. La CGR verificó los descuentos efectuados por el municipio al contratista, pactados en el 5%⁵². Como resultado se estableció que del total ejecutado por el operador por \$5.239.863.926, el Municipio de Soacha retuvo el 5%, \$261.993.196.
- f. Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) frente a lo pagado por el contratista por concepto de administración (literal d) y descuentos realizados por el municipio.

Cuadro No. 42. Cálculo del presunto detrimento por el componente de administración pagado al contratista 4044-2023.

Cifras en pesos corrientes

Concepto de gasto	Valor invertido por el contratista
Póliza de seguros	20.331.245
Póliza de seguros	2.488.136
Total, gasto administrativo (A)	22.819.381
Descuentos realizados por el Municipio (B)	261.993.196
Total, pago al contratista por el componente administrativo (c)	427.419.581
Total, diferencia entre pagos al contratista y descuentos del municipio	165.426.385
Total, presunto daño por el componente administrativo (A+B – C)	142.607.005

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 4044-2023. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

- 4. Dotación:** El estudio de análisis del sector realizado por el municipio mostró el costo por este concepto así:

Cuadro No. 43. Valores de dotación, frente a lo estructurado en análisis del sector

Cifras en pesos corrientes

Fase	Costos indirectos	Fuente de información	Descripción del ítem de información	Valor 1	Valor total
Abastecimiento	Dotación recurso humano.	Tienda Virtual del Estado Colombiano Compra Eficiente	Herramienta de grandes superficies de la Tienda Virtual del Estado Colombiano	17.999.261	17.999.261
Producción complemento am				15.159.141	15.159.141
Producción almuerzo				15.159.141	15.159.141
Producción industrializada				29.199.984	29.199.984
					77.517.526

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 4044-2023. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

En la revisión de las adiciones 1 y 2, se evidenció que, el contratista no pagó recursos por este concepto de la vigencia 2024; toda vez que, la planilla de entrega de dotación corresponde a octubre de 2023 y le fueron reconocidos en esa vigencia, según lo indicado por el operador del contrato 4044 de 2023. No obstante, el Municipio de Soacha, le pagó a este **\$157.214.334**, valor que se constituye en presunto **detrimento al patrimonio público**, calculado así:

⁵² Retención servicios generales 4% y RETEICA 1%.

- Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.
- Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (dotación); columna “*Asignado x ración*”.
- Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultado columna “*Pago al contratista*”.
- De lo informado por operador del contrato 4044-2023 sobre los gastos del componente (dotación), se extrajo el total ejecutado.
- Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador por concepto de dotación (literal d); esto corresponde al presunto daño al patrimonio.

Cuadro No. 44. Valores pagados al contratista 4044-2023, por el componente de dotación
Cifras en pesos corrientes

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 4044-2023	Valor	
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 4044-2023).	Pago al contratista Contrato 4044-2023.
				A	B
1	Del 29 al 31 de enero de 2024	AM	17.368	70,1	1.217.497
		A	16.472	110,3	1.816.862
		I	93.882	105,2	9.876.386
			Total, pago 1		12.910.746
2	Del 1 al 29 de febrero de 2024	AM	224.162	70,1	15.713.756
		A	120.253	110,3	13.263.906
		I	1.028.415	105,2	108.189.258
			Total, pago 2		137.166.920
3	1 de marzo de 2024	AM	11.619	70,1	814.492
		A	6.286	110,3	693.346
		I	53.506	105,2	5.628.831
			Total, pago 3		7.136.669
Total, pago al contratista por el componente dotación (D)					157.214.334
Total, invertido por el contratista por el componente dotación (E)					0
Total, presunto daño por el componente dotación (D – E)					157.214.334

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 4044-2023. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

Las situaciones descritas se ocasionaron por incumplimiento de los principios que rigen la función administrativa, mostrando una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente de los recursos públicos. También deficiencias de supervisión del contrato 4044-2023 a cargo de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, al incumplir con las normas y los lineamientos del PAE; así como, por fallas de la ejecución del contrato 4044-2023, por no cumplir con lo reglado en la minuta contractual y no destinar la totalidad de los recursos asignados al PAE bajo este contrato. Permitir que en la estructura de costos se incluyan valores que al final no son efectivamente erogaciones del contratista, es otra forma de permitir sobrecostos en la contratación estatal.

Por todo lo expuesto, se generó un presunto daño al patrimonio público por \$846.821.348, disminuyendo los recursos destinados para promover la permanencia en el sistema educativo oficial, mediante el acceso a un complemento alimentario durante la jornada escolar, discriminados, así:

**Cuadro No. 45. Discriminación del presunto daño al patrimonio público.
Adiciones 1 y 2 del contrato 4044-2023.**

Cifras en pesos corrientes

Concepto del presunto daño	Valor presunto daño
Personal manipulador	381.145.455
Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción	165.854.554
Administración	142.607.005
Dotación	157.214.334
Total, presunto daño al patrimonio contrato 4044-2023	846.821.348

Elaboró: CGR.

Hallazgo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$846.821.348. Adicional, otra incidencia para trasladar a la UGPP.

Respuesta de la entidad territorial

“(…) Así mismo, una vez verificados los cálculos adelantados por la Contraloría para evidenciar el supuesto detrimento patrimonial, se observó que el ente de control toma como referencia el valor de los componentes que integran la ración, para posteriormente sumarlos y multiplicar este valor por la totalidad de las raciones entregadas, para finalmente compararlo con los valores declarados por el operador del PAE, tomando la diferencia de estos como la suma representativa del detrimento patrimonial. Frente a lo anterior, y de forma general a todos los componentes de la observación No. 15 del radicado del asunto, nos permitimos informar que la Secretaría de Educación realiza la organización, planeación y ejecución del PAE de acuerdo con lo establecido por la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar “UApA”.

(…) De acuerdo con lo anterior, se evidencia que la forma de pago establecida para el Contrato de Prestación de Servicios No. 4044 del 2024 se basa en la cantidad de raciones reales y efectivamente suministradas, siempre y cuando esto se encuentre en concordancia con la oferta allegada dentro del proceso precontractual, y la cual fue seleccionada como la que mejor da cumplimiento a los requisitos establecidos en el mencionado proceso.

Por lo anterior, y una vez suscrito el contrato de prestación de servicios No. 4044 del 2024, la Secretaría de Educación de Soacha procedió a realizar los respectivos pagos de acuerdo con lo requisitos establecidos para el tipo de contrato suscrito, esto es, el pago de cada ración aportada en cumplimiento de las condiciones fijadas en el proceso contractual.

Por lo anterior, al momento de realizar cada uno de los pagos cobrados por el contratista, el supervisor del contrato realizó la verificación del cumplimiento en la entrega de las raciones en las cantidades y calidades previamente acordadas, y no el pago de los elementos que inicialmente integraron el valor de la ración, toda vez que esto correspondería a un eventual desconocimiento del pliego de condiciones y del contrato suscrito. (…)

En primer lugar, es preciso señalar que los ítems que integran la oferta económica fueron elaborados conforme al formato dispuesto por la Entidad Contratante durante la etapa precontractual, respetando en todo momento los límites y parámetros definidos para la presentación de la propuesta. De igual manera, los valores consignados en cada uno de dichos ítems corresponden a las condiciones técnicas y económicas exigidas en los pliegos, así como a los criterios de estructuración financiera establecidos por la Entidad.

(...) En ese sentido, la estructura de la oferta económica no constituye, por sí misma, un reconocimiento automático de los valores estimados en los ítems que componen el precio de la ración, sino una proyección financiera referencial, presentada en cumplimiento de los requisitos habilitantes del proceso de selección. Su finalidad es permitir que la Entidad evalúe la razonabilidad, coherencia y suficiencia de la propuesta formulada por el operador, dentro del marco de los valores unitarios previamente determinados por la Entidad Contratante. Ello no significa, de manera alguna, que los valores indicados en la oferta configuren montos ciertos, exigibles o vinculantes para efectos de pago, ni que condicionen la liquidación económica durante la ejecución contractual, la cual se sujeta exclusivamente a la prestación del servicio, verificable a través de las raciones certificadas por los rectores de las Sedes e Instituciones Educativas. (...)

De otra parte, el Ente de Control afirma que el operador presuntamente incumplió obligaciones relacionadas con los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema General de Riesgos Laborales, observación que llama la atención, toda vez que dicha conclusión parece desconocer el régimen especial de vinculación laboral regulado por el Decreto 2616 de 2013, aplicable al personal manipulador de alimentos.

Cabe recordar que esta normativa habilita la contratación por días o por tiempo parcial, garantizando el acceso a la seguridad social mediante aportes proporcionales, especialmente respecto de la afiliación al régimen subsidiado en salud a través de las Entidades Promotoras de Salud – EPS. En consecuencia, la afirmación del Ente de Control no incorpora las particularidades del citado decreto ni el modelo de contratación permitido para este tipo de actividades, lo que podría conducir a interpretaciones erradas o incompletas sobre el cumplimiento de las obligaciones del operador por concepto de materia laboral. (...)

Aunado a lo anterior, se precisa que el operador dio cumplimiento integral a las obligaciones contractuales generales y específicas, en particular las relacionadas con la facturación y aportes a la seguridad social, toda vez que los pagos reconocidos por la Entidad Territorial corresponden esencialmente a las raciones efectivamente atendidas y debidamente certificadas por los Rectores de las Instituciones Educativas y sus sedes, y demás documentos complementarios y exigidos en la forma de pago. (...)

Respecto a la discrepancia entre el valor pagado y el valor ofertado, la entidad menciona conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil con radicado 11001-03-06-000-2018-00034-00 (2369), determinó que; “(...) Una de las características de los contratos estatales es su onerosidad, en la medida que reportan utilidad para las partes. Esta condición está relacionada con el precio o valor que se pacta en un contrato, es decir la suma que la entidad estatal le reconoce al contratista por la ejecución del objeto contractual. (...)

(...) En atención a lo anterior, es pertinente aclarar que, al realizar la estructura de costos, el valor correspondiente a la bodega de almacenamiento, planta de ensamblaje o planta de producción, son valores que corresponden a los costos en los que incurre el contratista, y los cuales hacen parte del valor de la ración. (...)

(...) En este sentido, no es jurídicamente viable señalar como detrimento patrimonial la suma correspondiente a la diferencia percibida entre el pago realizado por la entidad y el pago realizado por el operador a un tercero, toda vez que el contrato fue suscrito para la preparación y entrega (prestación de servicios) de raciones de alimentos, las cuales tienen un valor compuesto en los documentos. (...)

(...) Respecto de lo anterior, es de aclarar que la entrega de la dotación fue acordada dentro de las obligaciones del contrato, y las cuales corresponden a las necesidades estudiadas y recomendadas por la UApA, por medio de la Resolución 335 de 2021. (...)

(...) Frente a las fallas de supervisión, es inexacto que la CGR declare el incumplimiento en las funciones del supervisor, solamente por el hecho de verificar el valor pagado por la entidad al contratista, y compararlo con el valor pagado por el contratista a un tercero, toda vez que los pagos que hicieron parte de la ración corresponden al valor acordado por ración, y el cual no puede ser desconocido por la entidad estatal. (...)

(...) En este sentido, se desprende que la obligación de mantener la dotación se verifica al revisar el uso y la entrega de la dotación al personal manipulador de alimentos, sin que pueda el supervisor determinar el momento en que se debe adquirir dicha dotación, o la forma de adquisición de la misma, toda vez que esto escapa a las funciones del supervisor del contrato.”

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

En cuanto a la primera apreciación sobre un supuesto pago excesivo o adelantado por parte de la Secretaría de Educación al operador del PAE, resulta pertinente aclarar que, en ningún momento la CGR manifestó tal afirmación. El reproche formulado por el órgano de control se sustenta en el estudio de costos; el cual, para el caso de bodega, establece un valor de arriendo mensual de \$16.511.544, mientras que el valor reconocido por este ítem en el pago correspondiente al periodo del 1 al 29 de febrero de 2024 ascendió a \$162.463.708.

Es importante precisar que el estudio del sector, como se indicó en el hallazgo 13, cumple con los lineamientos de la UApA. Sin embargo, en la oferta económica dichos lineamientos fueron simplificados y, durante la ejecución contractual, no se dio cumplimiento ni al estudio del sector, ni a lo ofertado por el contratista. Del mismo modo, se aclara que la CGR no cuestiona el valor final de la ración; el reproche se centra en las diferencias entre los valores pagados por concepto de manipuladoras, dotación, bodega y administración, de acuerdo con la destinación específica del recurso frente a la ejecución efectivamente realizada por el contratista. Es importante señalar que, en el caso de las manipuladoras, esta situación vulnera los derechos laborales.

Respecto a lo manifestado sobre que el supervisor del contrato verificó únicamente el cumplimiento en la entrega de raciones y no el pago de los elementos que integran el valor de la ración, se precisa que esta afirmación es contraria a lo dispuesto en las obligaciones contractuales y en la forma de pago. De acuerdo con dichas obligaciones, deben anexarse soportes que acrediten la ejecución real de los costos asociados, tales como: comprobantes de pago a las manipuladoras, recibos de pago de gas, entre otros documentos.

Por otra parte, la ejecución y el pago de un contrato del PAE no se determina únicamente por la cantidad de raciones efectivamente entregadas, sino que comprende un conjunto de obligaciones contractuales que forman parte integral del servicio, obligaciones que deben ser cumplidas por el contratista conforme con lo establecido en la minuta contractual y sus anexos, dado que garantizan el adecuado funcionamiento, calidad y cumplimiento del PAE.

Por tanto, no es de recibo la respuesta emitida por el municipio, bajo los siguientes argumentos:

En el contrato de la referencia se determinó el valor de las raciones conforme con el estudio de mercado, el cual hace parte integral del contrato, según lo indicado en la minuta contractual en su numeral 10: *“Hacen parte integral del presente contrato los estudios previos que el contratista manifiesta conocer, los pliegos de condiciones definitivos, adendas, sus formatos, sus anexos y la propuesta del contratista.”*; así que, la ejecución contractual se enmarcó en la minuta contractual, sus documentos previos y la propuesta del contratista, contrario a lo que afirma el municipio. Por lo anterior, el cuestionamiento realizado al contrato 4044-2023 se encuentra plenamente enmarcada dentro de los documentos que lo componen y que regulan su ejecución.

Por otra parte, la CGR no ha indicado que el municipio haya pagado más raciones a las efectivamente entregadas, ni se puso en tela de juicio lo referente a los certificados de los rectores.

La forma de pago estipulada en el contrato no fue objeto de reproche de la CGR. No obstante, se observa que, la descripción presentada en la respuesta de la entidad no es completa, toda vez que la forma de pago contempló 11 ítems que debían ser verificados por el supervisor para avalar el pago, conforme con lo establecido en la cláusula quinta del contrato; por tanto, no era suficiente con acreditar únicamente el suministro de las raciones. El contrato estableció una serie de obligaciones contractuales, que constituyen ley para las partes y que debían ser comprobadas por el supervisor, en el ejercicio de sus funciones.

La CGR aclara que, en ningún momento, dentro del reproche realizado, se cuestiona que el contrato carezca de utilidad o que no sea oneroso para el contratista. Lo que no es de recibo para el órgano de control es que se permita obtener utilidad en detrimento de los derechos laborales y de la seguridad social de las manipuladoras de alimentos. Además, el municipio desconoce que en la oferta presentada por el contratista se estableció un valor específico por cada ración efectivamente entregada, destinado a cubrir los costos del personal manipulador y demás ítems que hacen parte de la ración, teniendo una destinación específica.

En la ejecución de los contratos 043-2024 y 3044-2024, se realizó un descuento por falta de personal, el cual fue calculado con base en el valor asignado al personal en la oferta. Esto ratifica la metodología empleada por la CGR para determinar la existencia del presunto detrimento patrimonial respecto al personal manipulador; el cual, se realizó con los soportes de pagos de nómina, contrario a lo que afirma el municipio en su respuesta.

En relación con el tema de la seguridad social, el Decreto 2616 de 2013 citado por el municipio en su respuesta no corresponde; dado que, fue compilado por el Decreto 1072 de 2015, normativa actualmente vigente. Si bien este no se refiere de manera expresa al pago del aporte en salud, sí establece deberes, responsabilidades y obligaciones relacionadas con el pago de la seguridad social, ratificando la obligatoriedad de afiliar a los trabajadores. Lo anterior confirma lo cuestionado por la CGR frente a la falta de pago de salud al personal manipulador.

Ahora bien, respecto al concepto de la CGR traído a colación, es válido manifestar que, como bien lo expresa el documento, los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR son orientaciones de carácter general, no son de obligatorio cumplimiento y de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000, para que un concepto comprometa la posición institucional de la CGR, debe estar previamente coordinado con las dependencias implicadas, situación que no es del caso.

Adicional, el mismo concepto referido, manifiesta: “(...) *Bajo esa óptica y atendiendo a que cada negocio suscribe una entidad estatal, está sujeto a la voluntad de las partes, a las cláusulas y vicisitudes allí pactadas, es deber del funcionario de conocimiento, en este caso el 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*” (Énfasis fuera de texto). Así las cosas, en este caso en concreto, se está realizando el análisis de un contrato de prestación de servicios, no de suministro, las cuales son modalidades de contratación disímiles. No obstante, el concepto ratifica la forma en que la CGR determinó el hallazgo fiscal, pues el concepto dice “Desde esa óptica, 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 cual afirma la metodología utilizada.

Finalmente, el tema abordado no se relaciona con el cobro de facturas con terceros, sino, con la estructura de costos; la cual, no se realizó conforme con las guías correspondientes, ni con un seguimiento adecuado por parte de la supervisión, tal como lo exigen las cláusulas contractuales. En efecto, al revisar la información del personal manipulador contratado, los soportes bancarios demuestran que contratista no pagó el valor destinado para dicho personal.

Ahora bien, en lo que respecta a lo señalado sobre la dotación es válido resaltar que, en los soportes enviados en la ejecución de la auditoría, no se evidenció entrega de dotación en el periodo de enero 29 al 1 de marzo de 2024, pues los documentos enviados son de la vigencia 2023.

Para el caso del ítem bodega, el Municipio de Soacha no desvirtúa el cuestionamiento de la CGR. Como se ha manifestado, la ejecución del PAE no se limita a la entrega de raciones sino al cumplimiento de la minuta contractual y de todos los documentos que la integran, tales como el estudio de mercado. La CGR evidencia que, el valor promedio de arriendo de la bodega incorporado en la estructura de costos supera el valor reconocido al contratista vía valor de ración, causándose un sobrecosto. La CGR aclara que no se cuestiona que se relacione este ítem en la estructura de costos de la ración, dado que para el Ente de control es claro que este hace parte de los lineamientos de la UApA.

Para el reproche por el ítem de administración, el Municipio de Soacha no presentó respuesta, por lo que se valida.

Se reitera que el estudio realizado por la CGR para determinar el presunto detrimento patrimonial se sustentó en el análisis del estudio de costos, la oferta económica del contrato y la minuta contractual. En consecuencia, el reconocimiento económico no se limita, como

lo manifiesta el Municipio de Soacha, únicamente a la entrega de raciones, sino al cumplimiento integral de la totalidad de las obligaciones contractuales. **Por lo anterior, se configura el hallazgo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$846.821.348, con otra incidencia para la UGPP.**

Hallazgo No. 11 Diferencias entre la estructura de costos y lo pagado por el operador del PAE 2024. Municipio de Soacha. Contrato de prestación de servicios 499-2024⁵³ (D, F, OI)

En la estructura de costos del contrato 499-2024 para la atención del PAE de Soacha 2024 se evidenció que los valores estipulados y pagados por concepto de personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación (costos indirectos), superaron los ejecutados por el contratista. Adicionalmente, el operador incumplió las obligaciones legales sobre el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al sistema de riesgos laborales. Esto reflejó inobservancia de los principios que rigen la función administrativa; así como, deficiencias en la supervisión del contrato y fallas del contratista, quien incumplió la minuta contractual. Como consecuencia, se produjo un presunto daño al patrimonio público por **\$163.885.126**, afectando los recursos del PAE.

El Municipio de Soacha, el 2 de marzo de 2024 suscribió el contrato de prestación de servicios 499-2024, con la Empresa Pública del Municipio de Soacha, Epuxua Avanza E.I.C.E, que tiene por objeto *“Contrato interadministrativo para realizar la gerencia integral para la administración de la prestación del servicio de alimentación escolar para los estudiantes beneficiarios de las Instituciones Educativas oficiales para el municipio de Soacha”*, por \$1.185.152.297⁵⁴, y un plazo de 10 días. Acta de inicio: 4 de marzo de 2024 y de terminación 12 de marzo de 2024. Acta de liquidación: 10 de julio de 2024; en esta, se realizó devolución de \$33.941.129 por no cumplimiento del personal manipulador⁵⁵

⁵³ CGR Código APA – COH_12229_2025-1-AU-CU

⁵⁴ Distribuido de la siguiente manera: \$1.183.585.851, Recurso de la nación-Destinación Específica, transferencias programa alimentación, \$35.507.576, Recurso propios libre destinación ordinario de balance

⁵⁵ *“Cláusula tercera – Obligaciones generales del contratista: 13. Acreditar el aporte al Sistema de Seguridad Social (Pensión, Salud y ARL). Si es persona Jurídica debe adjuntar Certificación Firmada por el Representante Legal o revisor Fiscal en la que se especifique que la empresa cumplió con el pago de los aportes a seguridad social y Parafiscales. Si se trata de personas Naturales independientes sin empleados a su cargo, deberán acreditar con los documentos que correspondan que se encuentran al día en el pago de sus aportes al sistema de seguridad social. 14. El contratista deberá considerar todos los costos asociados a la ejecución del objeto.*

Cláusula cuarta: obligaciones específicas: 6. realizar la contratación derivada de acuerdo con lo estipulado en su Manual de Contratación, atendiendo a los precios contenidos en el estudio del mercado y sus cotizaciones, con la respectiva aprobación del supervisor del contrato. 7. Exigir en los contratos derivados, el cumplimiento exigir a sus contratistas la constitución de garantías en favor de entidades estatales, con las coberturas, amparos y suficiencias de que trata el decreto 1082 de 2015 y en donde en cada una de las garantías el Municipio de Soacha sea beneficiario de manera expresa y la afiliación al sistema integral de seguridad y a la ARL para todo el personal que hace parte del proceso operativo.

Cláusula quinta: obligaciones del municipio: 4. Realizar la supervisión del contrato. Cláusula décimo segunda - Supervisión. 1. Cumplir con las obligaciones de control y vigilancia establecidas por la Ley 80 de 1993, demás normas y disposiciones concordantes. 2. Verificar el cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones contraídas por las partes, en los términos y condiciones pactados. 3. Verificar que la cotización al sistema integral de seguridad social se aplique sobre el IBC correspondiente de acuerdo a la normatividad vigentes y en condición de trabajador independiente. 4. Verificar al momento de certificar el cumplimiento del objeto contractual, el pago por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, pensiones y riesgos laborales en los porcentajes de ley. 5. Elaborar los informes de cumplimiento de la ejecución del contrato si se solicitan y las actas a que haya lugar, remitiéndolos de manera oportuna a las instancias correspondientes. 6.

El estudio de costos ofertado por el contratista estableció diferentes costos directos e indirectos para determinar el valor de las raciones a contratar, por cada modalidad; entre los que se evidencian: materia prima, insumos de aseo, personal manipulador, bodega de almacenamiento, dotación, servicio de gas, transporte, y administración.

En la revisión de la ejecución del contrato 499-2024, se encontraron diferencias entre el valor reconocido por la entidad en la estructura de costos, frente a lo pagado por el contratista. Los siguientes costos indirectos: personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación, incluidos en la estructura de costos y pagados por el municipio superaron los pagados por el contratista, generando un **presunto daño al patrimonio público por \$163.885.126**, tal como se ejemplifica a continuación:

1. Personal manipulador

- **Estructura de costos:** En 2024, el Municipio de Soacha pagó por el personal manipulador, según la estructura de costos, un valor superior al ejecutado por el operador por este concepto, estableciendo un **presunto detrimento al patrimonio público por \$87.646.130**, calculado así:
 - a. Se determinaron las cantidades de raciones entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.
 - b. Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración y modalidad para el componente (personal manipulador); columna “*Asignado x ración*”.
 - c. Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna “*Pago al contratista*”.
 - d. De los soportes de pago de nómina⁵⁶ y los aportes a seguridad social y parafiscales del contrato 499-2024, se extrajo el valor pagado a las manipuladoras para cada periodo de pago; columna “*Pago a las manipuladoras y seguridad social*”, aclarando que, en la planilla de seguridad social de marzo se consideraron los días de ejecución de este periodo.
 - e. Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador a las manipuladoras y seguridad social (literal d); resultando la columna “*Presunto daño al patrimonio*”.

Suscribir la certificación del cumplimiento y/o recibo a satisfacción del objeto contractual, con el fin de proceder al pago correspondiente. 7. Suscribir las actas de iniciación, de recibo parcial, y a satisfacción de los servicios objeto del contrato y remitirlas a la Secretaría Jurídica para el respectivo archivo. 8. Impulsar el trámite de los pagos a favor del contratista en los términos establecidos para tales efectos. 9. Solicitar oportunamente las adiciones o modificaciones al contrato, cuando sea procedente. 10. Revisar e impartir visto bueno a los informes mensuales presentados por el contratista y remitirlos a la Secretaría Jurídica para el respectivo archivo. 11. Suscribir los demás documentos que se generen en desarrollo del presente contrato y enviarlos a la Secretaría Jurídica. 12. Si durante la ejecución del contrato o al vencerse el término estipulado en el, se presenta incumplimiento de las obligaciones a cargo del Contratista, deberá informar inmediatamente al ordenador del gasto y a la Secretaría Jurídica del Municipio. Responsabilidad del supervisor: En caso de incumplimiento de las obligaciones antes citadas, se aplicarán las sanciones previstas en las Leyes 80 de 1993, 734 de 2002 y 1474 de 2011, el Manual de Supervisión e Interventoría adoptado por la Entidad mediante el Decreto 082 de 2018 y demás normas concordantes. Mediante comunicación escrita, el municipio podrá delegar y/o reemplazar el supervisor designado.”

⁵⁶ Teniendo en cuenta los valores de nómina y el total de las transferencias efectivas por manipuladora.

Cuadro No. 46. Cálculo del presunto detrimento al patrimonio por el componente del personal manipulador. Contrato 499-2024.

Cifras en pesos corrientes

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas <i>Contrato 499-2024</i>	Valor			
				Asignado x ración <i>Oferta económica (estructura de costos del contrato 499-2024)</i>	Pago al contratista <i>Contrato 499-2024</i>	Pago a las manipuladoras nómina y seguridad social <i>Según desprendibles de pago</i>	Presunto daño al patrimonio
				A	B	C = A x B	D
1	Del 2 al 12 de marzo de 2024	AM	58.095	335,00	19.461.825		
	Manipuladoras: 174 Acta de Pago 1: \$ 1.183.129.839	A	31.430	449,66	14.132.814		
		I	265.782	361,86	96.175.875		
				Total, pago 1	129.770.513	40.320.000	
				Seguridad social Marzo		1.804.383	87.646.130
Total, presunto daño por el personal manipulador							87.646.130

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 499-2024. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- **Aportes seguridad social en salud:** El operador del contrato 499-2024, incumplió con la obligación de realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud que corresponden al personal manipulador durante el periodo de ejecución contractual, tal como consta en las planillas de liquidación de aportes, que muestran pagos realizados por el contratista por concepto de ARL, caja de compensación y fondo de pensión; pero no a salud; razón por la cual, este hecho se comunicará a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

Cuadro No. 47. Planillas de pago que no muestran el aporte al sistema de salud del personal manipulador. Contrato 499-2024.

Mes	Planilla
Marzo	76112427

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 499-2024. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- **Aportes ARL:** Los aportes al Sistema de Riesgos Laborales del personal manipulador de marzo de 2024 fueron efectuados con una clasificación inferior a la correspondiente a su labor (nivel de riesgo 3), así:

Cuadro No. 48. Planillas de pago al ARL del contrato 499-2024.

Mes	Planilla	Nivel de riesgo según planilla seguridad social
Marzo	76112427	1

Fuente: expediente del contrato 499-2024.

Elaboró: CGR.

- Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción⁵⁷:** en 2024, el contratista no pagó recursos por este concepto; sin embargo, el municipio le

⁵⁷ "Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción: Bodega de almacenamiento y ensamble que garantice la prestación del servicio y el desarrollo de los procesos de forma continua, secuencial, oportuna y eficiente para la magnitud de la operación de los procesos de acopio, almacenamiento, transporte, logística, distribución y suministro de los alimentos en condiciones de modo, tiempo, lugar, calidad, cantidad e inocuidad y que cumpla con lo dispuesto en la Resolución 335 de 2021" (estructura de costos del contrato 4044-2023).

pagó a este **\$15.129.322**, valor que se constituye en **presunto detrimento al patrimonio** público, calculado así:

- Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna "*Cantidades entregadas*".
- Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (bodega); columna "*Asignado x ración*".
- Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna "*Pago al contratista*".
- De los contratos de arriendo de las bodegas del contrato 499-2024, se extrajo el valor pagado mensual; columna "*Pago derivado componente*".
- Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador por concepto de arriendo de la bodega (literal d); columna "*Presunto daño al patrimonio*".

Cuadro No. 49. Cálculo del presunto detrimento al patrimonio por el componente de bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción. Contrato 499-2024.

Cifras en pesos corrientes

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 4044-2023	Valor			
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 499-2024)	Pago al contratista Contrato 499-2024	Pago derivado componente Según contratos de arriendo	Presunto daño al patrimonio
			A	B	C = A x B	D	C - D
1	Del 2 al 12 de marzo de 2024	AM	58.095	90,00	5.228.550		
		A	31.430	105,00	3.300.150		
		I	265.782	126,08	33.509.749		
				Total, pago 1	15.129.322	0	15.129.322
Total, presunto daño por la bodega				15.129.322	0	15.129.322	

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 499-2024. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- Administración:** La estructura de costos del contrato 499-2024, en el componente de administración, incluyó conceptos⁵⁸ que no se enmarcan en los parámetros establecidos en la Guía para la elaboración del análisis económico del sector y estudio de costos del PAE expedido por la UAPA. Por ejemplo, se menciona la cobertura de accidentes de trabajo, aspecto que no constituye un concepto financiable; toda vez que, dichos eventos son asumidos por la administradora de riesgos laborales. Es responsabilidad del contratista garantizar la afiliación de su personal a esta entidad, conforme con la normatividad laboral vigente.

El contratista le indicó a la CGR⁵⁹ que, los recursos por este concepto fueron utilizados en el pago del impuesto de industria y comercio.

⁵⁸ "Representa los costos indispensables y permanentes durante el desarrollo de la operación para la correcta planeación, ejecución, control y corrección de las actividades. Incluye los riesgos normales en los que incurre el contratista en situaciones de normal ocurrencia, como inconvenientes derivados de la planeación, atrasos por efectos climáticos, accidentes de trabajo, entre otros." (estructura de costos del contrato 499-2024).

⁵⁹ En respuesta al requerimiento 2025EE0221928 del 18 de octubre de 2025.

Revisada la ejecución de este componente, se evidenció que el contratista solo ejecutó \$11.668.000 de los \$37.278.219 pagados por el Municipio de Soacha según el contrato 499-2024. De esta manera, se estableció **un presunto detrimento al patrimonio público por \$25.610.219**, calculado así:

- Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.
- Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (administración); columna denominada “*Asignado x ración*”.
- Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna “*Pago al contratista*”.

Cuadro No. 50. Valores pagados al contratista 499-2024 por el componente de administración

Cifras en pesos corrientes					
Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 499-2024	Valor	
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 499-2024.	Pago al contratista Contrato 499-2024.ç
			A	B	C = A x B
1	Del 2 al 12 de marzo de 2024	AM	58.095	206,05	11.970.475
		A	31.430	289,00	9.083.270
		I	265.782	284,00	75.482.088
				Total, pago 1	96.535.833
	Total, pago al contratista por el componente administrativo				96.535.833

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 499-2024. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- De lo informado por el operador del contrato 499-2024, sobre los gastos del componente (administración), se extrajo el total pagado; columna “*Valor pagado por el contratista*”.
- La CGR verificó los descuentos efectuados por el municipio al contratista, pactados en el 5%⁶⁰. Como resultado se estableció que, del total ejecutado por el operador por \$1.185.152.297, el Municipio de Soacha retuvo el 5%, \$59.257.614.
- Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) frente a lo pagado por el contratista por concepto de administración (literal d) y descuentos realizados por el municipio.

⁶⁰ Retención servicios generales 4% y RETEICA 1%.

Cuadro No. 51. Cálculo del presunto detrimento por el componente de administración pagado al contratista 499-2024.

Cifras en pesos corrientes

Concepto de gasto	Valor invertido por el contratista
Impuesto industria y comercio	11.668.000
Total, gasto administrativo (A)	11.668.000
Descuentos realizados por el Municipio (B)	59.257.614
Total, pago al contratista por el componente administrativo (c)	96.535.833
Total diferencia entre pagos al contratista y descuentos del municipio	37.278.219
Total, presunto daño por el componente administrativo (A+B-C)	25.610.219

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 499-2024. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

4. **Dotación:** El contratista no ejecutó recursos por este concepto en virtud del contrato 499 de 2024, tal como lo confirmó en la respuesta a la CGR, en la que indicó: “... una vez revisada la documentación precontractual y contractual, se evidencia que, de conformidad con el plazo de ejecución, no se incluyó dentro de las obligaciones contractuales la entrega de dotación al personal manipulador contratado para la ejecución del objeto contractual”, sic.

Aunque el contrato 499-2024 no contempló explícitamente la obligación de dotación, en el documento “*Alcance ajuste tasación Personal Manipulador Faltante contratación*”, que hacía parte integral del contrato, sí se identificó el valor correspondiente a dotación dentro de la discriminación de los costos. Por tanto, se determina que, el Municipio de Soacha le pagó al contratista este concepto, estableciendo así **un presunto detrimento al patrimonio público por \$35.499.455**, calculado así:

- Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.
- Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (dotación); columna “*Asignado x ración*”.
- Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultado columna “*Pago al contratista*”.
- De lo informado por operador del contrato 499-2024, sobre los gastos del componente (dotación), se extrajo el total ejecutado.
- Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador por concepto de dotación (literal d); esto corresponde al presunto daño al patrimonio.

Cuadro No. 52. Valores pagados al contratista 499-2024, por el componente de dotación

Cifras en pesos corrientes

Pago	Detalle pago	Comple- mento	Cantidades entregadas <i>Contrato 499- 2024</i>	Valor	
				Asignado x ración <i>Oferta económica (estructura de costos del contrato 499-2024).</i>	Pago al contratista <i>Contrato 499-2024</i>
				A	B
1	Del 2 al 12 de marzo de 2024	AM	58.095	70,10	4.072.460
		A	31.430	110,30	3.466.729
		I	265.782	105,20	27.960.266
		Total, pago 1		35.499.455	
Total, pago al contratista por el componente dotación (C)					35.499.455
Total, ejecutado por el contratista por el componente dotación (D)					0
Total, presunto daño por el componente dotación (D – E)					35.499.455

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 499-2024. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

5. **Debilidades en el proceso de contratación:** verificados los expedientes digitales (SECOP II) y físico de esta contratación, se evidencia la ausencia de documentos del contratista que acrediten su idoneidad y experiencia; así como, el cargue en la plataforma transaccional de los soportes de la ejecución.

Las situaciones descritas se ocasionaron por incumplimiento de los principios que rigen la función administrativa, mostrando una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente de los recursos públicos. También deficiencias de supervisión del contrato 499-2024, a cargo de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, al incumplir con las normas y los lineamientos del PAE; así como, por fallas de la ejecución del contrato 499-2024, por no cumplir con lo reglado en la minuta contractual y no destinar la totalidad de los recursos asignados al PAE bajo este contrato. Permitir que en la estructura de costos se incluyan valores que al final no son efectivamente erogaciones del contratista, es otra forma de permitir sobrecostos en la contratación estatal.

Por todo lo expuesto, se generó un **presunto daño al patrimonio público por \$163.885.126**, disminuyendo los recursos destinados para promover la permanencia en el sistema educativo oficial, mediante el acceso a un complemento alimentario durante la jornada escolar, discriminados, así:

Cuadro No. 53. Discriminación del presunto daño al patrimonio público en el contrato 499-2024.

Cifras en pesos corrientes

Concepto del presunto daño	Valor presunto daño
Personal manipulador	87.646.130
Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción	15.129.322
Administración	25.610.219
Dotación	35.499.455
Total, presunto daño al patrimonio contrato 499-2024.	163.885.126

Elaboró: CGR.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, alcance fiscal por \$163.885.126 y otra incidencia (OI) para la UGPP.

Respuesta de la entidad territorial

“(…) De acuerdo con lo previamente plasmado en respuesta a la observación No. 15, se evidencia que la observación 16 realiza un análisis similar respecto de los ítems de manipuladoras, bodega, administración y dotación, y realiza una comparación de los pagos realizados por las raciones entregadas, extrayendo los valores correspondientes a cada uno de los ítems señalados.

Una vez analizado el hallazgo 16 del radicado del asunto, se evidencia que el mismo señala supuestos pagos excesivos adelantados por parte de esta Secretaría al operador del PAE, por cuatro conceptos principales, como son las manipuladoras de alimentos, las bodegas de almacenamiento, la administración y la dotación otorgada al personal manipulador. (...)

(...) Para la valoración de precios de mercado, especialmente en el caso de alimentos, se recomienda el uso de herramientas estadísticas como la media aritmética, mediana, media podada, regresiones, entre otras. Estas permiten establecer un precio tendencia del mercado, mitigando el impacto de fluctuaciones extremas en los precios durante ciertos periodos del año. El objetivo es evitar diferencias significativas entre los costos de referencia definidos en la etapa de planeación y los costos reales observados durante la ejecución y seguimiento del programa.

(...) De acuerdo con lo estipulado en el numeral 5 de la observación No. 16, se establece como título la supuesta evidencia de debilidades encontradas en el proceso de contratación. No obstante, al desarrollar la observación, se realizó consulta de la plataforma SECOP 2, evidenciando que actualmente se encuentran cargados los siguientes documentos..."

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

En cuanto a la primera apreciación sobre un supuesto pago excesivo o adelantado por parte de la Secretaría al operador del PAE, es pertinente aclarar que en ningún momento el Ente de Control manifestó tal afirmación.

Es importante precisar que el estudio del sector, como se indicó en el hallazgo 13, cumple con los lineamientos de la UApA. Sin embargo, en la oferta económica dichos lineamientos fueron simplificados y, durante la ejecución contractual, no se dio cumplimiento ni al estudio del sector ni a lo ofertado por el contratista. Del mismo modo, se aclara que el valor final de la ración no está siendo cuestionado por el Ente de Control; el reproche se centra en las diferencias entre los valores pagados por concepto de manipuladoras, dotación, bodega y administración de acuerdo con la destinación específica del recurso frente a la ejecución efectivamente realizada por el contratista. Es importante señalar que, en el caso de las manipuladoras, esta situación vulnera los derechos laborales.

Respecto a lo manifestado sobre que el supervisor del contrato verificó únicamente el cumplimiento en la entrega de raciones y no el pago de los elementos que integran el valor de la ración, se precisa que esta afirmación es contraria a lo dispuesto en las obligaciones contractuales y en la forma de pago. De acuerdo con dichas obligaciones, deben anexarse soportes que acrediten la ejecución real de los costos asociados, tales como: comprobantes de pago a las manipuladoras, recibos de pago de gas, entre otros documentos.

Por otra parte, la ejecución y el pago de un contrato del PAE no se determina únicamente por la cantidad de raciones efectivamente entregadas, sino que comprende un conjunto de obligaciones contractuales que forman parte integral del servicio, obligaciones que deben ser cumplidas por el contratista conforme con lo establecido en la minuta contractual y sus anexos, dado que garantizan el adecuado funcionamiento, calidad y cumplimiento del PAE. Por tanto, no es de recibo la respuesta emitida por el municipio, bajo los siguientes argumentos:

En el contrato de la referencia se determinó el valor de las raciones conforme con el estudio de mercado, el cual hace parte integral del contrato, según lo indicado en la minuta contractual en su numeral 10: *"Hacen parte integral del presente contrato los estudios previos que el contratista manifiesta conocer, los pliegos de condiciones definitivos, adendas, sus formatos, sus anexos y la propuesta del contratista."*; así que, la ejecución contractual se enmarcó en la

minuta contractual, sus documentos previos y la propuesta del contratista, contrario a lo que afirma el municipio. Por lo anterior, el cuestionamiento realizado al contrato 499-2023 se encuentra plenamente enmarcado dentro de los documentos que lo componen y que regulan su ejecución.

Por otra parte, la CGR no indicó que el municipio haya pagado más raciones a las efectivamente entregadas, ni se puso tela de juicio lo referente a los certificados de los rectores.

La forma de pago estipulada en el contrato no fue objeto de reproche de la CGR. No obstante, se observa que, la descripción presentada en la respuesta de la entidad no es completa, toda vez que la forma de pago contempló 11 ítems que debían ser verificados por el supervisor para avalar el pago, conforme con lo establecido en la cláusula quinta del contrato; por tanto, no era suficiente con acreditar únicamente el suministro de las raciones. El contrato estableció una serie de obligaciones contractuales, que constituyen ley para las partes y que debían ser comprobadas por el supervisor, en el ejercicio de sus funciones.

La CGR aclara que, en ningún momento, dentro del reproche realizado, se cuestiona que el contrato carezca de utilidad o que no sea oneroso para el contratista. Lo que no es de recibo para el órgano de control es que se permita obtener utilidad en detrimento de los derechos laborales y de la seguridad social de las manipuladoras de alimentos. Además, el municipio desconoce que en la oferta presentada por el contratista se estableció un valor específico por cada ración efectivamente entregada, destinado a cubrir los costos del personal manipulador y demás ítems que hacen parte de la ración, teniendo una destinación específica.

En la ejecución de los contratos 043-2024 y 3044-2024, se realizó un descuento por falta de personal, el cual fue calculado con base en el valor asignado al personal en la oferta. Esto ratifica la metodología empleada por la CGR para determinar la existencia del presunto detrimento patrimonial respecto al personal manipulador, el cual se realizó con los soportes de pagos de nómina, contrario a lo que afirma el municipio en su respuesta.

En relación con el tema de la seguridad social, el Decreto 2616 de 2013 citado por el municipio en su respuesta no corresponde; dado que, fue compilado por el Decreto 1072 de 2015, normativa actualmente vigente. Si bien este no se refiere de manera expresa al pago del aporte en salud, sí establece deberes, responsabilidades y obligaciones relacionadas con el pago de la seguridad social, ratificando la obligatoriedad de afiliar a los trabajadores. Lo anterior confirma lo cuestionado por la CGR frente a la falta de pago de salud al personal manipulador.

Ahora bien, respecto al concepto de la CGR traído a colación, es válido manifestar que, como bien lo expresa el documento, los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR son orientaciones de carácter general, no son de obligatorio cumplimiento y de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000, para que un concepto comprometa la posición institucional de la CGR, debe estar previamente coordinado con las dependencias implicadas, situación que no es del caso.

Adicional, el mismo concepto referido, manifiesta: “(...) *Bajo esa óptica y atendiendo a que cada negocio suscribe una entidad estatal, está sujeto a la voluntad de las partes, a las cláusulas y vicisitudes allí pactadas, es deber del funcionario de conocimiento, en este caso el 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*” (Énfasis fuera de texto). Así las cosas, en este caso en concreto, se está realizando el análisis de un contrato de prestación de servicios, no de suministro, las cuales son modalidades de contratación disímiles. No obstante, el concepto ratifica la forma en que la CGR determinó el hallazgo fiscal, pues el concepto dice “*Desde esa óptica, 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 cual afirma la metodología utilizada.

Finalmente, el tema abordado no se relaciona con el cobro de facturas con terceros, sino, con la estructura de costos; la cual, no se realizó conforme con las guías correspondientes, ni con un seguimiento adecuado por parte de la supervisión, tal como lo exigen las cláusulas contractuales. En efecto, al revisar la información del personal manipulador contratado, los soportes bancarios demuestran que contratista no pagó el valor destinado para dicho personal.

Respecto a lo señalado sobre la dotación, es válido resaltar que, en los soportes enviados a la CGR no se evidenció entrega de dotación en el periodo de enero 29 al 1 de marzo de 2024, pues los documentos enviados son de la vigencia 2023.

Para el caso del ítem bodega, el Municipio de Soacha no desvirtúa el cuestionamiento de la CGR. Como se ha manifestado, la ejecución del PAE no se limita a la entrega de raciones sino al cumplimiento de la minuta contractual y de todos los documentos que la integran, tales como el estudio de mercado. La CGR evidencia que, el valor promedio de arriendo de la bodega incorporado en la estructura de costos supera el valor reconocido al contratista vía valor de ración, causándose un sobre costo.

Para el reproche por el ítem de administración, el Municipio de Soacha no presentó respuesta, por lo que se valida.

Respecto al SECOP II, se evidencian los documentos cargados de manera extemporánea; no obstante, los documentos legales que debía presentar el contratista para el proceso no se observan en SECOP II, ni reposan en la carpeta física del negocio contractual.

Se reitera que el estudio realizado por la CGR para determinar el presunto detrimento patrimonial se sustentó en el análisis del estudio de costos, la oferta económica del contrato y la minuta contractual. En consecuencia, el reconocimiento económico no se limita, como lo manifiesta el Municipio de Soacha, únicamente a la entrega de raciones, sino al cumplimiento integral de la totalidad de las obligaciones contractuales. Por lo anterior, **se configura el hallazgo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$163.885.126, con otra incidencia para la UGPP.**

Hallazgo No. 12 Diferencias entre la estructura de costos y lo pagado por el operador del PAE 2024. Municipio de Soacha. Contrato de prestación de servicios 3040-2024⁶¹ (D, F, OI)

En la estructura de costos del contrato 3040-2024 para la atención del PAE de Soacha 2024 se evidenció que los valores estipulados y pagados por concepto de personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación (costos indirectos), superaron los ejecutados por el contratista. Adicionalmente, el operador incumplió las obligaciones legales sobre el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esto reflejó inobservancia de los principios que rigen la función administrativa; así como, deficiencias en la supervisión del contrato y fallas del contratista, quien incumplió la minuta contractual. Como consecuencia, se produjo un presunto daño al patrimonio público por **\$479.549.954**, afectando los recursos del PAE.

El Municipio de Soacha el 24 de octubre de 2024 suscribió el contrato de prestación de servicios 3040-2024, con el Servicio de alimentos y logística S.A.S, SEDEALCO S.A.S, que tiene por objeto “Prestar el servicio de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario, a niños, niñas y adolescentes de las instituciones educativas oficiales del municipio de Soacha”, por \$3.804.584.944 de Recurso propios Libre destinación. Plazo de 1 mes y 20 días. Acta de inicio: 30 de octubre de 2024 y de terminación 18 de diciembre de 2024. Acta de liquidación: 30 de diciembre de 2024.⁶²

⁶¹ CGR Código APA – COH_12230_2025-1-AU-CU

⁶² “Cláusula segunda – Obligaciones específicas: 1. Garantizar la contratación del personal ofertado necesario para cumplir con el objeto del contrato, el personal profesional, técnico y operativo mediante cualquier modalidad de contratación, y el personal manipulador de alimentos de las sedes educativas vinculado a través de contrato laboral, dicho personal debe cumplir con los requisitos, experiencia, habilidades y obligaciones, contenidas en la Resolución 335 de 2021... Parágrafo segundo: La vinculación del personal citado en la cláusula primera, cumplirá con las condiciones de contratación establecidas en el marco legal garantizando el pago oportuno de los honorarios, salarios y prestaciones sociales (salud, pensión, riesgo laborales y caja de compensación familiar cuando aplique). En el caso del personal profesional, técnico y operativo que sea contratado civil o comercialmente se debe aportar el pago de los honorarios y la acreditación del pago de la seguridad social. carácter financiero: (...) 7. En atención al artículo 50 de la Ley 2195 de 2022 registrar en su contabilidad bien sea, por centro de costo o de manera individualizada cada contrato, de forma que permita a la Entidad verificar la ejecución y aplicación de los recursos públicos de cada uno de ellos, como práctica de transparencia y de buen gobierno corporativo. Los representantes legales y los profesionales de la contaduría pública que certifiquen estados financieros, donde se vea inmersa la ejecución de recursos públicos, deberán garantizar que, en la contabilidad, se registre de manera individualizada por contrato, la ejecución de tales recursos. carácter técnico: (...) 18. El operador seleccionado debe garantizar la dotación mínima a la totalidad del personal manipulador de alimentos de Bodega y establecimientos educativos el cual debe estar conformado por: pantalón, blusa, delantal plástico, zapatos cerrados, gorro, tapabocas y mangas (las mangas serán de uso exclusivo para los manipuladores que ejerzan en modalidad Ración preparada en sitio). Todos estos elementos deben ser de color blanco con los logos respectivos (el arte será entregado a la firma del acta de inicio). cláusula quinta. Forma de pago: El municipio pagará al contratista de la siguiente forma: 1 En pagos mensuales, por servicio efectivamente prestado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del mes causado y previa radicación de la factura con sus soportes, según las disposiciones establecidas en el artículo 617 del Estatuto Tributario, previo los descuentos establecidos por el municipio. El pago se efectuará de acuerdo con el número de raciones reales y efectivamente suministradas Para el primer pago, el operador deberá presentar los siguientes soportes: a) factura, b) informe de ejecución de conformidad con el formato definido por la supervisión o interventoría, c) informe de cumplimiento emitido por la supervisión. d) planillas de registro y control diario de asistencia de la cobertura total atendida sin tachones o enmendaduras, e) certificación de cobertura atendida emitida y suscrita por los rectores de las instituciones educativas oficiales priorizadas sin tachones o enmendaduras. (...) 2. Para los demás pagos el operador deberá presentar, además de los anteriores, los siguientes soportes: a) certificación de paz y salvo de salarios, honorarios y prestaciones sociales por todo concepto expedido por el revisor fiscal, de acuerdo con los requerimientos de ley o por el representante legal y soporte de los registros del pago de nómina de todo el personal vinculado para la operación del servicio de alimentación escolar, ya sea por transferencia bancaria o pago directo, correspondiente al mes anterior al periodo de ejecución (...).”

El estudio de costos ofertado por el contratista estableció diferentes costos directos e indirectos para determinar el valor de las raciones a contratar, por cada modalidad; entre los que se evidencian: materia prima, insumos de aseo, personal manipulador, bodega de almacenamiento, dotación, servicio de gas, transporte, y administración.

En la revisión de la ejecución del contrato 3040-2024, se encontraron diferencias entre el valor reconocido por la entidad en la estructura de costos frente a lo pagado por el contratista. Los siguientes costos indirectos: personal manipulador, bodega de almacenamiento, administración y dotación, incluidos en la estructura de costos y pagados por el municipio superaron los ejecutados por el contratista, generando un presunto daño al patrimonio público por **\$479.549.954**, tal como se ejemplifica a continuación:

1. Personal manipulador

- **Estructura de costos:** En 2024, el Municipio de Soacha pagó por el personal manipulador, según la estructura de costos, un valor superior al ejecutado por el operador por este concepto, estableciendo un **presunto detrimento al patrimonio público por \$188.910.145**, calculado así:
 - a. Se determinaron las cantidades de raciones entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna "*Cantidades entregadas*".
 - b. Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración y modalidad para el componente (personal manipulador); columna "*Asignado x ración*".
 - c. Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna "*Pago al contratista*".
 - d. De los soportes de pago de nómina⁶³ y los aportes a seguridad social y parafiscales del contrato 3040-2024, se extrajo el valor pagado a las manipuladoras para cada periodo de pago; columna "*Pago a las manipuladoras y seguridad social*", haciendo las siguientes precisiones: i) En la planilla de octubre de 2024 del contrato 3040-2024, reposa la planilla 81716840, la cual el aportante fue la Unión Temporal Sevivesoacha 2024, aun cuando el contratista era Sedealco; razón por la cual, este pago no se consideró en el cálculo del cuadro anterior; ya que se consideró en el contrato 594 de 2024. ii) En el pago 3 de diciembre de 2024, el contratista aportó el soporte de aporte de la seguridad de noviembre, según planilla 82880678.
 - e. Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador a las manipuladoras y seguridad social (literal d); resultando la columna "*Presunto daño al patrimonio*".

⁶³Teniendo en cuenta los valores de nómina y el total de las transferencias efectivas por manipuladora.

Cuadro No. 54. Cálculo del presunto detrimento al patrimonio por el componente del personal manipulador. Contrato 3040-2024.

Cifras en pesos corrientes

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 3044-2024	Valor			
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 3044-2024)	Pago al contratista Contrato 3044-2024	Pago a las manipuladoras nómina y seguridad social Según desprendibles de pago	Presunto daño al patrimonio
			A	B	C = A x B	D	C - D
1	Del 30 al 31 de octubre de 2024	AM	30.340	290,00	8.798.600		
		A	11.516	358,00	4.122.728		
		I	95.814	335,00	32.097.690		
			Total, pago 1	45.019.018	0	45.019.018	
	Seguridad social octubre de 2024				0		
2	Del 1 al 30 de noviembre de 2024	AM	214.275	290,00	62.139.750		
		A	83.334	358,00	29.833.572		
		I	701.451	335,00	234.986.085		
			Total, pago 2	326.959.407	142.420.680	143.569.527	
	Seguridad social noviembre de 2024				40.969.200		
3	Del 1 al 3 de diciembre de 2024	AM	0	290,00	0		
		A	0	358,00	0		
		I	960	335,00	321.600		
			Total, pago 3	321.600	0	321.600	
	Seguridad social diciembre de 2024				0		
Total, presunto daño por el personal manipulador					372.300.025	183.389.880	188.910.145

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 3040-2024. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- **Aportes seguridad social en salud:** El operador del contrato 3040-2024, incumplió con la obligación de realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social salud del personal manipulador durante el periodo de ejecución contractual, tal como consta en las planillas de liquidación de aportes, que muestran pagos realizados por el contratista por concepto de ARL, caja de compensación y fondo de pensión; pero no a salud; razón por la cual este hecho se comunicará a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

Cuadro No. 55. Planillas de pago que no muestran el aporte al sistema de salud del personal manipulador. Contrato 3040-2024

Mes	Planilla
Noviembre	82880678

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 3040-2024. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

2. **Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción⁶⁴:** en 2024, el contratista no pagó recursos por este concepto; toda vez, que el soporte suministrado por el contratista corresponde a un pago de octubre de 2024 realizado por

⁶⁴ “Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción: Bodega de almacenamiento y ensamble que garantice la prestación del servicio y el desarrollo de los procesos de forma continua, secuencial, oportuna y eficiente para la magnitud de la operación de los procesos de acopio, almacenamiento, transporte, logística, distribución y suministro de los alimentos en condiciones de modo, tiempo, lugar, calidad, cantidad e inocuidad y que cumpla con lo dispuesto en la Resolución 335 de 2021” (estructura de costos del contrato 3040-2024).

una persona diferente a Sedealco; es decir, es efectuado por la Fundación Vive Colombia, que pertenece a la Unión Temporal SeViveSoacha 2024, quien fue el operador hasta el 29 de octubre de 2024 (contrato 594 de 2024), empresa a la que ya se le había reconocido dicho valor. Pese a lo anterior, el municipio pagó \$134.107.488, valor que se constituye **en presunto detrimento al patrimonio público**, calculado así:

- Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna "*Cantidades entregadas*".
- Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (bodega); columna "*Asignado x ración*".
- Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna "*Pago al contratista*".
- De los contratos de arriendo de las bodegas del contrato 3040-2024, se extrajo el valor pagado mensual; columna "*Pago derivado componente*".
- Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador por concepto de arriendo de la bodega (literal d); columna "*Presunto daño al patrimonio*".

Cuadro No. 56. Cálculo del presunto detrimento al patrimonio por el componente de bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción. Contrato 3040-2024.

Cifras en pesos corrientes

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 3044-2024	Valor			
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 3044-2024)	Pago al contratista Contrato 3044-2024	Pago derivado componente Según contratos de arriendo	Presunto daño al patrimonio
				A	B	C = A x B	D
1	Del 30 al 31 de octubre de 2024	AM	30.340	90,00	2.730.600		
		A	11.516	105,00	1.209.180		
		I	95.814	127,95	12.259.401		
				Total, pago 1	16.199.181	0	16.199.181
2	Del 1 al 30 de noviembre de 2024	AM	214.275	90,00	19.284.750		
		A	83.334	105,00	8.750.070		
		I	701.451	127,95	89.750.655		
				Total, pago 2	117.785.475	0	99.405.382
3	Del 1 al 3 de diciembre de 2024	AM	0	90,00	0		
		A	0	105,00	0		
		I	960	127,95	122.832		
				Total, pago 3	122.832	0	122.832
Total, presunto daño por la bodega					134.107.488	0	134.107.488

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 3040-2024. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- Administración:** La estructura de costos del contrato 3040-2024, en el componente de administración, incluyó conceptos⁶⁵ que no se enmarcan dentro de los parámetros establecidos en la Guía para la elaboración del análisis económico del sector y estudio de costos del PAE expedido por la UAPA. Por ejemplo, se menciona la cobertura de accidentes de trabajo, aspecto que no constituye un concepto financiable; toda vez que,

⁶⁵ "Representa los costos indispensables y permanentes durante el desarrollo de la operación para la correcta planeación, ejecución, control y corrección de las actividades. Incluye los riesgos normales en los que incurre el contratista en situaciones de normal ocurrencia, como inconvenientes derivados de la planeación, atrasos por efectos climáticos, accidentes de trabajo, entre otros." (estructura de costos del contrato 3040-2024).

dichos eventos son asumidos por la administradora de riesgos laborales. Es responsabilidad del contratista garantizar la afiliación de su personal a esta entidad, conforme con la normatividad laboral vigente.

El contratista le indicó a la CGR⁶⁶ que, los recursos por este concepto fueron utilizados en: i) impuesto de industria y comercio y ii) pólizas de seguro.

Revisada la ejecución de este componente se evidenció que el contratista solo ejecutó \$54.528.340 de los \$111.410.986 pagados por el Municipio de Soacha según el contrato 3040-2024. De esta manera, se estableció **un presunto detrimento al patrimonio público por \$56.882.646**, calculado así:

- Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.
- Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (administración); columna denominada “*Asignado x ración*”.
- Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultando la columna “*Pago al contratista*”.

Cuadro No. 57. Valores pagados al contratista 3040-2024 por el componente de administración

Cifras en pesos corrientes					
Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 3044-2024	Valor	
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 3044-2024)	Pago al contratista Contrato 3044-2024
			A	B	C = A x B
1	Del 30 al 31 de octubre de 2024	AM	30.340	206,00	6.250.040
		A	11.516	289,00	3.328.124
		I	95.814	284,00	27.211.176
			Total, pago 1	36.789.340	
2	Del 1 al 30 de noviembre de 2024	AM	214.275	206,00	44.140.650
		A	83.334	289,00	24.083.526
		I	701.451	284,00	199.212.084
			Total, pago 2	267.436.260	
3	Del 1 al 3 de diciembre de 2024	AM	0	206,00	0
		A	0	289,00	0
		I	960	284,00	272.640
			Total, pago 3	272.640	
Total, pago al contratista por el componente administrativo					304.498.240

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 3040- 2024. Cálculos propios

Elaboró: CGR.

- De lo informado por el operador del contrato 3040-2024, sobre los gastos del componente (administración), se extrajo el total pagado; columna “*Valor pagado por el contratista*”.

⁶⁶ En respuesta al requerimiento 2025EE0221928 del 18 de octubre de 2025.

- e. La CGR verificó los descuentos efectuados por el municipio al contratista, pactados en el 5%⁶⁷. Como resultado se estableció que, del total ejecutado por el operador por \$3.861.745.093, el Municipio de Soacha retuvo el 5%, \$193.087.254.
- f. Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) frente a lo pagado por el contratista por concepto de administración (literal d) y descuentos realizados por el municipio.

Cuadro No. 58. Cálculo del presunto detrimento por el componente de administración pagado al contratista 3040-2024.

Cifras en pesos corrientes

Concepto de gasto	Valor invertido por el contratista
Póliza de seguros	15.913.340
Impuesto de industria de comercio	38.615.000
Total, gasto administrativo (A)	54.528.340
Descuentos realizados por el Municipio (B)	193.087.254
Total, pago al contratista por el componente administrativo (c)	304.498.240
Total, diferencia entre pagos al contratista y descuentos del municipio	111.410.986
Total, presunto daño por el componente administrativo (A+B – C)	56.882.646

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 3040-2024. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

4. **Dotación:** El contratista solo ejecutó \$11.720.500 de los \$111.370.175 pagados por el Municipio de Soacha, según el contrato 3040-2024, estableciendo un **presunto detrimento al patrimonio público por \$99.649.675**, calculado así:

- Se determinaron las cantidades entregadas por modalidad de cada uno de los informes de pago; columna “*Cantidades entregadas*”.
- Se extrajo de la estructura de costos el valor por ración por modalidad para el componente (dotación); columna “*Asignado x ración*”.
- Se multiplicaron las cantidades entregadas (literal a) y el valor por ración por modalidad (literal b); resultado columna “*Pago al contratista*”.
- De lo informado por operador del contrato 3040-2024, sobre los gastos del componente (dotación), se extrajo el total ejecutado.
- Se halló la diferencia entre lo pagado por el municipio al contratista (literal c) y lo pagado por el operador por concepto de dotación (literal d); esto corresponde al presunto daño al patrimonio.

Cuadro No. 59. Valores pagados al contratista 3040-2024, por el componente de dotación

Cifras en pesos corrientes

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 3044-2024	Valor	
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato 3044-2024).	Pago al contratista Contrato 3044-2024.
				A	B
1	Del 30 al 31 de octubre de 2024 Manipuladoras: 206 Pago: \$467.040.261	AM	30.340	70,00	2.123.800
		A	11.516	110,00	1.266.760
		I	95.814	105,00	10.060.470
				Total, pago 1	13.451.030

⁶⁷ Retención servicios generales 4% y RETEICA 1%.

Pago	Detalle pago	Complemento	Cantidades entregadas Contrato 3044-2024	Valor	
				Asignado x ración Oferta económica (estructura de costos del contrato3044-2024).	Pago al contratista Contrato 3044-2024.
			A	B	C = A x B
2	Del 1 al 30 de noviembre de 2024	AM	214.275	70,00	14.999.250
		A	83.334	110,00	9.166.740
		I	701.451	105,00	73.652.355
	Manipuladoras: 203 Pago: \$3.391.430.320			Total, pago 2	97.818.345
3	Del 1 al 3 de diciembre de 2024	AM	0	70,00	0
		A	0	110,00	0
		I	960	105,00	100.800
	Manipuladoras: 203 Pago: \$ 3.274.512			Total, pago 3	100.800
Total, pago al contratista por el componente dotación (D)					111.370.175
Total, invertido por el contratista por el componente dotación (E)					11.720.500
Total, presunto daño por el componente dotación (D – E)					99.649.675

Fuente: Información tomada del expediente del Contrato 3040-2024. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

Las situaciones descritas se ocasionaron por incumplimiento de los principios que rigen la función administrativa, mostrando una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente de los recursos públicos. También deficiencias de supervisión del contrato 3040-2024, a cargo de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, al incumplir con las normas y los lineamientos del PAE; así como, por fallas de la ejecución del contrato 3040-2024, por no cumplir con lo reglado en la minuta contractual y no destinar la totalidad de los recursos asignados al PAE bajo este contrato. Permitir que en la estructura de costos se incluyan valores que al final no son efectivamente erogaciones del contratista, es otra forma de permitir sobrecostos en la contratación estatal.

Por todo lo expuesto, se generó un presunto daño al patrimonio público por \$461.169.862, disminuyendo los recursos destinados para promover la permanencia en el sistema educativo oficial, mediante el acceso a un complemento alimentario durante la jornada escolar, discriminados, así:

Cuadro No. 60. Discriminación del presunto daño al patrimonio público en el contrato 3040-2024.

Cifras en pesos corrientes	
Concepto del presunto daño	Valor presunto daño
Personal manipulador	188.910.145
Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción	134.107.488
Administración	56.882.646
Dotación	99.649.675
Total, presunto daño al patrimonio contrato 3040-2024.	479.549.954

Elaboró: CGR.

Hallazgo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$479.549.954. Además, con otra incidencia (OI) para la UGPP.

Respuesta de la entidad territorial

“(…) Nótese que la estructura de costos como es usual en esta clase de procesos que además encierran una reglamentación especial, fue establecida por valor unitario de cada una de las raciones o modalidades; es decir los precios unitarios de cada modalidad contienen todos los bienes y servicios así como costos directos e indirectos necesarios para garantizar por parte del operador la ejecución del programa en cada una de las modalidades requeridas por la entidad contratante, valores unitarios que se encuentran dentro los precios del mercado para esta clase de raciones, lo cual puede evidenciarse de los documentos precontractuales y de una comparación con los valores de las raciones iguales o similares utilizadas en los programas de alimentación escolar en el país; de hecho, el valor promedio calculado por la entidad para cada ración, es uno de los más bajos o económicos del mercado.(…)

(…) En este sentido, se puede desglosar las obligaciones del contratista en 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 al aleas del contratista, que asume mayores y menores valores de los elementos que integraron la “ración”. (…)

(…) En este sentido, la Contraloría General de la República rindió concepto frente a este tipo de contratos, tal como es el radicado No. 2025EE0149686, en el cual manifestó:

“5.2. El principio de planeación impone a las entidades estatales, desde la etapa precontractual, la fijación del valor estimado del contrato. Para ello deben recurrir al análisis del sector, que incluye un acápite del estudio del mercado, bajo el cual se define el precio que, por antonomasia, incluye la utilidad del contratista.

Desde esta óptica, 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, y no sede la diferencia del precio pagado al contratista (por la entidad) y el valor que este canceló a un tercero, lo cual corresponde a la órbita interna negocial del contratista y por ende, escapa al amito de acción del control y vigilancia fiscal en cabeza de la CGR”.

(…) En ese sentido, la estructura de la oferta económica no constituye, por sí misma, un reconocimiento automático de los valores estimados en los ítems que componen el precio de la ración, sino una proyección financiera referencial, presentada en cumplimiento de los requisitos habilitantes del proceso de selección. Su finalidad es permitir que la Entidad evalúe la razonabilidad, coherencia y suficiencia de la propuesta formulada por el operador, dentro del marco de los valores unitarios previamente determinados por la Entidad Contratante. Ello no significa, de manera alguna, que los valores indicados en la oferta configuren montos ciertos, exigibles o vinculantes para efectos de pago, ni que condicionen la liquidación económica durante la ejecución contractual, la cual se sujeta exclusivamente a la prestación del servicio, verificable a través de las raciones certificadas por los rectores de las Sedes e Instituciones Educativas. (…)

Con respecto al pago de las manipuladoras contratadas en el mes de diciembre se aclara que en este periodo se atendió la IE Ciudad Verde en donde se suministró ración industrializada a 960 niños niñas y adolescentes, dado que el operador no conto con personal manipulador para la IE Ciudad Verde durante los días 2 y 3 de diciembre de 2024, en la facturación del mes diciembre se realizó deducción por valor de DOSCIENTOS SETENTA MIL PESOS MCTE/L (\$270.000).

Así mismo las planillas de seguridad social de octubre y noviembre del contrato 3040 de 2024 fueron entregados en la respuesta al requerimiento Nro. 2025EE0174589 de fecha 26 de agosto Literal E. Programa de Alimentación Escolar PAE numerales b, c y d.”

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

En cuanto a la primera apreciación sobre un supuesto pago excesivo o adelantado por parte de la Secretaría de Educación al operador del PAE, resulta pertinente aclarar que en ningún momento la CGR manifestó tal afirmación.

Es importante precisar que el estudio del sector, como se indicó en el hallazgo 13, cumple con los lineamientos de la UApA. Sin embargo, en la oferta económica dichos lineamientos fueron simplificados y, durante la ejecución contractual, no se dio cumplimiento ni al estudio del sector ni a lo ofertado por el contratista. Del mismo modo, se aclara que el valor final de la ración no está siendo cuestionado por la CGR; el reproche se centra en las diferencias entre los valores pagados por concepto de manipuladoras, dotación, bodega y administración de acuerdo con la destinación específica del recurso frente a la ejecución efectivamente realizada por el contratista. Es importante señalar que, en el caso de las manipuladoras, esta situación vulnera derechos laborales.

Respecto a lo manifestado sobre que el supervisor del contrato verificó únicamente el cumplimiento en la entrega de raciones y no el pago de los elementos que integran el valor de la ración, se precisa que, esta afirmación es contraria a lo dispuesto en las obligaciones contractuales y en la forma de pago. De acuerdo con dichas obligaciones, deben anexarse soportes que acrediten la ejecución real de los costos asociados, tales como: comprobantes de pago a las manipuladoras, recibos de pago de gas, entre otros documentos.

Por otra parte, la ejecución y el pago de un contrato del PAE no se determina únicamente por la cantidad de raciones efectivamente entregadas, sino que comprende un conjunto de obligaciones contractuales que forman parte integral del servicio, obligaciones que deben ser cumplidas por el contratista conforme con lo establecido en la minuta contractual y sus anexos, dado que garantizan el adecuado funcionamiento, calidad y cumplimiento del PAE. Por tanto, no es de recibo la respuesta emitida por el municipio, bajo los siguientes argumentos:

En el contrato de la referencia se determinó el valor de las raciones conforme con el estudio de mercado, el cual hace parte integral del contrato, según lo indicado en la minuta contractual en su numeral 10: “*Hacen parte integral del presente contrato los estudios previos que el contratista manifiesta conocer, los pliegos de condiciones definitivos, adendas, sus formatos, sus anexos y la propuesta del contratista.*”; así que, la ejecución contractual se enmarcó en la minuta contractual, sus documentos previos y la propuesta del contratista, contrario a lo que afirma el municipio. Por lo anterior, el cuestionamiento realizado al contrato 3040-2023 se encuentra plenamente enmarcado dentro de los documentos que lo componen y que regulan su ejecución.

Por otra parte, la CGR no ha indicado que el municipio haya pagado más raciones a las efectivamente entregadas, ni se puso en tela de juicio lo referente a los certificados de los rectores.

La forma de pago estipulada en el contrato no fue objeto de reproche de la CGR. No obstante, se observa que, la descripción presentada en la respuesta de la entidad no es completa, toda vez que, la forma de pago contempló 11 ítems que debían ser verificados por el supervisor para avalar el pago, conforme con lo establecido en la cláusula quinta del contrato; por tanto, no era suficiente con acreditar únicamente el suministro de las raciones. El contrato estableció una serie de obligaciones contractuales, que constituyen ley para las partes y que debían ser comprobadas por el supervisor, en el ejercicio de sus funciones.

La CGR aclara que, en ningún momento, dentro del reproche realizado, se cuestiona que el contrato carezca de utilidad o que no sea oneroso para el contratista. Lo que no es de recibo para el órgano de control es que se permita obtener utilidad en detrimento de los derechos laborales y de la seguridad social de las manipuladoras de alimentos. Además, el municipio desconoce que en la oferta presentada por el contratista se estableció un valor específico por cada ración efectivamente entregada, destinado a cubrir los costos del personal manipulador y demás ítems que hacen parte de la ración, teniendo una destinación específica.

En la ejecución del contrato 3044-2024, se realizó un descuento por falta de personal; el cual, fue calculado con base en el valor asignado al personal en la oferta. Esto ratifica la metodología empleada por la CGR para determinar la existencia del presunto detrimento patrimonial respecto al personal manipulador; el cual, se realizó con los soportes de pagos de nómina, contrario a lo que afirma el municipio en su respuesta.

En relación con el tema de la seguridad social, el Decreto 2616 de 2013 citado por el municipio en su respuesta no corresponde; dado que, fue compilado por el Decreto 1072 de 2015, normativa actualmente vigente. Si bien este no se refiere de manera expresa al pago del aporte en salud, sí establece deberes, responsabilidades y obligaciones relacionadas con el pago de la seguridad social, ratificando la obligatoriedad de afiliar a los trabajadores. Lo anterior confirma lo cuestionado por la CGR frente a la falta de pago de salud al personal manipulador.

Igualmente, lo referente a la planilla 81716840 de octubre de 2024, la cual el aportante fue la Unión Temporal Sevivesoacha 2024, la Entidad no desvirtuó esta situación.

Ahora bien, respecto al concepto de la CGR traído a colación, es válido manifestar que, como bien lo expresa el documento, los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la CGR son orientaciones de carácter general, no son de obligatorio cumplimiento y de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000, para que un concepto comprometa la posición institucional de la CGR, debe estar previamente coordinado con las dependencias implicadas, situación que no es del caso.

Adicional, el mismo concepto referido, manifiesta: “(...) *Bajo esa óptica y atendiendo a que cada negocio suscribe una entidad estatal, está sujeto a la voluntad de las partes, a las cláusulas y*

vicisitudes allí pactadas, es deber del funcionario de conocimiento, en este caso el 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” (Énfasis fuera de texto). Así las cosas, en este caso en concreto, se está realizando el análisis de un contrato de prestación de servicios, no de suministro, las cuales son modalidades de contratación disímiles. No obstante, el concepto ratifica la forma en que la CGR determinó el hallazgo fiscal, pues el concepto dice “Desde esa óptica, 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 cual afirma la metodología utilizada.

Finalmente, el tema abordado no se relaciona con el cobro de facturas con terceros, sino, con la estructura de costos; la cual, no se realizó conforme con las guías correspondientes, ni con un seguimiento adecuado por parte de la supervisión, tal como lo exigen las cláusulas contractuales. En efecto, al revisar la información del personal manipulador contratado, los soportes bancarios demuestran que contratista no pagó el valor destinado para dicho personal.

Para el reproche por los ítems de dotación y bodega, el Municipio de Soacha no desvirtuó lo evidenciado por la CGR, por lo que se valida lo reprochado.

Para el reproche por el ítem de administración, el Municipio de Soacha no presentó respuesta, por lo que se valida.

Se reitera que el estudio realizado por la CGR para determinar el presunto detrimento patrimonial se sustentó en el análisis del estudio de costos, la oferta económica del contrato y la minuta contractual. En consecuencia, el reconocimiento económico no se limita, como lo manifiesta el Municipio de Soacha, únicamente a la entrega de raciones, sino al cumplimiento integral de la totalidad de las obligaciones contractuales.

Ahora, al ser SEDEALCO S.A.S. integrante de las Uniones Temporales que operaron el PAE durante todo el año, en la suscripción del contrato 3040-2024 para el cierre de vigencia no era pertinente incluir costos plenos de Bodega (\$134.107.488), toda vez que la infraestructura, ya estaban disponibles y amortizados en los contratos anteriores. Cobrar nuevamente este ítem como costo de arranque constituye un detrimento patrimonial por duplicidad del gasto.

Además, el hecho de que los aportes a seguridad social de octubre aparezcan a nombre de la Unión Temporal anterior (ya liquidada) y no del contratista titular SEDEALCO, confirma el desorden administrativo y la confusión de patrimonios, impidiendo la trazabilidad de los recursos públicos del SGP.

Se reitera que la libertad de configuración del precio unitario no es una patente del costo para que se configure, como en el presente caso, un aparente enriquecimiento sin causa.

Por lo anterior, se configura el hallazgo con **presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$479.549.954, con otra incidencia para la UGPP.**

Hallazgo No. 13 Irregularidades etapa precontractual. Contratos 4044-2023, 594-2024 y 3040-2024 del PAE 2024⁶⁸ (D)

El Municipio de Soacha, en la fase precontractual de la contratación del PAE 2024, presentó falta de coherencia entre el Análisis del Sector y la estructuración de la Oferta Económica. Esto por incumplimiento de los lineamientos técnicos y financieros del PAE; así como, de los principios que rigen la contratación estatal, afectando la ejecución de los recursos destinados para contribuir con el acceso y permanencia en el sistema educativo escolar.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 209, sobre la función administrativa.

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículos 4, derechos y deberes de las entidades estatales, 5, derechos y deberes de los contratistas, 23, principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales y 26, principio de responsabilidad.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículo 2, objetivos del sistema de control interno.

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción. Artículos 83 y 84, supervisión e interventoría contractual.

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario⁶⁹. Artículos 25, destinatarios de la ley disciplinaria, 26, la falta disciplinaria, 27, acción y omisión, 38, deberes de los servidores públicos, 39, prohibiciones y 70, sujetos disciplinables.

Decreto 1082 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Artículos 2.2.1.1.1.6.1, deber de análisis de las entidades estatales y 2.2.1.1.2.1.1 estudios y documentos previos.

Decreto 1852 de 2015, se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Artículo 2.3.10.4.3, funciones de las entidades territoriales.

Resolución 335 de 2021 expedida por la UApA, lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del PAE.

Guía para la elaboración del análisis económico del sector y estudio de costos del PAE, expedida por la UApA.

El Municipio de Soacha presentó deficiencias precontractuales en la contratación del PAE 2024 (contratos 4044-2023, 594-2024 y 3040-2024); ya que, los análisis de los sectores, estructurados por la entidad territorial para definir el costo unitario estimado de cada complemento alimentario, no guardaron coherencia con lo solicitado por esta, en los formatos indicados para la presentación de la oferta económica por parte de los proponentes, así:

⁶⁸ CGR Código APA – COH_12232_2025-1-AU-CU

⁶⁹ Deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Cuadro No. 61. Análisis del sector vs oferta económica

Análisis del sector	Oferta económica por cada modalidad de atención	Hallazgo de la CGR
Fase de alistamiento - Capacitaciones en manejo adecuado de alimentos. - Arriendo de bodega de almacenamiento. - Mantenimiento de bodega de almacenamiento. - Dotación de equipos, menaje y utensilios de la bodega de almacenamiento - Recurso humano, implementos y elementos para garantizar el Plan de mantenimiento de equipos, menaje y utensilios de la bodega de almacenamiento - Recurso humano, implementos y elementos de aseo para garantizar el plan de saneamiento. - Recurso humano, implementos y elementos para garantizar el Protocolo de muestreo - Servicios públicos. - Comunicaciones. - Seguros. - Papelería. - Otros - Vigilancia 24 horas. - Otros - Mobiliario y equipo de oficina (computadores).	- Materia prima: Alimentos requeridos para la preparación de la ración. - Insumos de aseo - Manipulación: El personal manipulador de alimentos que se emplean para prestar el servicio de alimentación escolar. - Dotación del personal manipulador y operativo. - Gas. - Transporte. - Bodega de almacenamiento, planta de ensamble o planta de producción: - Administración: Representa los costos indispensables y permanentes durante el desarrollo de la operación. Incluye los riesgos normales en los que incurre el contratista en situaciones de normal ocurrencia como: inconvenientes derivados de la planeación, atrasos por efectos climáticos, accidentes de trabajadores, entre otros.	El formato definido para presentar la oferta económica mostró ítems resumidos, dejando por fuera varios ítems incluidos en el análisis del sector, contraviniendo lo señalado en los lineamientos de la UAyA. En gastos administrativos, lo presentado en la oferta económica resultó amplia frente al estudio del sector. Mencionó la cobertura de accidentes de trabajo, que no es un concepto financiable dentro de este ítem, toda vez que dichos eventos son asumidos por la Administradora de Riesgos Laborales (ARL). Es responsabilidad del contratista garantizar la afiliación de su personal a esta entidad, conforme con la normatividad laboral vigente
Fase de abastecimiento - Recurso humano: (Coordinador operativo, supervisores, operadores para bodega y distribución). - Dotación recurso humano. - Elementos de protección personal. - Transporte de alimentos. - Almacenamiento y conservación. - Otros – Pruebas microbiológica		
Fase de distribución - Recurso humano: personal manipulador de alimentos. - Mantenimiento y reparación de dotación de equipos, menaje y utensilios de comedores escolares (cubiertos, mesas, sillas, manteles, entre otros). - Empaque y embalaje (ayudante de carga). - Otros. Transporte		
Fase de producción - Alimentos y misceláneos. - Recurso humano: (manipuladoras de alimentos) - Dotación recurso humano. - Elementos de protección personal. - Implementos y elementos de aseo y desinfección. - Mantenimiento y reparación de dotación de		

Análisis del sector	Oferta económica por cada modalidad de atención	Hallazgo de la CGR
8. equipos, menaje y utensilios de cocina (ollas, 9. sartenes, cucharones, entre otros). 10. Combustible. 11. Otros.		

Fuente: Expedientes contractuales contratos PAE

Elaboró: Equipo auditor

El Municipio de Soacha indicó a la CGR⁷⁰ que el análisis del sector fue elaborado conforme con lo definido en la *Guía para la elaboración del análisis económico del sector y estudio de costos del PAE*, expedida por la UApA. Sin embargo, la entidad precisó que, para la ejecución de los contratos, se tomó como referencia la oferta presentada por el contratista. Esto muestra que los análisis legales, comerciales, financieros, técnicos elaborados en la fase previa de los procesos contractuales para determinar el valor de la ración no fueron soporte para definir las condiciones del contrato.

Lo anterior debido al incumplimiento de los lineamientos técnicos y financieros del PAE, dado que estos hicieron parte del análisis del sector; pero, no fueron aplicados en la oferta económica; así como, de los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad que rigen la contratación estatal, afectando las condiciones contractuales y la ejecución de los recursos destinados para contribuir con el acceso y permanencia en el sistema educativo escolar.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad territorial

“En relación con la metodología aplicada por el equipo auditor para el análisis del sector formulado en la etapa precontractual de los contratos objeto de revisión, es preciso señalar que, si bien el formato diseñado por la Entidad Territorial Certificadora (ETC) podría aparentar no identificar de manera expresa las fases previstas para la ejecución y adecuada prestación del servicio en el marco del Programa de Alimentación Escolar (PAE), lo cierto es que las obligaciones e ítems asociados a cada una de dichas fases se encuentran incorporados de forma implícita dentro de los componentes estructurales de la oferta económica. Dichos componentes son objeto de verificación a lo largo del ciclo contractual, tanto en la etapa precontractual — mediante la comprobación de requisitos habilitantes, la evaluación de la capacidad e idoneidad del oferente y la validación técnica de la propuesta— como durante la ejecución, seguimiento, cierre y liquidación del contrato, escenarios en los que se constata el cumplimiento material y formal de las obligaciones asumidas.

En consecuencia, los parámetros objeto de cuestionamiento por parte de la Contraloría General de la República (CGR) han sido sometidos a verificación y se encuentran en estricto acatamiento de los lineamientos aplicables al PAE, en especial los contenidos en la Resolución 335 de 2021, así como en concordancia con lo previsto en el Decreto 1075 de 2015 y demás normativa complementaria. Por lo anterior, el diseño del formato de oferta económica dispuesto por la ETC debe interpretarse de manera sistemática y armónica con la totalidad de la documentación precontractual y contractual; ello, debido a que su contraste con los instrumentos de planeación y ejecución contractual permite verificar de forma suficiente y adecuada la implementación del

⁷⁰Mesa de trabajo del 7 de octubre de 2025.

objeto contractual a través de las matrices de seguimiento y criterios de supervisión adoptados por el equipo responsable.

Dicho análisis integral no solo acredita la existencia de obligaciones por fase, conforme a lo dispuesto en el marco normativo vigente, sino que asegura trazabilidad y control efectivo sobre los componentes económicos y técnicos asociados al contrato, desde su etapa de estructuración hasta su liquidación, garantizando así la observancia del principio de planeación, la debida ejecución del objeto contractual y la preservación de los fines esenciales del Programa.”

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

El Municipio de Soacha, respecto al presente reproche manifiesta que la supervisión debe realizar seguimiento a la totalidad de las obligaciones contractuales que integraron los estudios de costos e, indica que: “... asegura la trazabilidad y control efectivo sobre los componentes económicos y técnicos asociados al contrato, desde su etapa de estructuración hasta su liquidación...”.

No obstante, en la respuesta de los hallazgos 9 a 12, municipio fundamentó basó su argumentación en que el pago se centró únicamente en la cantidad de raciones reales y efectivamente suministradas.

Lo anterior evidencia una contradicción entre lo señalado en el presente reproche y lo indicado a los hallazgos citados; por tanto, no se desvirtúa lo evidenciado por la CGR y se configura **el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

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

El Municipio de Soacha relacionó 6 cuentas maestras activas con la entidad financiera, a través de las cuales se manejan los recursos del SGP Educación, Propósito General (cultura y deporte) y PAE, con un saldo final al cierre de 2024 de \$32.507.991.841, así:

Cuadro No. 62. Cuentas Maestras Municipio de Soacha

Cifras en pesos corrientes

Nombre	Tipo	No. Cuenta	Entidad	Saldo Final Vigencia 2024	Estado	Objeto de Embargo
SGP-Educación-Servicio de nómina	Ahorro	2218210xxxx	Bancolombia	5.056.610.117	Activa	No
SGP-Educación-Servicio diferente de nómina	Ahorro	2218210xxxx	Bancolombia	4.787.641.724	Activa	No
SGP-Educación- Calidad Matricula	Ahorro	2218210xxxx	Bancolombia	1.346.431.640	Activa	No
SGP-Educación -Cancelaciones	Ahorro	2218812xxxx	Bancolombia	35.979.369	Activa	No
SGP-Propósito General	Corriente	2210656xxxx	Bancolombia	21.177.507.219	Activa	No
Cuenta Maestra Alimentación Escolar PAE	Ahorro	2216064xxxx	Bancolombia	103.821.772	Activa	No
Total				32.507.991.841		

Fuente: Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

De lo anterior, se realizó seguimiento a la creación, registro y operación del 100% de estas, determinando que, las mismas, están destinadas de forma exclusiva al manejo de los recursos del SGP y PAE; generaron rendimientos financieros; los cuales, fueron incorporados en el presupuesto. Dichas cuentas maestras no fueron objeto de embargos, ni de gravamen financiero, dando cumplimiento a la normatividad aplicable.

3.1.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6. 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, financiados con recursos nacionales y territoriales, durante la vigencia 2024, al Municipio de Soacha.

Infraestructura educativa

El Fondo de Financiamiento para Infraestructura Educativa (FFIE) reportó 3 proyectos de infraestructura educativa con algún tipo de actuación en 2024: IE Eugenio Diaz Castro sede Chacua, I.E. León XIII y la IE Julio Cesar Turbay Ayala por \$13.505.031.770.

Se evaluó el 100% de estos recursos, concluyendo que la infraestructura educativa financiada por la Nación, a través del FFIE, y recursos del Municipio de Soacha, se ejecutó en su totalidad cumpliendo con los objetos contractuales. Los recursos aportados se invirtieron y ejecutaron conforme con la NTC 4595, sobre el planteamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares; así como, a la normativa aplicable a obra civil, evidenciando que estas obras contribuyeron a ampliar la cobertura en instituciones rurales y urbanas.

La CGR realizó visitas de inspección visual a las obras muestreadas, identificando buen estado de los elementos en concreto y acero, sin evidencias de lesiones o procesos de deterioro; excepto en las obras ejecutadas en la IE León XIII sede principal, en la cual se evidenció la entrega y pago por actividades de obra de baja calidad y con deterioro prematuro o acelerado; así como, el ascensor sin mantenimiento y fuera de servicio desde septiembre de 2023. Estas situaciones ocasionadas por la gestión del contratista de obra, supervisión del FFIE y de la entidad territorial certificada, configuraron los hallazgos 14 y 15.

Las conclusiones sobre cada una de los proyectos evaluados se muestra así:

Cuadro No. 63. Conclusiones sobre la muestra de infraestructura educativa

Cifras en pesos corrientes

Nombre IE	Contrato	Objeto y estado a 31-12-2024	Valor contrato			Obligación	Conclusión
			Total	Nación	Propios		
IE Eugenio Diaz Castro sede Chacua ⁷¹	1380-1560-2022	Obras necesarias para el mejoramiento de residencias	156.435.279	109.504.695	46.930.584	-	El primer contrato se dio por terminado anticipadamente en 2022 y se ejecutó en 2023 en la I.E. Eugenio Diaz

⁷¹ Código DANE 225754000661.



Nombre IE	Contrato	Objeto y estado a 31-12-2024	Valor contrato			Obligación	Conclusión
			Total	Nación	Propios		
	Germinar Proyectos S.A.S.	escolares y/o sedes de IE en el territorio nacional					Castro sede Chacua realizando obras de estabilización de taludes (muro de contención) en el área destinada para la cocina y comedor, se identificó mantenimiento de la marquería en aluminio y pintura en esta misma zona.
	1380-1746-2023 Harvey Acuña Caviedes - G19-21A	Obras necesarias para la adecuación y mejoramiento de la IE Eugenio Díaz Castro,	161.022.512	161.022.512	-	160.978.837	En el bloque de preescolar y primaria se adecuaron las baterías sanitarias, luminarias y redes eléctricas, finalmente se identificó la construcción de placa en concreto con acabado en grama sintética para el parque infantil.
	1380-1560-2022* Consorcio Infraeducativa	Interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica y ambiental a o lo(s) contrato(s) de obra Grupo 14 Referencia 19-21	23.564.721	16.495.305	7.069.416	7.206.466	No hay elementos de reproche.
I.E. León XIII ⁷²	140004-2 UT Educar Oriente	Diseños, estudios técnicos y obra, que ejecute los proyectos de Infraestructura Educativa	256.080.510	179.256.357	76.824.153	256.080.510	El acta de servicios 140004-2 fue terminado anticipadamente el 8 de noviembre de 2019 con la finalización de la fase 1 de estudios y diseños.
	403070 Consorcio Desarrollo Escolar - G4	i) Construcción y ii) Post-construcción de la IE León XIII Sede Principal	12.088.509.278	7.248.694.293	4.839.814.985	12.088.509.278	El acuerdo de obra 403070 ejecutó la fase 2 y 3 del proyecto (obra y liquidación), en la visita de la CGR (21-10-2025) se identificaron las obras de ampliación. Estas consisten en cuatro bloques: el bloque de preescolar de un nivel construido en pórticos de concreto con mampostería reforzada, el bloque B corresponde al área de cocina y comedor con pórticos en concreto que soportan la cubierta en cercha metálica y los bloques C y D (administrativo, laboratorios y aulas) son dos bloques separados estructuralmente con juntas de dilatación entre bloques.
	140004-2** Consorcio Infraestructura Educativa ADS02	Interventoría de obra de los proyectos de infraestructura educativa	38.412.077	26.888.454	11.523.623	38.412.077	De la obra civil no se identificaron patologías en el concreto o en las estructuras metálicas que denoten mala calidad en los elementos. En la cerámica de las zonas de circulación de preescolar y laboratorios se identificaron desprendimientos y ausencia
	403070 Consorcio AGG- G5	Interventoría de i) Construcción y ii) Post-construcción de la Institución Educativa León XIII Sede	686.402.393	441.510.373	244.892.020	686.402.393	

⁷² Código DANE 125754003291.

Nombre IE	Contrato	Objeto y estado a 31-12-2024	Valor contrato			Obligación	Conclusión
			Total	Nación	Propios		
							de juntas entre la cerámica. Se identificó que el ascensor no se encuentra en funcionamiento desde su último mantenimiento.
IE Julio Cesar Turbay Ayala ⁷³	1380-406-2020 EDYCO SAS	Elaboración del estudio de la verificación del proyecto ejecutado de la IE Julio César Turbay Ayala	94.605.000	94.605.000	-	94.605.000	El contrato de consultoría verificó la ejecución de la obra adelantada por el acta de servicios nro. 140003, la CGR evidenció (el 22-10-2025) la construcción del bloque A de aulas para preescolar y primaria, y del bloque B comedor y cocina, el bloque A, conforme con la topografía fue construido en 4 bloques escalonados y separados estructuralmente, pero conectados en las zonas de circulación. La inspección visual de la CGR reveló que las estructuras construidas están en buen estado, sin evidencias de lesiones o procesos de deterioro. Sin elementos de reproche fiscal.
		Total, muestra	13.505.031.770	8.277.976.989	5.227.054.781	13.332.194.561	

Fuente: FFIE.

Elaboró: CGR.

El estado de los contratos con corte a 31 de diciembre de 2024 se muestra a continuación:

Cuadro No. 64. Estado de los contratos de infraestructura educativa ejecutados a través del FFIE evaluados. Municipio de Soacha

Nombre IE	Contrato	Objeto	Diagnóstico a 31 de diciembre de 2024		
			Estado de la obra	% Avance físico	% Avance financiero
IE Eugenio Díaz Castro sede Chacua	1380-1560-2022*	Obras necesarias para el mejoramiento de residencias escolares y/o sedes de IE en el territorio nacional	Terminado anticipadamente	0	0
	1380-1746-2023	Obras necesarias para la adecuación y mejoramiento de la IE Eugenio Díaz Castro	En liquidación	100	99,97
	1380-1560-2022*	Interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica y ambiental a o lo(s) contrato(s) de obra Grupo 14 Referencia 19-21	En liquidación	100	30,58
I.E. León XIII	140004-2	Diseños, estudios técnicos y obra, que ejecute los proyectos de Infraestructura Educativa	Liquidado	100	100
	403070	i) Construcción y ii) Post-construcción de la IE León XIII Sede Principal	Liquidado	100	100
	140004-2**	Interventoría de obra de los proyectos de infraestructura educativa	Liquidado	100	100
	403070*	Interventoría de i) Construcción y ii) Post-construcción de la Institución Educativa León XIII Sede	Liquidado	100	100

⁷³ Código DANE 125754001159.

Nombre IE	Contrato	Objeto	Diagnóstico a 31 de diciembre de 2024		
			Estado de la obra	% Avance físico	% Avance financiero
IE Julio Cesar Turbay Ayala	1380-406-2020	Elaboración del estudio de la verificación del proyecto ejecutado de la IE Julio César Turbay Ayala	Liquidado	100	100

Fuente: FFIE.

Elaboró: CGR.

Hallazgo No. 14 Pago de obra de baja calidad. Institución Educativa León XIII sede principal. Municipio de Soacha. Acuerdo de obra 403070-2020 del FFIE⁷⁴ (D, F)

En el acuerdo de obra 403070 de 2020 entre el consorcio FFIE alianza BBVA (vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE) y el Consorcio Desarrollo Escolar para la construcción de la Institución Educativa León XIII, sede principal de Soacha, se detectó la entrega y pago por actividades de obra de baja calidad, con deterioro prematuro. Estas irregularidades mostraron inobservancia de los principios administrativos y se debieron a fallas en la supervisión e interventoría; así como, debilidad de la labor del contratista de obra; lo que, generó presunto detrimento al patrimonio por **\$110.173.891** y afectó los recursos destinados a la infraestructura educativa y la confianza ciudadanía en la inversión pública.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 2, sobre los fines esenciales del Estado, 209, sobre la función administrativa y 366, sobre el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículos 3, fines de la contratación estatal, 5, derechos y deberes de los contratistas, 23, principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales y 26, principio de responsabilidad.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículos 1 y 2, definición y objetivos del sistema de control interno.

Ley 489 de 1998, normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Artículo 3, principios de la función administrativa.

Ley 610 de 2000, procesos de responsabilidad fiscal (modificada por el Decreto Ley 403 de 2020). Artículos 3, gestión fiscal y 6, daño patrimonial al Estado.

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción. Artículos 83 y 84, supervisión e interventoría contractual.

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario⁷⁵. Artículos 25, destinatarios de la ley disciplinaria, 27, acción y omisión y 38, deberes de los servidores públicos.

Manual de supervisión e interventoría del PA-FFIE (2021):

⁷⁴ CGR Código APA – COH_10818_2025-1-AU-CU

⁷⁵ Deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

“Supervisor. Su rol principal es: Verificar: Consiste en realizar el control y seguimiento de las obligaciones del interventor respecto del seguimiento técnico, ambiental, jurídico, financiero y administrativo del contrato, y en general de todas obligaciones. Así mismo, que el referido seguimiento y control se realice de acuerdo con las exigencias de la UG-FFIE. En los casos en que no exista interventor, el supervisor verifica el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista...” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 13, 2021).

“Obligaciones de la supervisión

Obligaciones Generales: Tendrá entre otras las siguientes: (...) 2. Velar por el cumplimiento al Contrato de conformidad con los términos estipulados...” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 14, 2021).

“Obligaciones Específicas de la Supervisión de las Actas de Servicio obra y Acta de Servicio de Interventoría, y contratos de Interventoría de los proyectos de infraestructura educativa: 1. Realizar la supervisión de las Actas de Servicio obra y Acta de Servicio de Interventoría, y contratos de Interventoría de los proyectos de infraestructura educativa que le sean asignados. (...) 5. Coordinar el seguimiento periódico de la ejecución de las obras, la identificación de los aspectos que generen dificultades en el desarrollo de la ejecución de los contratos y la aplicación de acciones de mitigación y realizar las recomendaciones del caso a las instancias que sean requeridas, de acuerdo con las etapas precontractuales, contractuales y post-contractuales, las directrices de la UG FFIE y dando cumplimiento a las metas establecidas con el Ministerio de Educación Nacional. (...) 6. Desarrollar la gestión pertinente para que los proyectos asignados cumplan con las obligaciones de alcance, tiempo y presupuesto definidos para su ejecución. En caso tal, informar y gestionar las actividades de mejoramiento que sean necesarias en cada proyecto.” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 15, 2021).

“Obligaciones de la interventoría. (...) b) Fase 2 del proyecto: construcción y Fase 3 de pos construcción

De carácter Administrativo: 1. Velar por el cumplimiento del Contrato de Obra celebrado por el PA-FFIE en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos asignados para su ejecución. (...) 5. Verificar la validez de la información aportada por los contratistas de obra en el marco del Contrato de Obra. (...). **De carácter Técnico:** 1. Verificar que el Contratista de Obra mantenga el personal o equipo propuesto, con las condiciones e idoneidad pactadas inicialmente según lo dispuesto en el anexo técnico y la propuesta de cada contrato y recomendar acciones para que se garanticen las condiciones pactadas cuando fuere necesario. 2. Revisar, verificar y aprobar la calidad de los informes y obras entregadas por el Contratista de obra, para lo cual producirá un análisis que servirá de insumo a la UG- FFIE para conocer el estado de ejecución del contrato de obra. (...) 4. Revisar, verificar y aprobar de forma oportuna y motivada de las obras realizadas por el contratista de Obra cuando estas se sujeten a lo requerido en el Contrato de Obra y sus anexos técnicos, condiciones y/o calidades acordadas entre el contratista de Obra y el PA-FFIE.” (Manual de supervisión e interventoría del PA FFIE, p. 18, 2021).

El Consorcio FFIE Alianza BBVA (vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE, suscribió el Acuerdo de obra 403070 del 2 de octubre de 2020, con el Consorcio Desarrollo Escolar - G4, para “Realizar las labores de i) Construcción y ii) Post-construcción de la Institución Educativa León XIII sede principal ubicada en la Carrera 9 No. 47-50 en el municipio de Soacha, departamento de Cundinamarca”, por \$12.088.509.278 (60% aportado por el FFIE y

30% por el Municipio de Soacha). Plazo: 17 meses y 15 días. Acta de inicio: 28 de diciembre de 2020. Acta de terminación de la obra: 26 de julio de 2022. Al 31 de diciembre de 2024, el FFIE reportó un avance físico y financiero del 100%.

La interventoría se adelantó mediante el acta de servicios de interventoría 403070-2020 con el Consorcio AGG.

Producto de la revisión documental y de la visita de inspección fiscal realizada por la CGR el 21 de octubre de 2025⁷⁶, se detectó la entrega y pago por actividades de obra de baja calidad y que evidencian deterioro prematuro, que ocasionaron un **presunto detrimento al patrimonio público de \$110.173.891**, fundamentado en los siguientes hechos:

1. En las áreas de circulación del bloque de preescolar, se evidencian abultamientos e inexistencia del emboquille⁷⁷ correspondiente para pisos de este tipo de alto tráfico.
2. En las áreas de circulación del bloque C del piso 3, se encontró que la cerámica no presenta adherencia con el material de conformación y es inexistente el sellado de las juntas entre baldosas; así como, desprendimientos de elementos y discontinuidades en la superficie del piso.
3. El expediente del acuerdo de obra 403070-2020, muestra requerimientos de la Unidad de Gestión del FFIE a los contratistas de obra e interventoría por los mismos hechos identificados por la CGR en su inspección visual de octubre de 2025:
 - a. *“Postventa #1: Desprendimiento de Enchapes de Piso Tablón 25 x 25 o 30 x 30: - Se constata desprendimiento del enchape de piso en la descripción del registro fotográfico anexo en donde se pudieron observar las siguientes características: -Desprendimiento de enchapes de piso respecto al mortero de nivelación. -Abultamiento de enchape de piso respecto al mortero de nivelación.”*⁷⁸ (Énfasis fuera de texto)
 - b. *“...posibles deficiencias de control de calidad en la ejecución de la obra: Pisos en baldosa tipo gres presentan abultamientos y levantamiento en varias zonas del proyecto, incluyendo bloque de preescolar, frente a escalera de aulas, y lugares varios en el bloque de primaria, pisos 2 y 3...”*⁷⁹ (Énfasis fuera de texto)
4. Para el cálculo del presunto detrimento, se aplicó el siguiente método:
 - a. La forma de pago del acuerdo de obra 403070-2020 era por hitos ejecutados y recibidos. Se identificó en el presupuesto inicial del contratista que el valor ofertado para **el hito de pisos era de \$440.695.564**.

⁷⁶Acompañada por profesionales de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, la rectora de la I.E., representante de la interventoría (Consorcio AGG) y profesional senior de la coordinación regional del FFIE

⁷⁷ El emboquillado en cerámica es el proceso de rellenar las juntas (los espacios) entre las baldosas con un material llamado boquilla para sellar, proteger y dar un acabado estético y uniforme al piso.

⁷⁸ Oficio radicado FIE2024EE008358 del 31 de mayo de 2024, por parte de la coordinación de posventas de la Unidad de Gestión del FFIE al Consorcio AGG (interventoría).

⁷⁹ Oficio con radicado FIE2024EE016866 del 7 de octubre de 2024, por parte de la coordinación de mejoramientos de la Unidad de Gestión del FFIE al Consorcio Desarrollo Escolar (obra).

- b. Este hito de pisos fue pagado por el total del área de circulaciones, que correspondió a 1117,81 m²; en el cuadro es la columna “Área propuesta”.
- c. Se identificó el área con problemas de calidad, según la visita de la CGR, propuesta arquitectónica y los oficios de requerimiento de posventas; en el cuadro es la columna “Área afectada”.
- d. Se halló la relación entre el área con problemas de calidad (paso c) y el total pagado (paso b).
- e. Con el resultado del paso d, se multiplicó por el total pagado en recurso (paso a), para conocer el costo del piso con problemas de calidad, cuantía que corresponde al presunto daño al patrimonio, así:

Cuadro No. 65. Cálculo de la cuantía del presunto detrimento al patrimonio por problemas de calidad del contrato 403070-2020 (FFIE)

Cifras en pesos corrientes

Hito Presupuesto	Área propuesta m ² <i>Plano A-100. Cuadro de áreas</i> A	Área afectada m ² B	Relación de áreas C = B / A	Valor área propuesta D	Presunto detrimento al patrimonio C x D
Pisos de circulación Bloque A piso 1	1117,81	179,95	0,16	440.695.564	70.511.290
Pisos de circulación bloque C piso 3	1117,81	101,29	0,09	440.695.564	39.662.601
Total, presunto detrimento al patrimonio público					110.173.891

Fuente: expediente del contrato 403070-2020 y visita de la CGR en octubre de 2025. Cálculos propios. Elaboró: CGR.

Estos hechos evidencian una gestión ineficiente e ineficaz de los recursos públicos e inobservancia de los principios que rigen la función administrativa; se debieron a fallas de vigilancia y control de la supervisión de la Unidad de Gestión del FFIE y de la interventoría (acta de servicios 403070-2020), al recibir y pagar obras con dificultades de calidad. Así mismo, por debilidad de la labor del contratista del acuerdo de obra 403070-2020, al entregar actividades de obra de baja calidad y que evidencian deterioro prematuro.

Hallazgo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$110.173.891.

Respuesta del FFIE

“En relación con el proceso de instalación de pisos y los materiales utilizados, los pagos correspondientes se realizaron conforme a las aprobaciones de la Interventoría, al registro documental y al seguimiento en campo. Tanto en el momento del recibo y reconocimiento de parciales como en el recibo definitivo de los espacios, la Supervisión verificó el cumplimiento de las actividades pactadas, razón por la cual procedió con los pagos asociados (...)

Respecto al proceso constructivo y su idoneidad, la Supervisión del Contrato de Obra evidenció el uso adecuado de los materiales, la correcta aplicación de la mezcla de pega y la instalación de las tabletas con el dimensionamiento apropiado y la homogeneidad requerida. Así mismo, se observó que las actividades se desarrollaron conforme al proceso estandarizado y a la ficha técnica del producto (...).

Mediante memorando interno del 10 de octubre del 2025, la Coordinación de Posventas de la Dirección Técnica remitió a la Dirección Jurídica de la UG-FFIE, el informe de presunto incumplimiento para avanzar en el proceso de reclamación correspondiente ante la Aseguradora. Así mismo, y con la finalidad de completar dicho informe, se solicitó a la Interventoría las pruebas técnicas correspondientes a la cuantificación del daño, así como el inventario de las actividades y cantidades de obras requeridos, y demás documentos tendientes a dar solución a las novedades de posventas reportadas.

En consecuencia, las condiciones observadas por el Ente de Control guardan relación directa con la ausencia de mantenimiento preventivo y correctivo a cargo de la ETC y de la Institución Educativa, tal como lo determina el Convenio Interadministrativo 1485 y el Manual de Mantenimiento entregado en el dossier.” (Dirección Jurídica PA- FFIE, radicados FIE2025ER020104 y FIE2025EE020318, 2025)

Respuesta de la entidad territorial

“Es de mencionar que desde el Municipio de Soacha en Cabeza de la Secretaría de Educación desde los años 2024 y 2025 bajo los oficios SEM-DE-PE-2083-2024 Y SEM-DE-PE-1011-2025 los cuales se adjuntan se le ha realizado las notificaciones al FFIE para solicitar atención por parte del área de postventas debido a los daños existentes en los pisos de circulación como se evidenció el día de la visita con el ingeniero de la CGN. En el mes de Julio de 2025 el Municipio de Soacha y la Secretaría de Educación decide realizar intervención de aproximados 40m2 en las zonas donde se evidenciaba el levantamiento del piso en las zonas de circulación junto con un mantenimiento preventivo en la emboquillada de juntas para evitar mayor deterioro del piso de circulación afectando la comunidad educativa se anexa registro fotográfico.” (Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, radicado SEM-DAF-2303-2025, 2025)

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

En la respuesta del FFIE se aportan imágenes del proceso constructivo de la cerámica; no obstante, la ausencia de los materiales adecuados para realizar el sellado de las juntas entre cerámica (emboquille) tiene consecuencias que no son notorias a corto plazo. Por lo tanto, la ausencia de este sellado genera humedad que, para el caso de este colegio, penetró y dañó la base. Este daño permite que la suciedad y las manchas se acumulan más fácilmente, se debilita la adherencia entre las piezas y se favorece la aparición de hongos y moho, con la consecuencia adicional del levantamiento y rotura de algunas piezas, situaciones evidenciadas por la CGR durante su inspección de octubre de 2025.

Ahora bien, es importante recalcar que no solo la ausencia del sellado de la junta deriva en estos desprendimientos y rotura de la cerámica. Desde el 30 de mayo de 2023, la rectoría de esta institución educativa ha reportado estas lesiones en la cerámica:

- a. *“Se ven algunas tabletas afectadas por el agua, se hace necesario su cambio o adoptar las medidas requeridas de limpieza e impermeabilización toda vez que su deterioro deslucen en una obra nueva” (Oficio IEL 049 28-06-2022, Rectora I.E. León XIII, del 26 de junio de 2022)*
- b. *“Los bordes del piso frente al área administrativa y del salón de artes se están desportillando, fracturándose y desprendiéndose, se anexa registro fotográfico” (Rectora I.E. León XIII, 30 de mayo de 2023)*

Por lo anterior, y considerando que es una problemática alertada desde que se entregó la obra y que la administración municipal ha realizado el cambio de algunas piezas en cerámica, se concluye que las lesiones evidenciadas por la CGR corresponden a obras de baja calidad ejecutadas por el contratista. Esto lo confirma el FFIE al solicitar a la interventoría las pruebas técnicas correspondientes al daño (informe de presunto incumplimiento), reafirmando lo indicado por este ente de control al endilgar la ejecución de actividades de baja calidad, con deterioro prematuro; así como, las fallas de vigilancia y control de la supervisión de la Unidad de Gestión del FFIE y de la interventoría. Por lo tanto, se ratifica el hallazgo con **presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$110.173.891.**

Hallazgo No. 15 Ascensor fuera de servicio. IE León XIII sede principal. Municipio de Soacha. Acuerdo de Obra 403070-2020 del FFIE⁸⁰ (D)

El ascensor entregado a la Entidad Territorial Certificada el 28 de octubre de 2022, en el marco del acuerdo de obra 403070 de 2020 entre el FFIE y el Consorcio Desarrollo Escolar G4, se encuentra deteriorado y fuera de servicio desde septiembre de 2023. Esto debido a la falta de mantenimiento preventivo, por incumplimiento de las normas técnicas y de los manuales de mantenimiento del municipio y la IE Le León XIII; hecho que afecta la prestación del servicio educativo, limita la movilidad de personas con discapacidad (según la NTC 6047) y representa un riesgo para la seguridad de la comunidad educativa.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 2, sobre los fines esenciales del Estado, 209, sobre la función administrativa y 366, sobre el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículos 3, fines de la contratación estatal, 5, derechos y deberes de los contratistas, 23, principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales y 26, principio de responsabilidad.

Ley 361 de 1997, mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones. Título IV, sobre la accesibilidad.

Ley 489 de 1998, normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Artículo 3, principios de la función administrativa.

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción. Artículos 83 y 84, supervisión e interventoría contractual.

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario⁸¹. Artículos 25, destinatarios de la ley disciplinaria, 27, acción y omisión y 38, deberes de los servidores públicos.

Decreto 2269 de 1993, Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología.

⁸⁰ CGR Código APA – COH_10827_2025-1-AU-CU

⁸¹ Deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

“Artículo 3. La Normalización Técnica será adelantada por: (...) b) El Organismo Nacional de Normalización, quien ejercerá las funciones previstas en el presente Decreto. El Instituto Colombiano de Normas Técnicas, Icontec, continuará siendo el Organismo Nacional de Normalización (...)” (Énfasis fuera de texto)

NTC 5926-1 y 5926-2, del ICONTEC, criterios para las inspecciones de ascensores, escaleras mecánicas, andenes móviles y puertas eléctricas”. Literal 4. Esquema de evaluación 4.1 Clasificación de defectos

NTC 6047, el ICONTEC ha aprobado y adoptado la norma técnica sobre accesibilidad al medio físico espacios de servicio al ciudadano en la administración pública. Requisitos- discapacidad; accesibilidad; entidad pública; espacios físicos.

“1.3 Ascensores (elevadores) 13.1 Generalidades. Todos los niveles de una edificación deben ser accesibles mediante rampas o ascensores (elevadores). (...) que deben estar accesibles para todas las personas, incluidas aquellas con discapacidades. (...)”

Manual de uso, conservación y mantenimiento de infraestructura educativa. Ministerio de Educación Nacional. Diciembre de 2015 Literal 9. Instrucciones de uso, operaciones de mantenimiento y actuaciones, 9.13 Instalaciones de transporte 9.13.1 Ascensores o elevadores.

El Consorcio FFIE Alianza BBVA (vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del FFIE, suscribió el Acuerdo de obra 403070 del 2 de octubre de 2020, con el Consorcio Desarrollo Escolar - G4, para *“Realizar las labores de i) Construcción y ii) Post-construcción de la Institución Educativa León XIII sede principal ubicada en la Carrera 9 No. 47-50 en el municipio de Soacha, departamento de Cundinamarca”*, por \$12.088.509.278 (60% aportado por el FFIE y 30% por el Municipio de Soacha). Plazo: 17 meses y 15 días. Acta de inicio: 28 de diciembre de 2020. Acta de terminación de la obra: 26 de julio de 2022. A 31 de diciembre de 2024, el FFIE reportó un avance físico y financiero del 100%.

La interventoría se adelantó mediante el acta de servicios de interventoría 403070-2020 con el Consorcio AGG.

Producto de la revisión documental del contrato y de la visita de inspección fiscal realizada por la CGR el 21 de octubre de 2025⁸², se evidenció que, el ascensor entregado al Municipio de Soacha el 28 de octubre de 2022, en el marco del acuerdo de obra 403070 de 2020 entre el FFIE y el Consorcio Desarrollo Escolar G4, se encuentra deteriorado y fuera de servicio desde septiembre de 2023. Esto debido a la falta de mantenimiento preventivo, por incumplimiento de las normas técnicas y de los manuales de mantenimiento del municipio y la IE Le León XIII; hecho que demuestra mala gestión y afecta la prestación del servicio educativo, limitando la movilidad de personas con discapacidad (según la NTC 6047) y representando un riesgo para la seguridad de la comunidad educativa.

⁸²Acompañada por profesionales de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, la rectora de la I.E., representante de la interventoría (Consorcio AGG) y profesional senior de la coordinación regional del FFIE

1. El acuerdo de obra 403070-2020 terminó su ejecución el 26 de julio de 2022, con acta de entrega y recibo a satisfacción al Municipio de Soacha del 28 de octubre de 2022. Funcionó hasta septiembre de 2023.
2. Durante la visita de la CGR en octubre de 2025, se evidenció el ascensor de 3 paradas ubicado en el bloque E de acceso al colegio perpendicular a la calle 6ta, apagado y fuera de funcionamiento; sin que se haya logrado acceder al equipo, por cuanto el personal que acompañó el recorrido, no contaba con la llave.
3. La rectoría de la Institución Educativa refirió que el 20 de junio del 2023 se celebró el contrato CPS015 para *“contratar el servicio de mantenimiento correctivo y preventivo al elevador vertical hidráulico serie E0198”*. Este trabajo fue realizado el 21 de septiembre de 2023; en su informe, el contratista mencionó *“... el equipo queda apagado, pero en funcionamiento...”*. No obstante, desde esa fecha no se realiza otro tipo de mantenimiento.
4. El manual de mantenimiento del ascensor, entregado por el contratista de obra, señaló que *“...las revisiones del elevador deberán realizarse por la empresa mantenedora como máximo cada dos meses...”*.
5. La NTC 6047 del ICONTEC, indicó que, los ascensores deben estar accesibles para todas las personas, incluidas aquellas con discapacidades. Por otra parte, las NTC 5926-1 y 5926-2 brindan criterios para las inspecciones de ascensores y en el marco de un esquema de evaluación califica la deficiencia de funcionamiento como *“Grave”* debido a: *“...No existe empresa encargada del mantenimiento ni conservación del aparato haciendo constar de un registro de mantenimiento (contrato bitácora, reporte técnico, acta de mantenimiento, etc.) (...)”*
6. El Manual de uso, conservación y mantenimiento de infraestructura educativa del Ministerio de Educación Nacional⁸³, señaló que, los ascensores de las instituciones educativas requieren mantenimiento preventivo (responsabilidad del establecimiento educativo) y correctivo (responsabilidad de la entidad territorial certificada). Frente a esto, se evidencia que cada seis meses se debe realizar un examen y subsanación de los problemas que surjan en el equipo, y cada año se debe realizar inspección y comprobación del buen funcionamiento de la instalación completa, actividades que no se han realizado desde septiembre de 2023.

Lo anterior por incumplimiento de las normas técnicas y manuales de uso y conservación de la infraestructura educativa, por ausencia de mantenimiento preventivo del ascensor a cargo del Municipio de Soacha y de la Institución Educativa León XIII, afectando la prestación del servicio educativo, limita el tránsito de personas con movilidad reducida (NTC 6047) y compromete la seguridad de la comunidad educativa del establecimiento educativo.

⁸³ Manual de uso, conservación y mantenimiento de infraestructura educativa. Ministerio de educación, diciembre 2015, Pagina 25. Mantenimiento

Respuesta de la entidad territorial

“La Rectora de la institución adelanto nuevamente el trámite de la contratación del respectivo mantenimiento del ascensor para la vigencia 2024, pero se evidenció que la infraestructura nueva presento fallas en el fluido electro que afectaron los equipos de bombeo de agua potable como el ascensor, razón por la se remitieron los oficios SEM-DE-PE-2083-2024 Y SEM-DE-PE-1011-2025 ante el FFIE, donde se solicitó visita técnica del personal del posventas del FFIE para realizar diagnóstico de fondo frente a el fallo eléctrico y otros elementos como los mencionados por la observación 9,

Mediante comunicado FIE2025EE011230 del 25 de junio de 2025 se recibió la confirmación de la visita por parte del área de Postventas del FFIE, la cual fue realizada el día 4 de Julio de 2025. Donde se realizó recorrido por las instalaciones de la institución y se dio a conocer los requerimientos que se tiene frente a este elemento y otros, desde el FFIE se obtuvo respuesta bajo el radicado FIE2025EE011227 en el cual manifiesta que solicitaron la atención del contratista como de la interventoría y a la fecha no han dado respuesta.

En línea con todo lo anteriormente explicado y los anexos enviados que respaldan que desde el Municipio de Soacha, la Secretaría de Educación como la Institución Educativa se ha tenido la firme convicción conocimientos del manual entregado por el contratista de obra Consorcio Desarrollo Escolar, se han realizado los mantenimientos preventivos y correctivos necesarios para el mantenimiento y perdurabilidad de la infraestructura y los equipos que componen la misma, pero no es entendible como fue evidenciado en la visita realizada por este ente de control el prematuro daño de ciertos elementos y la falla eléctrica que se presenta y que no hace llegar energía al ascensor.

Desde el Municipio de Soacha estamos a la espera de una respuesta de raíz a los hallazgos encontrados y comunicados al FFIE y a su vez desde la Institución Educativa se adelantaran los procesos de contratación para mantenimiento y diagnóstico del ascensor.” (Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, radicado SEM-DAF-2303-2025, 2025)

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo reprochado por la CGR; toda vez, que no aporta evidencia de que el ascensor esté operando; es decir, la situación constatada se mantiene desde hace dos años, posterior al último mantenimiento de este equipo.

Respecto a la respuesta del municipio sobre presuntas “fallas en el fluido electro”, se precisa que, según la evidencia documental, la CGR no identifica ningún diagnóstico eléctrico que justifique que el ascensor se encuentre fuera de servicio por esta razón. Adicionalmente, esta situación solo se expuso al FFIE hasta el 12 de septiembre de 2024; fecha en la cual, la Secretaría de Educación del municipio y la Institución Educativa eran responsables de los mantenimientos periódicos.

Para el momento del último mantenimiento realizado el 21 de septiembre de 2023, se evidenció que el ascensor quedó apagado y habilitado para funcionar únicamente si se efectuaban los mantenimientos periódicos respectivos; los cuales, luego de dos años, no se han realizado. El incumplimiento de las normas técnicas y de los manuales de uso y conservación de la infraestructura educativa, derivado de la ausencia de mantenimiento

preventivo del ascensor a cargo del Municipio de Soacha y de la Institución Educativa León XIII, ha afectado la prestación del servicio educativo, limitando el tránsito de personas con movilidad reducida (NTC 6047) y comprometiendo la seguridad de la comunidad educativa del establecimiento educativo. Por tanto, se configura el **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria**.

Infraestructura deportiva

El universo de la infraestructura deportiva por \$82.852.904.050 está conformado por dos contratos de obra nueva y uno de interventoría suscritos por el Municipio de Soacha en 2021 con recursos propios y liquidados en 2024, para la construcción del parque de “los locos” y el mantenimiento - adecuación de parques del municipio.

Se evaluó una muestra de \$82.744.381.517 equivalente a 99,9%, concluyendo que se realizó el mantenimiento y la adecuación de los parques objeto del contrato 3435 de 2021 y la construcción del “Parque de los locos”, garantizando mayor disponibilidad de espacios deportivos para la comunidad. Las obras, en términos generales, se desarrollaron conforme con las especificaciones técnicas y a los planos de diseño. No obstante, se identificaron debilidades en el desarrollo de actividades puntuales, materia de los hallazgos 16 y 17, relacionados por pago de obra no ejecutada, incumplimiento de especificaciones, sin uso y, en otros casos, con deterioros prematuros o de baja calidad, lo que afectó la inversión de los recursos para el fortalecimiento del deporte.

Las conclusiones sobre las obras revisadas se presentan así:

Cuadro No. 66. Conclusiones sobre la muestra de infraestructura deportiva

Cifras en pesos corrientes

Contrato	Objeto	Valor contrato			Obligación	Conclusión
		Total	Nación	Propios		
3435-2021 Agorasport S.A Sucursal Colombia	Mantenimiento y adecuación de parques del municipio de Soacha Cundinamarca	26.613.260.310	-	26.613.260.310	26.613.260.310	El contrato incluyó en su alcance el mantenimiento y adecuación de 18 parques; así como, el suministro e instalación de cuatro parques tipo dos, en diferentes áreas comerciales y recreo deportivas del municipio. Estas obras fueron inspeccionadas por la CGR entre el 17 y 19 de septiembre de 2025. En términos generales, las obras entregadas el 2 de octubre de 2024, presentan deterioro localizado, por debilidad del proceso constructivo del contratista, evidenciándose la entrega y pago por actividades de obra de baja calidad, con deterioro prematuro generando un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y fiscal.
3436-2021 Unión Temporal Adecuación	Construcción de parque de los locos del municipio de Soacha Cundinamarca.	49.804.197.513	-	49.804.197.513	49.804.197.513	Este complejo deportivo fue finalizado el 1 de noviembre de 2024 y en la inspección visual de la CGR (septiembre de 2025) se identificó la construcción de gimnasio, baterías

Contrato	Objeto	Valor contrato			Obligación	Conclusión
		Total	Nación	Propios		
Parque Soacha 2021						sanitarias, parque infantil, skatepark, cancha de tenis y pádel, coliseo múltiple, auditorio, canchas de squash y un edificio central de cuatro pisos, en el cual se ubican áreas de boxeo y zona administrativa del IMRDS. Se identificó el pago de obra no ejecutada, otras sin funcionamiento y algunas con deterioro prematuro generando un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y fiscal.
3513-2021 Unión Temporal Interparques Soacha 21-22	Interventoría administrativa, técnica, jurídica, financiera, social y ambiental para el mantenimiento y adecuación de parques y construcción de parque de los locos del municipio de Soacha Cundinamarca	6.326.923.694	-	6.326.923.694	6.326.923.694	El contratista tenía la obligación de ejercer la interventoría a los proyectos de parque de los locos y mantenimiento y adecuación de parques (contratos 3435 y 3436 de 2021). En general se cumplió el objeto, durante la ejecución aprobó las actas parciales, suspensiones adiciones y prorrogas. No obstante, se presentaron fallas en la vigilancia y seguimiento realizado por esta interventoría, al aprobar el pago de obras sin ejecución, otras sin funcionamiento y otras con deterioro prematuro.
Total, muestra					82.744.381.517	

Fuente: Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

El estado de los contratos con corte a 31 de diciembre de 2024 se muestra a continuación:

**Cuadro No. 67. Estado de los contratos de infraestructura deportiva evaluados.
Municipio de Soacha**

Contrato	Objeto	Diagnóstico a 31 de diciembre de 2024		
		Estado	% Avance físico	% Avance financiero
3435-2021	Mantenimiento y adecuación de parques del municipio de Soacha Cundinamarca	Liquidado	100	100
3436-2021	Construcción de parque de los locos del municipio de Soacha Cundinamarca.	Liquidado	100	100
3513-2021	Interventoría administrativa, técnica, jurídica, financiera, social y ambiental para el mantenimiento y adecuación de parques y construcción de parque de los locos del municipio de Soacha Cundinamarca	Liquidado	100	100

Fuente: Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

El Ministerio del Deporte no reportó infraestructura deportiva para el Municipio de Soacha en 2024.

**Hallazgo No. 16 Deficiencias en la ejecución de actividades “Parque de los Locos”.
Municipio de Soacha⁸⁴ (D, F)**

En el contrato de obra 3436 de 2021 entre el Municipio de Soacha y la Unión Temporal Adecuación Parque Soacha 2021 para la Construcción de parque de los locos del municipio, se detectaron pagos por obras no ejecutadas, otras sin funcionamiento y algunas con deterioro prematuro. Estas irregularidades mostraron inobservancia de los principios administrativos y se debieron a fallas en la supervisión, interventoría y mantenimiento; así como, debilidad de la labor del contratista de obra; lo que, generó presunto detrimento al patrimonio por **\$656.814.480**, y afectó los recursos destinados al fortalecimiento del deporte y la confianza ciudadana en la inversión pública.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 2, sobre los fines esenciales del Estado, 209, sobre la función administrativa, 365, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del estado y 366, sobre el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículos 3, fines de la contratación estatal, 5, derechos y deberes de los contratistas, 23, principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales y 26, principio de responsabilidad.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículos 1 y 2, definición y objetivos del sistema de control interno.

Ley 489 de 1998, normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Artículo 3, principios de la función administrativa.

Ley 610 de 2000, procesos de responsabilidad fiscal (modificada por el Decreto Ley 403 de 2020). Artículos 3, gestión fiscal y 6, daño patrimonial al Estado.

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción. Artículos 83 y 84, supervisión e interventoría contractual.

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario⁸⁵. Artículos 25, destinatarios de la ley disciplinaria, 27, acción y omisión y 38, deberes de los servidores públicos.

NTC 6047 de 2013 accesibilidad al medio físico. Espacios de servicio al ciudadano en la administración pública.

“24.6 Asiento del sanitario, la parte superior del sanitario debe estar entre 400mm y 480 mm desde el suelo. (...) La distancia mínima desde el borde del asiento del sanitario a la pared posterior debería estar entre 650 mm y 800 mm. La distancia mínima de un baño esquinero desde el sanitario a la pared adyacente debería ser 250mm. La distancia mínima desde la línea central de un baño esquinero a la pared adyacente debería ser de 450mm.

⁸⁴ CGR Código APA – COH_10385_2025-1-AU-CU

⁸⁵ Deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Si se proporciona un apoyo a la espalda, la distancia desde el asiento a este respaldo debería estar entre 500mm y 550mm.”

El Municipio de Soacha suscribió el contrato de obra 3436 del 18 de noviembre de 2021 con la Unión Temporal Adecuación Parque SOACHA 2021, para la *"Construcción de parque de los locos del municipio de Soacha Cundinamarca"* por \$49.804.197.513, provenientes de plusvalía (3%) y recursos de crédito (97%). A 31 de diciembre de 2024, el contrato de obra presentó avance físico y financiero del 100% y acta de liquidación del 20 de diciembre de 2024. La interventoría la realizó la Unión Temporal Interparques Soacha 21-22, según contrato 3513-2021.

Producto de la revisión documental y lo cotejado durante la visita de inspección fiscal realizada por la CGR el 15 y 16 de septiembre de 2025⁸⁶, se identificó el pago de obra no ejecutadas, otras sin funcionamiento y defectos de calidad de algunas actividades entregadas, que causaron un presunto detrimento al patrimonio público por \$656.814.480, fundamentado en los siguientes hechos:

Cuadro No. 68. Detalle del hallazgo de la CGR para el contrato 3436-2021

Cifras en pesos corrientes

Contrato 3436-2021 Acta de recibo final 14 de junio de 2024					Hallazgo de la CGR		
Ítem	Descripción	Unidad	Valor unitario	Cantidad pagada	Cantidad verificada	Valor presunto detrimento	Comentario
A. Pago de obra sin ejecución							
2.8.3	División acero inoxidable orinal cantiliver (1,48m x1,80m)	un	638.547	6	6	1.183.190	Se evidenció la ejecución de elementos de acero inoxidable de 0,46m x 0,96m (0,44 m²), siendo esto menor a la especificación contractual. Frente a esto, el contratista manifestó que⁸⁷: <i>"Tras la verificación del APU y la comparación con la descripción del ítem contenida en el balance, se identificó una inconsistencia en la definición de la unidad de área. El enunciado del ítem indica dimensiones "148 x 1,80 M", que se interpreta como 1,48 m x 1,80 m, equivalente a 2,664 m², mientras que en el APU figura un área de 0,68 m²</i> <i>Esta discrepancia seguramente correspondió a un error de tipeo en la ficha del ítem que no coincide con la cantidad registrada en el APU, y que a su vez impactó el valor incluido en el balance. (...) se recalcula y se ajusta las cantidades ejecutadas, generándose un saldo a favor del contratista por valor de \$ 849.139 pesos M/cte, frente a este ítem."</i> No obstante, la información entregada por el contratista junto con esta respuesta no está validada por la interventoría y no hace parte de los documentos contractuales.

⁸⁶ Esta visita estuvo acompañada por el apoyo a la supervisión de los contratos en cuestión de la secretaría de infraestructura del Municipio de Soacha, el residente de obra del contratista de obra y el representante legal suplente del contratista de interventoría. Se inspeccionaron visualmente las actividades ejecutadas y se cuantificaron algunas cantidades de obra teniendo en cuenta el acta de terminación de obra del 14 de junio de 2024

⁸⁷ Con ocasión a la visita realizada por este ente de control al parque "los locos", el contratista de obra (unión temporal adecuación parque Soacha 2021) remitió a Municipio de Soacha el oficio con radicado UTAPS2021-CO3436-Cons-026-2025 del 19 de septiembre de 2025, en el que se hacen algunas aclaraciones técnicas respecto a lo evidenciado en la visita de la CGR en los siguientes términos:

Contrato 3436-2021 Acta de recibo final 14 de junio de 2024					Hallazgo de la CGR																
Ítem	Descripción	Unidad	Valor unitario	Cantidad pagada	Cantidad verificada	Valor presunto detrimento	Comentario														
							La CGR evidencia que el contratista ejecutó una obra en menor cantidad y diferente especificación a la contratada, como se indica a continuación: <table><tr><th>Especificación APU 3436-2021</th><th>Según visita de la CGR</th><th>Relación área</th><th>Precio unitario según relación área</th></tr><tr><td>0,68 m²</td><td>0,46 m x 0,96 m = 0,47 m²</td><td>0,47 / 0,68 = 0,70</td><td>0,70 x \$638.547 = \$ 441.349</td></tr></table> En el entendido de que el contratista instaló y suministró 6 divisiones \$441.349 (valor calculado en la tabla anterior), se tiene que: <table><tr><th>Valor unitario Contrato 3436-2021</th><th>Valor unitario Cálculo CGR</th><th>Diferencia valores unitarios</th></tr><tr><td>638.547</td><td>441.349</td><td>197.198</td></tr></table> Con el anterior valor y considerando que fueron pagadas 6 unidades, el presunto detrimento por el ítem 2.8.3 corresponde a \$ 197.198 x 6 unidades = \$ 1.183.190 (sin AIU).	Especificación APU 3436-2021	Según visita de la CGR	Relación área	Precio unitario según relación área	0,68 m²	0,46 m x 0,96 m = 0,47 m²	0,47 / 0,68 = 0,70	0,70 x \$638.547 = \$ 441.349	Valor unitario Contrato 3436-2021	Valor unitario Cálculo CGR	Diferencia valores unitarios	638.547	441.349	197.198
Especificación APU 3436-2021	Según visita de la CGR	Relación área	Precio unitario según relación área																		
0,68 m²	0,46 m x 0,96 m = 0,47 m²	0,47 / 0,68 = 0,70	0,70 x \$638.547 = \$ 441.349																		
Valor unitario Contrato 3436-2021	Valor unitario Cálculo CGR	Diferencia valores unitarios																			
638.547	441.349	197.198																			
12.6.1	Sanitario y lavamanos discapacitados (valv+boton)	un	1.669.443	9,00	9,00	0	En la visita de inspección visual de la CGR se identificaron 2 unidades en el bloque de administración y 2 unidades en el bloque de baterías sanitarias PMR, respecto a esto el contratista de obra indicó: <i>“Se realizó la revisión del ítem y sus unidades instaladas en el proyecto en conjunto con la contraloría y la interventoría, encontrando que de dicho combo solo había 4 unidades instaladas, de las 13 cobradas faltaría por justificar las otras 9 unidades, dichas unidades se encuentran ubicadas de la siguiente manera:• Administración primer piso 2 unidades •Administración segundo piso 4 unidades (3 normales + 1PMR) •Administración tercer piso 4 unidades (3 normales + 1PMR) •Baños PMR 2 unidades •Garita del celador”</i> Las baterías sanitarias adicionales que indicó el contratista en su comunicado, corresponden a unas con una especificación diferente a la del contrato y no cumplen con la norma NTC 6047 accesibilidad al medio físico, literal 24.6 asiento del sanitario.														
B. Obra sin funcionamiento																					
NP 1.2.10.5	Instalación de Planta de emergencia 250kVA efectivos en Bogotá (200kW) en cabina insonorizada ⁸⁸	un	193.944.093	1,00	0,00	193.944.093	La CGR evidenció, al momento de la visita realizada, que la planta eléctrica de emergencia estaba sin funcionamiento. Frente a esto indicó el contratista de obra que se entregó funcionando; sin embargo, refiere: <i>“Por parte del contratista UTAPS, se realizó la entrega del proyecto el 13 de diciembre de 2024, incluyendo el sistema de red contra incendios (RCI) en pleno funcionamiento, al igual que los equipos que lo componen (bomba principal, bomba jockey, controladores, gabinetes, redes y tableros), todos operando de manera adecuada.</i>														

⁸⁸ NP 1.2.10.5 Instalación de Planta de emergencia 250kVA efectivos en Bogotá (200kW) en cabina insonorizada. (El cuarto técnico de la planta y obras complementarias las hará la Unión Temporal)

Contrato 3436-2021 Acta de recibo final 14 de junio de 2024					Hallazgo de la CGR		
Ítem	Descripción	Unidad	Valor unitario	Cantidad pagada	Cantidad verificada	Valor presunto detrimento	Comentario
							<i>De otro lado, informamos que actualmente la planta eléctrica de emergencia no se encuentra en funcionamiento debido a que aún no se ha finalizado el proceso de legalización de la cuenta con CODENSA (conexión eléctrica definitiva). En la reunión del pasado 22 de agosto se informó que la UTAPS adelantaría los trabajos de reposición de los elementos robados, reparación de cables, subsanación de hallazgos, tramite la factibilidad y actualización certificados de equipos para posteriormente pedir a CODENSA revisión y la energización. Se debe cumplir con los requisitos técnicos y administrativos exigidos por el operador de red.” (Carlos Andrés Leyva Bernal Representante legal Unión Temporal Adecuación Parque Soacha 2021 UTAPS2021-CO3436-Cons-025-2025 Soacha, septiembre 16 de 2025)</i> Lo anterior, permite concluir que la obra, aun recibida y pagada, no está completa, impidiendo, para el caso de la planta de emergencia, que esta funcione.
C. Obra con daños prematuros							
8.3.1	Sintético bicapa fundido en sitio, compuesto por capa de caucho aglomerado en color negro de 10 mm + capa en poliuretano liquido con epdm de color sólido. sistema de aplicación con máquina de expulsar. color azul	m ²	244.964	1.265,96	1.265,96	310.114.625	En la visita de inspección de la CGR, se evidenció el material instalado con diferentes daños y deterioros prematuros (rotura, desprendimientos y decoloración), que compromete su estabilidad, en la totalidad instalada y pagada. Desde la entrega del ítem 4.3.1, el 20 de diciembre de 2024, se han presentado diferentes solicitudes de garantías por baja calidad (entre el 23 de enero y el 8 de agosto de 2025), resumidas en: - Desprendimiento del caucho incluso en zonas de bajo tráfico o las máquinas no requieren tracción para su funcionamiento. - Filtración generalizada en zonas subyacentes a la zona de juegos en donde fue instalado el piso. - Decoloración prematura del caucho. - El caucho presenta una dureza superior a la esperada, lo cual compromete la seguridad y funcionalidad del espacio recreativo. - Una posible falla en la mezcla o aplicación del producto. - El caucho instalado no corresponde con el producto ofertado. - La calidad del producto instalado no garantiza protección frente a rayos UV.
Subtotal						505.241.908	
AIU (30%)						151.572.572	
Total, presunto detrimento						656.814.480	

Fuente: expediente del contrato 3436-2021 y visita de la CGR en septiembre de 2025. Cálculos propios.

Elaboró: CGR

Estos hechos evidencian una gestión ineficiente e ineficaz de los recursos públicos e inobservancia de los principios que rigen la función administrativa; se debieron a fallas de vigilancia y control de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Soacha (supervisión) y del contrato de interventoría 3513-2021, al recibir y pagar obras no ejecutadas y de baja calidad. Así mismo, por deficiencias en la conservación y mantenimiento a cargo del Municipio de Soacha, al no garantizar que las obras entregadas duren en el tiempo. También por debilidad de la labor del contratista de obra 3436-2021, al entregar actividades de obra de baja calidad y que evidencian deterioro prematuro.

Hallazgo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$656.814.480.

Respuesta de la entidad territorial, análisis y comentario de la CGR

Como primer aspecto la administración municipal de Soacha indicó que, conforme con el contrato de interventoría 3513-2021, corresponde a la Unión Temporal Interparques Soacha 21-22 las obligaciones técnicas de verificación de las especificaciones y proyección y aprobación de actas de pago parcial entre otras, concluyendo: “...que la interventoría tenía la obligación contractual de comparar las cantidades ejecutadas con las contratadas, y en caso de identificar diferencias —como las observadas por la Contraloría General de la República(…)”

Cuadro No. 69. Análisis y comentario de la CGR

Ítem	Descripción	Respuesta de la entidad territorial	Análisis de la respuesta (CGR)														
A. Pago de obra sin ejecución																	
2.8.3	División acero inoxidable orinal cantiliver (1,48m x1,80m)	“No menos importante, según la justificación técnica presentada por el contratista (UTAPS2021-CO3436-Cons-026-2025), en el marco de la auditoría, se realiza la verificación de los Análisis de Precios Unitarios (APU) contractuales y se evidencia que de acuerdo al APU aprobado para el ítem 2.8.3 el insumo “DIVISIONES ACERO INOX. CAL 20”, presenta un rendimiento contractual de 0.68 m² por unidad y no de 2.66 m2 como se interpreta el nombre del ítem; al revisar los elementos instalados se evidenció que cada módulo tiene una dimensión de 0,46 m × 0,98 m lo que corresponde a una superficie de 0.90 m² por unidad considerando ambas caras; siendo así que la cantidad de material instalada supera la cantidad mínima contratada.”	Teniendo en cuenta el análisis de precios unitarios contractual, se identificó que el valor unitario está calculado con base a divisiones en acero inoxidable de 0.68 m². Por lo tanto, se identifica que, aun teniendo en cuenta el APU aportado, el contratista ejecutó una obra en menor cantidad y diferente especificación a la contratada, como se indica a continuación: <table><tr><th>Especificación APU 3436-2021</th><th>Según visita de la CGR</th><th>Relación área</th><th>Precio unitario según relación área</th></tr><tr><td>0,68 m²</td><td>0,46 m x 0,96 m = 0,47 m²</td><td>0,47 / 0.68 = 0,70</td><td>0,70 x \$638.547 = \$ 441.349</td></tr></table> En el entendido de que el contratista instaló y suministró seis divisiones \$441.349 (valor calculado en la tabla anterior), se tiene que: <table><tr><th>Valor unitario Contrato 3436-2021</th><th>Valor unitario Cálculo CGR</th><th>Diferencia valores unitarios</th></tr><tr><td>638.547</td><td>441.349</td><td>197.198</td></tr></table> Con el anterior valor y considerando que fueron pagadas 6 unidades, el presunto detrimento por el ítem 2.8.3 corresponde a \$ 197.198 x 6 unidades = \$ 1.183.190 (costo directo). Así las cosas, se configura el hallazgo presuntas incidencias disciplinarias y fiscal por \$1.183.190 (costo directo).	Especificación APU 3436-2021	Según visita de la CGR	Relación área	Precio unitario según relación área	0,68 m ²	0,46 m x 0,96 m = 0,47 m ²	0,47 / 0.68 = 0,70	0,70 x \$638.547 = \$ 441.349	Valor unitario Contrato 3436-2021	Valor unitario Cálculo CGR	Diferencia valores unitarios	638.547	441.349	197.198
Especificación APU 3436-2021	Según visita de la CGR	Relación área	Precio unitario según relación área														
0,68 m ²	0,46 m x 0,96 m = 0,47 m ²	0,47 / 0.68 = 0,70	0,70 x \$638.547 = \$ 441.349														
Valor unitario Contrato 3436-2021	Valor unitario Cálculo CGR	Diferencia valores unitarios															
638.547	441.349	197.198															
12.6.1	Sanitario y lavamanos discapacitados (valv+boton)	“(…) la justificación técnica presentada por la Unión Temporal Adecuación Parque Soacha 2021, se verificó que, si bien se evidenciaron 4 unidades tipo PMR instaladas durante la auditoría, los 9 restantes corresponden a otros combos sanitarios instalados con lavamanos y grifería, cuyas especificaciones técnicas y costos unitarios guardan equivalencia económica con las unidades originalmente contratadas.”	Conforme con la respuesta de la entidad, se evidencia la ejecución de todas las baterías sanitarias pagadas. Ahora, si bien es cierto no se refiere un detrimento al patrimonio, es claro que estas baterías sanitarias no cumplen con la norma NTC 6047 accesibilidad al medio físico, literal 24.6 asiento del sanitario. Por lo tanto, se retira la incidencia fiscal comunicada, pero se mantiene la presunta incidencia disciplinaria, por ejecución de obras (sanitarios) que no cumplen la norma.														
B. Obra sin funcionamiento																	
NP 1.2.10.5	Instalación de Planta de emergencia 250kVA efectivos en Bogotá (200kW) en cabina insonorizada	“El archivo contractual y los documentos técnicos del proyecto evidencian que la planta fue recibida en pleno funcionamiento al cierre del contrato, hecho que soporta la emisión de las certificaciones (…) De acuerdo con el Oficio UTAPS2021-CO3436-Cons-040-2025 del 5 de noviembre de 2025, el contratista informó que ya fueron aprobados todos los requisitos técnicos por parte de ENEL, y que el	El Municipio de Soacha indica que los tiempos de verificación de la empresa prestadora de energía son “exógenos a la voluntad del contratista y de la administración” y que conforme esto no se configura un incumplimiento contractual. Lo anterior ratifica lo indicado por este ente de control, toda vez que la obra fue entregada por el contratista de obra sin el proceso de legalización de														

Ítem	Descripción	Respuesta de la entidad territorial	Análisis de la respuesta (CGR)
		proceso de legalización se encuentra en su fase final, pendiente únicamente de adjuntar el comprobante de pago del último periodo facturado. Asimismo, la Secretaría ha estado al tanto de las revisiones técnicas, visitas de inspección y plazos de aprobación, los cuales dependen de la agenda, tiempos de verificación y disponibilidad del personal de la empresa prestadora del servicio público. Estos tiempos son exógenos a la voluntad del contratista y de la administración, por lo que el retraso no configura incumplimiento contractual, sino un procedimiento administrativo de la entidad prestadora del servicio."	los servicios públicos definitivos lo cual deriva en que el equipo⁸⁹ no preste el servicio y no se encuentre en funcionamiento la red contra incendios o el servicio de agua en las baterías sanitarias, en caso de un corte del fluido eléctrico. Se resaltar que las plantas de emergencia no funcionan con la energía que provee el operador respectivo (ENEL para este caso) y su fin es que suministren energía a la edificación en donde se localiza al momento de un corte de energía. Por lo tanto, la operación de la planta de emergencia no depende de la legalización de la cuenta con el operador de energía. Así las cosas, se configura el hallazgo presuntas incidencias disciplinarias y fiscal por \$193.944.093 (costo directo).
C. Obra con daños prematuros			
8.3.1	Sintético bicapa fundido en sitio, compuesto por capa de caucho aglomerado en color negro de 10 mm + capa en poliuretano líquido con epdm de color sólido. sistema de aplicación con máquina de expulsar. color azul	"(...) El deterioro del piso sintético bicapa fue identificado dentro del periodo de garantía, y la Secretaría ha realizado un seguimiento continuo y verificable mediante oficios, visitas y registros técnicos, lo que demuestra diligencia administrativa y técnica en el ejercicio de la supervisión. El contratista reconoció formalmente la falla del material y programó la reposición total de la superficie afectada, acción que se inició a ejecutar el 10 de noviembre de 2025, bajo la supervisión de la Secretaría de Infraestructura. Todas las actuaciones de corrección se están desarrollando dentro de la vigencia de la garantía de estabilidad y calidad, por lo que no existe detrimento patrimonial para el Municipio. La Entidad continuará realizando visitas de verificación conjunta y requerirá informe de cierre técnico y acta de conformidad una vez finalicen las labores de reposición."	Lo indicado por el Municipio de Soacha reafirma lo reprochado por la CGR, toda vez que el contratista de obra reconoció la falla en el material instalado. Si bien la entidad manifiesta que el contratista se encuentra realizando la reparación de los daños, estas a noviembre de 2025 no han terminado y, por lo tanto, esta situación se configura como hallazgo con presuntas incidencias disciplinarias y fiscal por \$310.114.625 (costo directo).

Fuente: Oficio radicado nro. D.A.440_0001 del 13 de noviembre de 2025. Municipio de Soacha

Elaboró: CGR

Por lo expuesto, las respuestas no desvirtúan los hechos reprochados por la CGR y se configura el **hallazgo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$656.814.480.**

Hallazgo No. 17 Pago de obra de baja calidad. Contrato de obra 3435-2021. Mantenimiento y adecuación parques en Soacha⁹⁰ (D, F)

En el contrato de obra 3435 de 2021 entre el Municipio de Soacha y AGORASPORT S.A para el mantenimiento y adecuación de los parques del municipio, se detectó la entrega y pago por actividades de obra de baja calidad, con deterioro prematuro. Estas irregularidades mostraron inobservancia de los principios administrativos y se debieron a fallas en la supervisión e interventoría; así como, debilidad de la labor del contratista de obra; lo que, generó presunto detrimento al patrimonio por \$83.095.731, y afectó los

⁸⁹ "Estos sistemas están proyectados para alimentar automáticamente energía eléctrica a sistemas de iluminación, de potencia o ambos, para las áreas y los equipos designados en caso de falla de la alimentación normal o en caso de accidente en los componentes de un sistema proyectado para alimentar, distribuir y controlar la iluminación y la energía esenciales para la seguridad humana. Las plantas de generación para sistemas de energía de emergencia son utilizadas para producir energía eléctrica cuando esta falla o se suspende el suministro normal entregado a través del sistema de distribución de ESSA al usuario." NTE-05 Plantas de emergencia ESSA – Grupo EPM

⁹⁰ COH_10400_2025

recursos destinados al fortalecimiento del deporte y la confianza ciudadana en la inversión pública.

Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 2, sobre los fines esenciales del Estado, 209, sobre la función administrativa y 366, sobre el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículos 3, fines de la contratación estatal, 5, derechos y deberes de los contratistas, 23, principios y 26, principio de responsabilidad.

Ley 87 de 1993, sobre el control interno en las entidades y organismos del Estado. Artículos 1 y 2, definición y objetivos del sistema de control interno.

Ley 489 de 1998, normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Artículo 3, principios de la función administrativa.

Ley 610 de 2000, procesos de responsabilidad fiscal (modificada por el Decreto Ley 403 de 2020). Artículos 3, gestión fiscal y 6, daño patrimonial al Estado.

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción. Artículos 83 y 84, supervisión e interventoría contractual.

Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario⁹¹. Artículos 25, destinatarios de la ley disciplinaria, 27, acción y omisión y 38, deberes de los servidores públicos.

Decreto 926 de 2010, se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismorresistentes NSR-10, y sus modificaciones.

“Título D Capítulo D.3. Calidad de los materiales en la mampostería estructural D.3.4 - Mortero de pega

D.3.4.1 - Requisitos generales — Los morteros de pega utilizados en construcciones de mampostería deben cumplir la norma NTC 3329 (ASTM C270) y con lo especificado en la Tabla D.3.4-1. El mortero premezclado para pega de unidades de mampostería debe cumplir con la norma NTC 3356 (ASTM C1142). Los morteros de pega deben tener buena plasticidad, consistencia y ser capaces de retener el agua mínima para la hidratación del cemento y, además, garantizar su adherencia con las unidades de mampostería para desarrollar su acción” (Énfasis fuera de texto)

NTC 5551 de 2007 Concretos. Durabilidad de estructuras de concreto. Establece las especificaciones aplicables a concretos hidráulicos sometidos a condiciones de exposición ambiental específicas, a las cuales estará expuesta la estructura durante su vida útil total

“A.1 Protección contra acciones físicas y mecánicas

⁹¹ Deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Se puede distinguir entre dos tipos de grietas, de acuerdo con la edad del concreto. En el concreto recién colocado, antes de su endurecimiento, se pueden generar grietas por retracción plástica y por asentamiento plástico. En los siguientes días se pueden generar grietas por contracción térmica inicial. Las grietas por contracción de secado aparecen generalmente entre 1 mes y un año. Las grietas debidas a la reacción álcali-agregado, a la influencia de ciertas cargas o a la corrosión electroquímica del refuerzo serán de aparición tardía. Este proceso puede tardar años en desarrollarse, dependiendo de las condiciones de exposición.

Los cambios volumétricos y las correspondientes tensiones que se generan en las estructuras, están asociados a cambios en el contenido de humedad, diferenciales de temperatura, gradiente térmico en estructuras masivas y contracción de fraguado, entre otros.

Las fisuras de una estructura se pueden evitar con un adecuado curado, la escogencia de un adecuado espesor de recubrimiento, separación entre barras, diámetro de barras, cuantía de refuerzo, consistencia adecuada del concreto, diseño de mezcla apropiado, diseño adecuado de juntas, entre otros.”

El Municipio de Soacha suscribió el contrato de obra 3435 del 12 de noviembre de 2021 con AGORASPORT S.A. para el "Mantenimiento y adecuación de parques del municipio de Soacha Cundinamarca" por \$26.613.260.310, provenientes en su totalidad de recursos de crédito. A 31 de diciembre de 2024, el contrato de obra presentó avance físico y financiero del 100% y acta de liquidación del 20 de diciembre de 2024. La interventoría la realizó la Unión Temporal Interparques Soacha 21-22, según contrato 3513-2021.

Producto de la revisión documental y lo cotejado durante la visita de inspección fiscal realizada por la CGR entre el 17 y el 19 de septiembre de 2025⁹², se identificó el pago de obra con defectos de calidad y deterioro prematuro, que causaron un presunto detrimento al patrimonio público por \$83.095.731, fundamentado en los siguientes hechos:

Cuadro No. 70. Detalle del hallazgo de la CGR para el contrato 3435-2021

Cifras en pesos corrientes

Contrato 3435-2021 Acta de recibo final				Hallazgo de la CGR		
Ítem	Descripción	Unidad	Valor unitario	Cantidad con deterioro prematuro	Valor presunto detrimento	Comentario
2.10*	Resinas acrílicas 3 capas acabado color	m ²	86.782	722,05	62.660.943	En los parques ICARUS, Bombonera, Quintas de la laguna 1 y Brasil, intervenidos en el contrato 3435-2021, se evidenció que la resina acrílica, instalada como acabado final sobre las áreas biosaludables y canchas múltiples, presenta desprendimiento, sin un acabado continuo. Esto se generó por aplicar capas demasiado finas, que provocó que el material se desprenda y las burbujas de aire atrapadas durante la instalación, no fueron eliminadas, afectando el acabado final. Lo anterior, por debilidades en el proceso constructivo del contratista de obra.

⁹² Esta visita fue acompañada por el apoyo a la supervisión de los contratos en cuestión de la secretaría de infraestructura del Municipio de Soacha, el representante autorizado del contratista de obra y el representante legal suplente del contratista de interventoría. Se e inspeccionaron visualmente las actividades ejecutadas y se cuantificaron algunas cantidades de obra teniendo en cuenta las actas de entrega y recibo final por parques, conforme con esta visita surgen las siguientes situaciones que presentan un riesgo inherente para la pérdida del patrimonio público invertido en el proyecto.

Contrato 3435-2021 Acta de recibo final				Hallazgo de la CGR														
Ítem	Descripción	Unidad	Valor unitario	Cantidad con deterioro prematuro	Valor presunto detrimento	Comentario												
						El desprendimiento de la resina genera una superficie inadecuada, con baches u obstáculos para el usuario final ocasionando una superficie imperfecta contraria a la contratada por el Municipio de Soacha. El cálculo de la cantidad con deterioro prematuro es el siguiente: <table><tr><th>Parque</th><th>Cantidad con deterioro prematuro Visita de la CGR</th></tr><tr><td>ICARUS</td><td>221 m² + 221,68 m² = 442,68 m²</td></tr><tr><td>Bombonera</td><td>Área de cada bomba Ancho: 16,70 m Largo: 5,79 m Área = ancho x largo = 96,69 m² Son dos bombas Área total = área de cada bomba x 2 = 193,39 m²</td></tr><tr><td>Quintas de la Laguna 1</td><td>69,98 m²</td></tr><tr><td>Brasil</td><td>Zona verde lateral (2 m x 8 m) =16 m²</td></tr><tr><td>Total</td><td>722,05 m²</td></tr></table>	Parque	Cantidad con deterioro prematuro Visita de la CGR	ICARUS	221 m ² + 221,68 m ² = 442,68 m ²	Bombonera	Área de cada bomba Ancho: 16,70 m Largo: 5,79 m Área = ancho x largo = 96,69 m ² Son dos bombas Área total = área de cada bomba x 2 = 193,39 m ²	Quintas de la Laguna 1	69,98 m ²	Brasil	Zona verde lateral (2 m x 8 m) =16 m ²	Total	722,05 m²
Parque	Cantidad con deterioro prematuro Visita de la CGR																	
ICARUS	221 m ² + 221,68 m ² = 442,68 m ²																	
Bombonera	Área de cada bomba Ancho: 16,70 m Largo: 5,79 m Área = ancho x largo = 96,69 m ² Son dos bombas Área total = área de cada bomba x 2 = 193,39 m ²																	
Quintas de la Laguna 1	69,98 m ²																	
Brasil	Zona verde lateral (2 m x 8 m) =16 m ²																	
Total	722,05 m²																	
6.11	Protección de bajante en ladrillo pañetado y doble capa de pintura	un	629.425	2	1.258.850	Para los parques Malibú y León XIII Bocadillo, intervenidos en el contrato 3435-2021, se presenta lesión mecánica en la corona del ladrillo pañetado construido como protección de la bajante, específicamente entre la unión de la tapa y de la mampostería. Esta lesión se denota como una fisura en el mortero de pega, la cual facilita la agresión frente a los agentes físicos y químicos externos, afectando la durabilidad del elemento y de la bajante de aguas lluvias de la cubierta. El daño se ocasionó en una unidad de protección instalada.												
Subtotal					63.919.793													
AIU (30%)					19.175.938													
Total, presunto daño al patrimonio					83.095.731													

*Las medidas de la cantidad afectada en el ítem 2.10 fueron tomadas de las memorias de cantidades.

Fuente: expediente del contrato 3436-2021 y visita de la CGR en septiembre de 2025. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

Estos hechos evidencian una gestión ineficiente e ineficaz de los recursos públicos e inobservancia de los principios que rigen la función administrativa; se debieron a fallas de vigilancia y control de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Soacha (supervisión) y del contrato de interventoría 3513-2021, al recibir y pagar obras de baja calidad. Así mismo, por debilidad de la labor del contratista de obra 3435-2021, al entregar actividades de obra de baja calidad y que evidencian deterioro prematuro.

Hallazgo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$83.095.731.

Respuesta de la entidad territorial

“a. Ítem 2.10 - Resinas acrílicas 3 capas acabado color

Como resultado de estos requerimientos, el contratista AGORASPORT S.A. remitió el Cronograma de Postventa Parques Noviembre–diciembre 2025 (10 de noviembre de 2025), en el cual se programaron actividades correctivas en los escenarios reportados por la supervisión y que fueron visitados en conjunto del Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte de Soacha (IMRDS), para la evaluación de las afectaciones.

De acuerdo con el cronograma y el informe técnico de supervisión, las actividades de corrección se iniciarán el 12 de noviembre de 2025, con énfasis en la reparación y re aplicación de resinas y las labores previas necesarias para garantizar la adherencia y durabilidad del acabado, tales como limpieza del sustrato, generación de perfil de anclaje, sellado y secado conforme a las fichas técnicas del producto aplicado.

La supervisión realizará el acompañamiento a la ejecución de dichas labores, verificando las mezclas de resina, condiciones de espesor de aplicación, secado y aplicación conforme a ficha técnica del producto, en paralelo se realizó el acercamiento con la comunidad para la programación de las actividades de acuerdo a el cronograma de intervención

b. Ítem 6.11 - Protección de bajante en ladrillo pañetado y doble capa de pintura.

En el Cronograma de Postventa Nov–Dic 2025, se contemplan como actividades paralelas la reparación de las protecciones de bajantes en los parques Malibú y León XIII Bocadillo, programando la reposición del mortero, resane de fisura, lijado superficial y aplicación de doble capa de pintura, conforme a la especificación técnica del ítem.

Por tanto, el presunto detrimento identificado por la Contraloría no se configura, toda vez que, la afectación observada corresponde a una patología menor y localizada, que no compromete la estabilidad estructural ni la funcionalidad del sistema pluvial, dado que la función de protección del sistema de aguas lluvias recae en la mampostería, y no en el recubrimiento o pañete superficial, por lo que la fisura no representa riesgo estructural ni pérdida funcional del sistema, y el elemento afectado será reparado por el contratista dentro del periodo de garantía.”

Análisis de la respuesta y comentario de la CGR

Respecto al ítem “Protección de bajante en ladrillo pañetado y doble capa de pintura”, se precisa que, como su descripción lo indica, es un elemento de **protección**, construido en mampostería y cuyo fin es proteger de los agentes físicos y químicos externos la bajante de aguas lluvias. Sin embargo, la CGR, en su inspección de septiembre de 2025, encontró que estas fisuras comprometen la funcionalidad del elemento, toda vez que permiten la entrada de agua que facilita la aparición de diferentes patologías en las columnas de soporte de cubierta y en las bajantes, tal como se muestra a continuación:

Fotografía 1. Daños identificados por la CGR. IE León XIII



Fotografía 1. Lesión mecánica Malibu(izquierda) León XIII bocadillo + concha acústica (derecha), Soacha Cundinamarca.



Elaboró: CGR

Una vez realizado el análisis técnico, la respuesta de la entidad no desvirtúa el reproche, dado que la situación aún persiste y el hecho de que, como lo manifiesta el municipio el contratista vaya a reparar el elemento reafirma la situación planteada por la CGR.

En cuanto al ítem “*Resinas acrílicas 3 capas acabado color*” se indica que, si bien se planteó un cronograma de intervención, estas obras de reparación no constituyen al 21 de noviembre de 2025 un hecho fehaciente, real y material; toda vez, que no se han realizado.

Por los hechos expuestos, se concluye que el contratista de obra ejecutó y cobró actividades de obra de baja calidad y que evidencian deterioro prematuro, ocasionado por fallas de vigilancia y control de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Soacha (supervisión) y del contrato de interventoría 3513-2021, al recibir y pagar obras de baja calidad. Se configura el **hallazgo con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal por \$83.095.731.**

Infraestructura cultural

El universo de la infraestructura cultural por \$304.984.432 está conformado por un proyecto de consultoría e interventoría suscrito por el municipio y financiado el 100% con recursos propios, para la elaboración de estudios y diseños para la restauración del Predio La Casona-Potrero Grande del Municipio de Soacha (contratos 4200 y 4198 de 2022); los cuales, fueron evaluados en su totalidad (100%).

El contrato de consultoría y su respectiva interventoría, a 31 de diciembre de 2024, presenta ejecución financiera hasta del 70%, conforme con la forma de pago estipulada en el contrato. Se identificaron los entregables correspondientes (componente social y de sostenibilidad, estudios preliminares, levantamiento arquitectónico y topográfico, estudios técnicos y proyecto de restauración), en cumplimiento del objeto contractual.

La CGR, el 25 de septiembre de 2025, realizó visita de inspección al predio objeto de estudio de los contratos, en la que se identificó un bien de interés cultural del orden

municipal con lesiones y patologías ya identificadas por la consultoría. Al cierre de 2024, estos contratos continuaban en ejecución; el contratista realizó la entrega de los documentos contractualmente exigidos y, se encuentran en revisión por parte de la Secretaría de Cultura y Turismo del municipio. No hay evidencia de elementos de reproche fiscal.

Cuadro No. 71. Muestra de infraestructura cultural

Cifras en pesos corrientes

Contrato	Objeto	Valor		Diagnóstico a 31 de diciembre de 2024		
		Contrato recursos propios	Obligación	Estado	% Avance físico	% Avance financiero
4200-2022 Consultoría y construcciones civiles SAS	Consultoría para la elaboración de estudios y diseños para la restauración del bien denominado predio la casona-potrero grande del Municipio de Soacha	259.120.404	181.384.283,92	En ejecución	70	70
4198-2022 BRV ingeniería y planeación SAS	Interventoría técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica a la elaboración de los estudios técnicos de diagnóstico y proyecto de restauración del bien denominado predio la casona-potrero grande	68.796.042	48.157.229,40	En ejecución	70	70
Total, muestra		327.916.446	229.541.513,32			

Fuente: Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.

El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes no reportó infraestructura cultural para el Municipio de Soacha en 2024.

Infraestructura de ciencia, tecnología e innovación

El Ministerio de Ciencia y Tecnología, ni el Municipio de Soacha reportaron proyectos de infraestructura física para el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación en el municipio en la vigencia 2024.

3.1.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7 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 Municipio de Soacha

El Plan de Mejoramiento del Municipio de Soacha reportado en el SIRECI a 31 de diciembre de 2024, incluyó 51 hallazgos y 71 acciones. De las anteriores, 12 hallazgos, con 16 acciones de mejora relacionadas con la materia o asunto presentaron fecha de terminación a 31 de diciembre de 2024; por lo que fueron objeto de seguimiento, con el fin de determinar el cumplimiento de las acciones y si fueron efectivas para subsanar las causas que generaron las deficiencias, así:

Cuadro No. 72. Acciones Plan de Mejoramiento. Municipio de Soacha

No.	Hallazgo	Acciones	Efectividad		Avance %	Comentarios de la CGR
			Si	No		
	SGP-Educación					
1	Registro ejecución presupuestal de Ingresos SGP Educación Prestación Servicio- Sin situación de fondos.	Realizar un seguimiento mensual al registro realizado por la Secretaría de Hacienda con relación al recaudo y ejecución de la partida presupuestal correspondiente al SSF, del recurso de Educación - Población atendida.	x		100%	La CGR realizó seguimiento a los registros en la ejecución presupuestal de los recursos de SGP, sin evidenciar situaciones irregulares o de reproche, con origen en la causa de este hallazgo. Así mismo, se evidenció cumplimiento de la acción de mejora formulada.
2	Inconsistencias en el Rezago presupuestal vigencia 2022.	Realizar un seguimiento trimestral de los compromisos suscritos por la Secretaría de Educación con el fin de validar que se hayan cumplidos con todos los requisitos de la etapa contractual para aquellos que hayan finalizado. (Liquidación final)		x	50%	La CGR evidenció que el municipio no constituyó rezago presupuestal, ni se liberaron saldos en algunos de los contratos revisados, hecho que configuró el hallazgo 2 de este informe.
3	Ausencia de información sobre pagos de contratos de concesión del servicio educativo Municipio de Soacha	Los soportes de los pagos año 2022, se encontraban en la Secretaría de Hacienda del municipio, por lo que se fortalecerá la comunicación y control interdependencias, de forma que los pagos realizados se publiquen en el SECOP, realizando seguimientos periódicos.	x		68%	Revisados los contratos de la muestra sobre concesión del servicio educativo, sin evidenciar situaciones irregulares o de reproche, con origen en la causa de este hallazgo.
4	Deficiencias constructivas en el contrato de obra No. 024 de 2022 Institución Educativa San Mateo del Municipio de Soacha.	Se mejorará el seguimiento y control desde la Secretaría de Educación, de la ejecución de los contratos de obra civil que son desarrollados desde las instituciones educativas Oficiales a cargo de la ETC. Igualmente, se verificará el cumplimiento del compromiso firmado del contratista de obra, para la construcción de la viga de remate en el muro de cerramiento del polideportivo de la I.E.		x	100%	La CGR verificó la infraestructura educativa, ejecutada a través del FFIE. Se encontró, en la IE León XIII, obras de baja calidad constructiva, hecho que es materia del hallazgo 14, con presunto alcance fiscal y disciplinario
	PAE					
5	Incumplimiento en el mínimo de manipuladores de alimentos del PAE requeridos para el Contrato 196 de 2022 del Municipio de Soacha	Al inicio de cada contrato de prestación de servicio de alimentación escolar y con revisiones mensuales, se deberá verificar y aprobar por parte de la supervisión y/o interventoría la asignación de personal manipulador para cada sede educativa y modalidad atendida. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en la resolución No 335 de 2021.	x		100%	La CGR revisó la contratación del PAE de la vigencia 2024, sin evidenciar incumplimiento respecto a la cantidad de manipuladoras requeridas para asistir el programa. Así mismo, se evidenció

No.	Hallazgo	Acciones	Efectividad		Avance %	Comentarios de la CGR
			Si	No		
5	Incumplimiento en el mínimo de manipuladores de alimentos del PAE requeridos para el Contrato 196 de 2022 del Municipio de Soacha.	Al inicio de cada contrato de prestación de servicio de PAE y con revisiones mensuales, verificar y aprobar por parte de la supervisión y/o interventoría, la asignación de personal manipulador para cada sede educativa y modalidad atendida. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en la resolución No 335 de 2021.	x		100%	cumplimiento de la acción de mejora formulada.
5	Incumplimiento en el mínimo de manipuladores de alimentos del PAE requeridos para el Contrato 196 de 2022 del Municipio de Soacha.	Solicitar al operador la devolución de los pagos adicionales. Realizar el descuento por concepto de manipulación en el acta de liquidación del contrato 196 de 2022.	x		100%	
6	Incumplimiento en el mínimo de manipuladores de alimentos del PAE requeridos en el Contrato 3364 de 2022 del Municipio de Soacha.	Al inicio de cada contrato de prestación de servicio de alimentación escolar y con revisiones mensuales, se deberá verificar y aprobar por parte de la supervisión y/o interventoría la asignación de personal manipulador para cada sede educativa y modalidad atendida. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en la resolución No 335 de 2021.	x		100%	
6	Incumplimiento en el mínimo de manipuladores de alimentos del PAE requeridos en el Contrato 3364 de 2022 del Municipio de Soacha.	Realizar alcance a la liquidación del contrato No 3364 de 2022 en donde se solicita la devolución de recursos por concepto de manipulación.	x		100%	
6	Incumplimiento en el mínimo de manipuladores de alimentos del PAE requeridos en el Contrato 3364 de 2022 del Municipio de Soacha	Realizar alcance a la liquidación del contrato No 3364 de 2022 en donde se solicita la devolución de recursos por concepto de manipulación.	x		100%	
	Infraestructura educativa					
7	Pago de mayores cantidades a lo ejecutado en contrato de obra No. 1983- 2021 Municipio Soacha.	Solicitar al contratista la devolución de las mayores cantidades de obra identificadas, generando el reintegro de recursos por valor de \$1.766.805.	x		100%	La CGR realizó seguimiento de los contratos de construcción de infraestructura física (deportiva, educativa y cultural), sin evidenciar pago de obra no ejecutada. Así mismo, se determinó cumplimiento de la acción de mejora formulada.
8	Pago de mayores cantidades a lo ejecutado en contrato de obra No. 1983- 2021 Municipio Soacha	Efectuar un mayor seguimiento y control a todos los contratos de obra e interventoría en la etapa Contractual, a través de la contratación de personal técnico suficiente e idóneo.	x		80%	
4	En años anteriores no se llevó una verificación oportuna.	La Administración Municipal y el Concesionario adelantarán un censo georreferenciado, con el fin de aclarar el inventario total del sistema de alumbrado público.	x		100%	Dentro de la muestra de auditoría, no hubo temas relacionados con inventario del alumbrado público. Por su parte, Se determinó cumplimiento

No.	Hallazgo	Acciones	Efectividad		Avance %	Comentarios de la CGR
			Si	No		
						de la acción de mejora formulada.
1	Deficiencias en la gestión archivística, que dificulta centralizar toda la documentación del contrato de concesión e interventoría.	La Administración Municipal adelantará las actividades necesarias para organizar completamente la documentación correspondiente al contrato de alumbrado público y los que de esta se hayan derivado, de acuerdo con lo establecido en las Normas Archivísticas.	x		100%	En la presente auditoría no se evidenciaron deficiencias de archivo o gestión documental. Por su parte, se determinó cumplimiento de la acción de mejora formulada.
2	Deficiencias en el contrato de interventoría, no permite verificar el cumplimiento de las condiciones contractuales.	La Administración Municipal, adelantará una revisión a la ejecución de las labores de Interventoría a la luz del contrato actual, para realizar los ajustes a que haya lugar.	x		100%	En la presente auditoría no se evidenciaron deficiencias en los contratos que limiten la verificación del cumplimiento de las condiciones pactadas. Por su parte, se estableció cumplimiento de la acción de mejora formulada.
3	El manejo de los recursos del alumbrado público se hace a través de Fiducia contratada por la Concesión y no por el Municipio.	Presentación ante el Concejo Municipal del proyecto de acuerdo y hacer las gestiones que permitan a la administración municipal administrar directamente y no a través de un tercero el impuesto de alumbrado público.	x		100%	Dentro de la muestra de auditoría, no hubo temas relacionados con inventario del alumbrado público. Por su parte, se evidencia cumplimiento de la acción de mejora formulada.

Fuente: SIRECI e información entidad territorial.

Elaboró: CGR.

Con base en lo anterior, se determinó que, el plan de mejoramiento del Municipio de Soacha alcanzó un **87% de cumplimiento de las acciones formuladas. Fue efectivo**; toda vez que, de las 16 acciones de mejora propuestas, 14 permitieron subsanar las causas que originaron las deficiencias; sin embargo, 2 acciones fueron inefectivas; dado que, en la presente auditoría, reincidieron las irregularidades relacionadas con la constitución del rezago presupuestal y con deficiencias constructivas, configurándose nuevamente hallazgos de auditoría. En consecuencia, se requiere la reformulación de dichas acciones.

3.1.8. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 8. 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 y alertas, así:

Cuadro No. 73. Atención Denuncias, Alertas o Insumos Municipio de Soacha

Código SIPAR	Tema	Hechos	Conclusiones
2024-320667-82111-SE	PAE	La contratación del PAE se ha realizado con el mismo	En esta auditoría, se revisó la totalidad de los contratos celebrados para operar el PAE, durante la vigencia 2024 (contratos 4044 de

Código SIPAR	Tema	Hechos	Conclusiones
		operador los últimos años, sin procesos de selección adecuados. Indican que, no se cumplen con las minutas, gramajes y no se les paga a las manipuladoras de alimentos.	2023- 594/2024, 499/ 2024 y 3034/2024), sin evidenciar irregularidades en la modalidad de selección empleada, ni en la adjudicación de los contratos. Respecto al cumplimiento de los gramajes y minutas, la CGR, realizó visitas entre el 15 y 18 de septiembre de 2025 a varias instituciones educativas IE (Integrado de Soacha, Eugenio Díaz Castro sede Fusunga, Oficial Chiloé, Las Villas sede Varón del Sol), con el fin de revisar la operación del PAE, determinando cumplimiento tanto del gramaje, como de las minutas. Adicionalmente, se indagó al personal manipulador y se revisaron los comprobantes de pago a dicho personal, sin identificar irregularidad sobre la oportunidad en el pago. Sin embargo, en los contratos 4044 de 2023- 594/2024, 499/ 2024 y 3034/2024) se estableció que, algunos costos indirectos, incluyendo los asociados al personal manipulador superaron los ejecutados por los contratistas; situación que dio origen a los hallazgos 9, 10, 11,12 y 13 con presuntos alcances disciplinario y fiscal por \$5.040.529.944; así como, con otra incidencia (OI) para la UGPP.
2024-321393-82111-SE	PAE	La contratación del PAE se realiza con la misma empresa SEDEALCO, con diferentes nombres por más de 15 años, con conocimiento de funcionarios como el secretario de educación y de cobertura. Se indica que los yogures y leches de la minuta debe ser de 250 ml y la están proporcionando de 180 ml; así como, irregularidades en el cereal y las frutas.	En esta auditoría, se revisó la totalidad de los contratos celebrados para operar el PAE, durante la vigencia 2024 (contratos 4044 de 2023- 594/2024, 499/ 2024 y 3034/2024), sin evidenciar irregularidades en la modalidad de selección empleada, ni en la adjudicación de los contratos. Respecto a las leches, yogures, cereal y frutas de las minutas, la CGR, realizó visitas entre el 15 y 18 de septiembre de 2025 a varias IE (Integrado de Soacha, Eugenio Díaz Castro sede Fusunga, Oficial Chiloé, Las Villas sede Varón del Sol), con el fin de revisar la operación del PAE, evidenciando que los alimentos servidos cumplían con lo establecido en las minutas por cada grupo etario. No se evidenciaron hechos que muestren una inadecuada gestión fiscal o de los que derive un detrimento al patrimonio del Estado.
2024-322333-82111-SE	PAE	Preguntas irregularidades en el PAE.	En desarrollo de la auditoría se revisaron los contratos de PAE de la vigencia 2024 (contratos 4044 de 2023- 594/2024, 499/ 2024 y 3034/2024), se efectuaron mesas de trabajo con el equipo de seguimiento responsable del programa y visitas de verificación a las IE, entre el 15 y 18 de septiembre de 2025. Como resultado de estas acciones, se estableció que, algunos costos indirectos, incluyendo los asociados al personal manipulador superaron los ejecutados por los contratistas; situación que dio origen a los hallazgos 9, 10, 11,12 y 13, con presuntos alcances disciplinario y fiscal por \$5.040.529.944; así como, con otra incidencia (OI) para la UGPP.
2024-307876-82111-SE	PAE 2025	Se remite video de un pasaboca entregado como refrigerio el 17 de junio de 2024 en mal estado. Se solicita investigación del contrato y de los productos entregados.	La CGR realizó mesa de trabajo el 17 de septiembre de 2025 con los funcionarios encargados del seguimiento al PAE. Frente a la novedad ocurrida el 17 de junio de 2025 sobre el pastel gloria relleno de bocadillo con posible crecimiento microbiano (moho), la SEM y el operador realizaron las siguientes acciones: i) Fue retirado de las instituciones educativas. ii) El operador realizó plan de mejora; el cual, incluyó aumento de controles de calidad en cada una de las etapas en la bodega hasta el despacho del producto y entrega. iii) Controles de calidad e inocuidad por parte de la SEM y de los operadores. iv) El operador realizó auditoría al proveedor, de conformidad con la resolución 2674 de 2013.

Código SIPAR	Tema	Hechos	Conclusiones
			El equipo PAE, a través de las ingenieras de alimentos, realizaron lo siguiente: i) Verificación del plan de mejora, el cual se consideró idóneo. ii) Comités de Alimentación Escolar - CAES. iii) Visitas semanales a las IE, con el fin de verificar el servicio y mensuales a la bodega para constatar el estado y la conformidad de los productos. La CGR, realizó visitas entre el 15 y 18 de septiembre de 2025 a varias IE, con el fin de constatar las condiciones de los alimentos suministrados, tanto los preparados en sitio, como los industrializados, encontrándolos en condiciones adecuadas de calidad e inocuidad. No se evidenciaron hechos que muestren una inadecuada gestión fiscal o de los que derive un detrimento al patrimonio del Estado.
2025-347321-82111-SE	PAE	Entregan documentos sobre posibles irregularidades que pueden conllevar a colusión y malversación de fondos entre la Secretaría de Educación y Sedealco SAS.	En desarrollo de la auditoría se revisaron los contratos de PAE de la vigencia 2024 (contratos 4044 de 2023- 594/2024, 499/ 2024 y 3034/2024), se efectuaron mesas de trabajo con el equipo de seguimiento responsable del programa y visitas de verificación a las IE, entre el 15 y 18 de septiembre de 2025. Como resultado de estas acciones, se estableció que, algunos costos indirectos, incluyendo los asociados al personal manipulador superaron los ejecutados por los contratistas; situación que dio origen a los hallazgos 9, 10, 11,12 y 13, con presuntos alcances disciplinario y fiscal por \$5.040.529.944; así como, con otra incidencia (OI) para la UGPP.
Boletín interno de alertas tempranas 57 del 1 al 30 de abril de 2025 Contraloría Delegada para la Población Focalizada	PAE 2025	Alerta roja Presuntas irregularidades respecto de la calidad de los alimentos entregados en el contrato de prestación de servicios 343 del 8 de enero de 2025, para la ejecución del PAE 2025	La CGR realizó mesa de trabajo el 17 de septiembre de 2025 con los funcionarios encargados del seguimiento al PAE. Frente a la alerta relacionada con que, el operador SEDEALCO entregó alitas de pollo marinadas a los estudiantes; lo cual, se encuentra prohibido por los lineamientos de la UApA, se estableció que la Entidad Territorial autorizó la preparación especial conforme con la figura de "menú especial" prevista contractualmente, sustentando que la colombina del ala corresponde a una porción de carne magra y aprovechable, con adecuado aporte nutricional, calidad e inocuidad, y que su inclusión respondió al propósito de diversificar el menú y ofrecer una jornada especial para los estudiantes. La CGR, realizó visitas entre el 15 y 18 de septiembre de 2025 a varias IE, con el fin de verificar las condiciones de los alimentos suministrados, minutas, gramajes, encontrándolos en condiciones adecuadas de calidad e inocuidad. No se evidenciaron hechos que muestren una inadecuada gestión fiscal o de los que derive un detrimento al patrimonio del Estado.

Fuente: SIPAR

Elaboró: CGR.

3.1.9. 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 Municipio de Soacha 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 0,100 puntos, ubicándose en el rango de **adecuado**. La evaluación del diseño y efectividad de los controles dio como resultado 1,957 puntos, que corresponde a parcialmente adecuado, con una calificación final de **2,057**, **Ineficiente**.

Cuadro No. 74. Evaluación de Control Fiscal Interno - Municipio de Soacha

I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje	
A. Ambiente de control				4	1	
B. Evaluación del riesgo				3	1	
C. Sistemas de información y comunicación				2	1	
D. Procedimientos y actividades de control				3	1	
E. Supervisión y monitoreo				2	1	
Puntaje total por componentes				1		
Ponderación				10%		
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,100		
				Adecuado		
Riesgo combinado promedio				MEDIO		
Riesgo de fraude promedio				BAJO		
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		11,000	21,000	1,909	20%	0,382
B. Evaluación de la efectividad		8,000	18,000	2,250	70%	1,575
Calificación total del diseño y efectividad					1,957	
					Parcialmente adecuado	
Calificación final del control interno					2,057	
					Ineficiente	

Fuente: Formato 04 Evaluación Control Fiscal Interno – CGR.

La calificación se justificó en las debilidades identificadas en los 17 hallazgos configurados: incumplimientos normativos a nivel presupuestal y técnicos (obras y PAE); deficiencias en la supervisión contractual; falencias en la gestión administrativa, financiera y presupuestal de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha; fallas normativas y de control en el manejo de los reintegros de incapacidades y de la cuenta maestra del SGP, entre otras. Todo ello denota fallas en los mecanismos de control interno para el manejo de los recursos del SGP.

3.1.10. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL COMPONENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE DISCAPACIDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO, VIGENCIA 2024

La CGR, incluyó en las Políticas Institucionales y lineamientos Estratégicos para el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal 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 Municipio de Soacha diligenció los 3 formularios relacionados con dichos temas, resaltando lo siguiente:

- Formulario de evaluación de la implementación del componente de Rendición de Cuentas: el Municipio de Soacha asegura conocer el manual único de rendición de cuentas del Departamento Administrativo de la Función Pública; así como, el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas conforme el Decreto 230 de 2021. La entidad hace parte de nodos de rendición de cuentas de la Región Metropolitana de Bogotá, Cundinamarca. En la vigencia 2024, adelantó las actividades del componente de Rendición de Cuentas.

La Secretaría de Planeación y Ordenamiento territorial, expidió la Circular 011 de 2022; por medio de la cual busca articular actores, iniciativas y recursos para generar información de calidad que apoye la toma de decisiones en la administración.

- Formulario de seguimiento a la Política Institucional de Equidad de Género: el Municipio de Soacha, desde la Secretaría de Desarrollo Social, cuenta con el **Programa Mujer y Género**, como un espacio de crecimiento, aprendizaje y fortalecimiento para las mujeres del municipio. Señala que, a través de diversas iniciativas, este programa pretende impulsar el liderazgo femenino, fomentar el emprendimiento y crear redes de apoyo.
- Formulario de seguimiento a la Política Institucional de Discapacidad: El Concejo Municipal de Soacha expidió el Acuerdo 38 de 30 de noviembre de 2015 por medio del cual se adoptó la **Política Pública para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad**. Esta política se fundamenta en normas nacionales e internacionales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley 1618 de 2013, y se estructura en 5 ejes estratégicos que abarcan desde la gestión pública inclusiva hasta la participación ciudadana, la atención a familias y cuidadores, el desarrollo de capacidades y las medidas complementarias de seguimiento. Así mismo, la SEM, a través de la oficina de calidad, se realiza seguimiento de la normatividad aplicable para garantizar la educación inclusiva a estudiantes con discapacidad, en especial, el Decreto 1421 de 2017.

4. ANEXOS

Anexo 1. Relación de incapacidades no recobradas (hallazgo 5)

CC	Número de Incapacidad	Inicio Incapacidad	Fin Incapacidad	Días de Incapacidad	Base cotización	Días Recobro EPS	Valor pagado EPS	Días de Vencimiento para la Solicitud de Reembolso	Mes pagado en la nómina
				Sura					
51.903.xxx	26039011	29/10/2019	1/11/2019	4	2.842.077	2	126.315	1/11/2022	Noviembre
51.903.xxx	29531259	11/05/2021	13/05/2021	3	2.987.592	1	66.391	13/05/2024	Mayo
Total, Sura							192.706		
Famisanar									
1.073.721.xxx	9242634	04/08/2022	18/08/2022	15	2.206.132	15	735.377	18/08/2025	Agosto 2022
39.660.xxx	6968975	05/06/2019	24/06/2019	20	2.816.017	16	1.001.250	24/06/2022	Junio 2019
39.667.xxx	7733417	10/10/2020	19/10/2020	10	1.934.255	28	343.868	20/10/2023	Noviembre 2020
Total, Famisanar							2.080.495		
Compensar									
52.234.xxx	2854115	12/07/2021	15/07/2021	4	2.001.954	2	88.976	15/07/2024	Noviembre 2021
52.234.xxx	2854098	21/07/2021	28/07/2021	8	2.001.954	6	266.927	28/07/2024	Noviembre 2021
52.234.xxx	2854099	29/07/2021	03/08/2021	6	2.001.954	6	266.927	3/08/2024	Noviembre 2021
52.234.xxx	2854100	07/08/2021	13/08/2021	7	2.001.954	7	311.415	13/08/2024	Noviembre 2021
52.234.xxx	2854101	14/08/2021	28/08/2021	15	2.001.954	2	88.976	28/08/2024	Noviembre 2021
52.234.xxx	2854101	14/08/2021	28/08/2021		2.001.954	13	578.342	28/08/2024	Diciembre 2021
52.234.xxx	2854103	08/09/2021	22/09/2021	15	2.001.954	7	311.415	22/09/2024	Diciembre 2021
52.234.xxx	2854103	08/09/2021	22/09/2021		2.001.954	8	355.903	22/09/2024	Enero 2022
52.234.xxx	2854103	08/09/2021	22/09/2021	4	2.001.954	4	177.951	22/09/2024	Enero 2022
52.234.xxx	2851279	01/10/2021	10/10/2021	10	2.001.954	10	444.879	10/10/2024	Enero 2022
52.234.xxx	**2851280	11/10/2021	20/10/2021	10	2.001.954	8	355.903	20/10/2024	Enero 2022
52.234.xxx	**2851280	11/10/2021	20/10/2021		2.001.954	2	88.976	20/10/2024	Febrero 2022
52.234.xxx	2877961	16/12/2021	09/01/2022	25	2.001.954	6	266.927	9/01/2025	Marzo 2022
52.234.xxx	2877961	16/12/2021	09/01/2022		2.147.296	17	811.201	9/01/2025	Abril 2022
Total, Compensar							4.414.718		
Nueva EPS									
39.670.xxx	4867670	11/01/2019	9/02/2019	30	2.341.251	18	936.500	9/02/2022	Enero 2019
39.670.xxx	4867670	11/01/2019	9/02/2019		2.341.251	10	520.278	9/02/2022	Febrero 2019
39.670.xxx	4953899	18/02/2019	19/03/2019	30	2.341.251	08	416.222	19/03/2022	Febrero 2019
39.670.xxx	4953899	18/02/2019	19/03/2019		2.341.251	19	988.528	19/03/2022	marzo 2019
39.670.xxx	4953899	18/02/2019	19/03/2019		2.341.251	03	156.083	19/03/2022	abril 2019
39.670.xxx	5033846	20/03/2019	8/04/2019	20	2.341.251	17	884.473	8/04/2022	abril 2019

CC	Número de Incapacidad	Inicio Incapacidad	Fin Incapacidad	Días de Incapacidad	Base cotización	Días Recobro EPS	Valor pagado EPS	Días de Vencimiento para la Solicitud de Reembolso	Mes pagado en la nómina
39.670.xxx	5033846	20/03/2019	8/04/2019		2.341.251	03	156.083	8/04/2022	mayo 2019
39.670.xxx	5175440	20/05/2019	18/06/2019	30	2.341.251	09	468.250	18/06/2022	mayo 2019
39.670.xxx	5175440	20/05/2019	18/06/2019		2.485.940	18	994.376	18/06/2022	Junio 2019
39.670.xxx	5810276	20/01/2020	24/01/2020	05	2.485.940	03	165.729	24/01/2023	Enero 2020
39.670.xxx	5833877	28/01/2020	31/01/2020	04	2.485.940	02	110.486	31/01/2023	marzo 2020
39.670.xxx	5855918	5/02/2020	12/02/2020	08	2.485.940	06	331.459	12/02/2023	marzo 2020
Total, Nueva EPS							6.128.467		
Total							12.816.386		

Fuente: Municipio de Soacha y EPS. Cálculos propios.

Elaboró: CGR.

Anexo 2. Relación de incapacidades ARL (hallazgo 6)

CC	Número Incapacidad	Inicio Incapacidad	Fin Incapacidad
52.036.xxx	6652474	9/01/2019	12/01/2019
52.036.xxx	6701865	31/01/2019	19/02/2019
52.036.xxx	6747287	20/02/2019	21/03/2019
52.036.xxx	6819689	22/03/2019	12/04/2019
52.036.xxx	6867826	15/04/2019	21/04/2019
52.036.xxx	6890480	29/04/2019	5/05/2019
52.036.xxx	6902616	6/05/2019	15/05/2019
52.036.xxx	6941342	16/05/2019	25/05/2019
52.036.xxx	6971175	26/05/2019	7/06/2019
52.036.xxx	7042834	8/06/2019	21/06/2019
52.036.xxx	7010230	25/06/2019	27/06/2019
52.036.xxx	7017394	28/06/2019	4/07/2019
52.036.xxx	7027873	5/07/2019	14/07/2019
52.036.xxx	7045151	15/07/2019	26/07/2019
52.036.xxx	7071828	27/07/2019	31/07/2019
52.036.xxx	7080902	1/08/2019	5/08/2019
52.036.xxx	7097943	11/08/2019	27/08/2019
52.036.xxx	7404309	13/01/2020	15/01/2020
52.036.xxx	7457864	3/02/2020	5/02/2020
52.036.xxx	7463341	6/02/2020	9/02/2020
52.036.xxx	7467632	10/02/2020	14/02/2020
52.036.xxx	7482517	17/02/2020	21/02/2020
52.036.xxx	7489920	24/02/2020	28/02/2020
52.036.xxx	7498968	29/02/2020	6/03/2020
52.036.xxx	7511682	9/03/2020	13/03/2020
52.036.xxx	7521486	16/03/2020	19/03/2020
52.036.xxx	8620603	27/01/2022	2/02/2022
52.036.xxx	8630709	3/02/2022	5/02/2022
52.036.xxx	8633858	7/02/2022	11/02/2022
52.036.xxx	8641809	14/02/2022	18/02/2022
52.036.xxx	8648063	19/02/2022	23/02/2022
52.036.xxx	8852338	24/02/2022	4/03/2022
52.036.xxx	8662520	5/03/2022	9/03/2022
52.036.xxx	8669274	10/03/2022	14/03/2022
52.036.xxx	8875376	16/03/2022	20/03/2022
52.036.xxx	8678963	22/03/2022	24/03/2022
52.036.xxx	8683669	25/03/2022	27/03/2022

CC	Número Incapacidad	Inicio Incapacidad	Fin Incapacidad
52.036.xxx	8687088	28/03/2022	1/04/2022
52.036.xxx	9085303	4/04/2022	6/04/2022
52.036.xxx	8696844	7/04/2022	10/04/2022
52.036.xxx	9087101	11/04/2022	13/04/2022
52.036.xxx	8755236	18/04/2022	19/04/2022
52.036.xxx	8757364	22/04/2022	25/04/2022
52.036.xxx	8987760	26/04/2022	30/04/2022
52.036.xxx	8768946	6/05/2022	8/05/2022
52.036.xxx	8769342	9/05/2022	11/05/2022
52.036.xxx	9008990	23/05/2022	25/05/2022
52.036.xxx	9008996	27/05/2022	29/05/2022
52.036.xxx	8872759	5/07/2022	7/07/2022
52.036.xxx	8877999	8/07/2022	12/07/2022
52.036.xxx	9655511	13/07/2022	17/07/2022
52.036.xxx	9655521	18/07/2022	22/07/2022
52.036.xxx	9655523	25/07/2022	27/07/2022
52.036.xxx	8991923	22/08/2022	29/08/2022
52.036.xxx	9655519	30/08/2022	4/09/2022
52.036.xxx	9156909	6/09/2022	8/09/2022
52.036.xxx	9655525	9/09/2022	12/09/2022
52.036.xxx	9655526	13/09/2022	18/09/2022
52.036.xxx	9059639	20/09/2022	26/09/2022
52.036.xxx	9655528	28/09/2022	30/09/2022
52.036.xxx	9084194	8/10/2022	10/10/2022
52.036.xxx	9655529	11/10/2022	13/10/2022
52.036.xxx	9091955	14/10/2022	16/10/2022
52.036.xxx	Por identificar	16/05/2022	20/05/2022
52.036.xxx	Por identificar	30/06/2022	4/07/2022
52.036.xxx	Por identificar	13/07/2022	17/07/2022
52.036.xxx	Por identificar	18/07/2022	22/07/2022
52.036.xxx	Por identificar	25/07/2022	27/07/2022
52.036.xxx	Por identificar	22/08/2022	29/08/2022
52.036.xxx	Por identificar	28/09/2022	30/09/2022
52.036.xxx	Por identificar	8/10/2022	10/10/2022
52.036.xxx	Por identificar	11/10/2022	13/10/2022

Fuente: Municipio de Soacha.

Elaboró: CGR.