

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES -SGP-  
AGUA POTABLE – SALUD Y PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR,  
DEPARTAMENTO DEL CESAR  
VIGENCIA 2017**

**CGR-CDSS No. 23**  
**Mayo de 2018**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES -SGP-  
AGUA POTABLE – SALUD Y PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR,  
DEPARTAMENTO DEL CESAR  
VIGENCIA 2017**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado Sector Social	José Antonio Soto Murgas
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Directivos Colegiados	Juan Jaime Celedón Sánchez (Gerente) José Jorge Canales Maestre (Ejecutivo) Limar José Blanco Castillo. (Provincial)
Supervisor	Claudia Isabel Berbeo Nocua
Supervisor Encargado	Rafael Dájer Hernández
Líder de auditoría	Oswaldo E. De La Rosa Morelly
Audidores	Ana Karin Álvarez Muñoz Fanny Bonilla Bolívar John Jairo Londoño Jiménez Julio Gerardo Barranco Torres Martha Janeth Orjuela Rodríguez Néstor González Camelo Ricardo Arturo Peñuela Ordoñez Yovany Videz Uribe

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. TABLA DE CONCLUSIONES</b> .....	<b>3</b>
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA .....	5
<b>1.1.1. Objetivo General</b> .....	5
<b>1.1.2. Objetivos Específicos</b> .....	5
1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS .....	6
<b>1.2.1. Presupuestal y financiera</b> .....	6
<b>1.2.2. Salud</b> .....	7
<b>1.2.3. Agua Potable</b> .....	8
<b>1.2.4. Programa de Alimentación Escolar – PAE</b> .....	9
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	9
1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....	11
1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO .....	13
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b> .....	<b>14</b>
2.1. OBJETIVO 1 PRESUPUESTO Y FINANCIERA .....	14
2.2. OBJETIVO 2. COMPONENTE SALUD .....	16
<b>2.2.1. Salud Pública</b> .....	17
<b>2.2.2. Población Pobre No Asegurada</b> .....	32
2.3. OBJETIVO 3. COMPONENTE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO .....	47
2.4. OBJETIVO 4 COMPONENTE PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE .....	48
2.5. DENUNCIAS .....	150
2.6. SEGUIMIENTO A PLAN DE MEJORAMIENTO .....	150
2.7. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO .....	151
<b>3. ANEXOS</b> .....	<b>154</b>

84111  
Bogotá D.C.

Doctor  
FRANCISCO OVALLE ANGARITA  
Gobernador  
Departamento del Cesar  
Valledupar, Cesar

Respetado doctor Ovalle:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en las Resoluciones Orgánicas 0012 de 24 de marzo de 2017 y 0014 del 14 de junio de 2017, acordes con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, la Contraloría General de la República realizó Auditoría de Cumplimiento sobre los recursos transferidos del Sistema General de Participaciones con cargo al Departamento del Cesar, en los componentes de Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico y recursos para el Programa de Alimentación Escolar (todas las fuentes de financiación del orden nacional) y Seguimiento al Plan de Mejoramiento durante la vigencia 2017.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con 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 en el manejo de los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones y para el Programa de Alimentación Escolar, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios, Fundamentos y Aspectos Generales de auditoría establecidos en la Resolución Orgánica 0012 del 24 de marzo de 2017 y las Directrices impartidas para la Auditoría de Cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución Orgánica 0014 del 14 de junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas

---

<sup>1</sup> ISSAI: *The International Standards of Supreme Audit Institutions.*

por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios conllevan de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y que fueron remitidas por el Departamento del Cesar, así como el cumplimiento de las disposiciones legales.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Gerencia Departamental Colegiada del Cesar.

La auditoría se adelantó en las instalaciones del archivo General del Departamento del Cesar. La vigencia auditada abarcó el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2017.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los apartes que la CGR consideró pertinentes.

## 1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

### 1.1.1. Objetivo General

Emitir concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al manejo de los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones al Departamento durante la vigencia 2017, en los componentes de Agua Potable y Salud y para el Programa de Alimentación Escolar (Todas las Fuentes de Recursos competencia de la CGR).

### 1.1.2. Objetivos Específicos

- 1) Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad presupuestal aplicable a los recursos del SGP durante la vigencia 2017, de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas concordantes.

---

<sup>2</sup> INTOSAI: *International Organization of Supreme Audit Institutions.*

- 2) Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados durante la vigencia para el componente Salud, de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas aplicables.
- 3) Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos asignados durante la vigencia para el componente de Agua Potable, de conformidad con lo señalado en la Ley 715 de 2001 y demás normas aplicables.
- 4) Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos para el Programa de Alimentación Escolar, (Todas las Fuentes de Recursos competencia de la CGR), recibidos durante la vigencia auditada, con base en los lineamientos definidos por la Ley 715 de 2001 y el Ministerio de Educación Nacional.
- 5) Realizar seguimiento al Plan de Mejoramiento vigente.
- 6) Atender las denuncias asignadas.

## 1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

### 1.2.1. Presupuestal y financiera

#### ➤ Ley 715 de 2001:

- El artículo 57, establece que, para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, deberán organizar un fondo departamental, distrital o municipal de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo.
- El artículo 64, establece la periodicidad de los giros de los recursos correspondientes al sector Salud.
- El artículo 84, define que ingresos percibidos por el Sistema General de Participaciones, por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de la Entidad Territorial.
- Artículo 91, prohibición de unidad de caja y rendimientos financieros.

- El artículo 92 establece la prohibición expresa de pagar con los recursos del Sistema General de Participaciones el servicio de la deuda adquirida con el sector financiero.
- Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, artículo 12: menciona los principios del Sistema Presupuestal. Artículo 71: Certificados de Disponibilidad y Registros Presupuestales. Art. 89: Constitución de las reservas presupuestales. Art. 112 Responsabilidad fiscal.
- Decreto 1101 de 2007, reglamentario del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, Artículo 1°, Inembargabilidad Recursos SGP.
- Decreto 4836 de 2011. Artículo 7, Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. Art. 8 Autorizaciones de Vigencias Futuras.
- Decreto No. 1068 del 26 de mayo de 2015, Parte 8 Régimen Presupuestal.
- Los artículos 41 de la Ley 80 de 1993 y 23 de la Ley 1150 de 2007, indican que, la expedición del registro presupuestal es un requisito de perfeccionamiento del compromiso y constituye condición indispensable para iniciar la ejecución.

### **1.2.2. Salud**

#### **SALUD PÚBLICA.**

- Ley 715/2001, Art. 42, literal C; Art. 43, Num. 4.3.; Art. 47 Num. 3; Art. 52.
- Ley 1122/2007, artículos 32 y 33.
- Ley 1176/2007
- Ley 1393/2010
- Ley 1438/2011
- Ley 100/1993
- Decreto 3039/2007, Art. 1 y 2.
- Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y de la Comisión de Regulación en Salud- CRES.
- Plan Decenal de Salud 2012-2021.
- Plan Territorial del Salud 2016-2019.
- Resolución 1536/2015 Componente operativo e inversiones en salud PTS.
- Resolución 0518/2015 Directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas PIC.
- Decreto 780 de 2016, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.
- Resolución 3042 de 31 de diciembre de 2007 de MSPS que reglamenta Fondos de Salud.

- Resolución 425 de 2008, art. 2 Metodología plan de salud territorial y PIC.

#### **A. POBLACIÓN POBRE NO ASEGURADA – PPNA**

- Ley 715 de 2001, artículo 43. Competencias de los departamentos en salud. Numeral 2.1. Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre no asegurada PPNA y NO POS, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud pública o privada.
- 43.2.2. Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, con los recursos asignados por concepto de participaciones y demás recursos cedidos, la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental.
- Ley 1438 del 2011, artículo 57. Términos legales para la presentación de facturas y glosas en la prestación de servicios PPNA y No POS.
- Ley 87 de 1993, artículo 87, literal E. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información de los registros del sistema de información para la auditoría médica y de los soportes físicos de las facturas y glosas.
- Decreto 780 de 2016, por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector salud y protección social.
- Resolución 1479 de 2015, por la cual se establece el procedimiento para el cobro y pago de servicios y tecnología sin cobertura en el P.O.S suministradas a los afiliados del régimen subsidiado en salud.
- Ley 1122 de 2007, artículo 13, Rendimientos cuenta bancaria.
- Decreto 4747 de 2007, art. 4 Mecanismos de pago, art. 5 requisitos mínimos en los acuerdos de voluntades, art. 6 condiciones mínimas en los acuerdos de voluntades

#### **1.2.3. Agua Potable**

- Ley 1122/2007, artículo 32 y 33.
- Ley 715/2001, Art. 42, literal C; Art. 43, Num. 4.3.; Art. 47 Num. 3; Art. 52.
- Ley 1176/2007
- Ley 1393/2010
- Ley 1438/2011
- Ley 100/1993

Decreto 3039/2007, Art. 1 y 2.

Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y de la Comisión de Regulación en Salud- CRES.

Plan Decenal de Salud 2012-2021.

Plan Territorial del Salud 2016-2019.

Resolución 1536/2015 Componente operativo e inversiones en salud PTS.

Resolución 0518/2015, Directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas PIC.

Decreto 780 de 2016, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

Resolución 3042 de 31 de diciembre de 2007 de MSPS que reglamenta Fondos de Salud.

Resolución 425 de 2008, art. 2 Metodología Plan de Salud Territorial y PIC.

#### **1.2.4. Programa de Alimentación Escolar – PAE**

- Decreto 777 de 1992.
- Ley 715 de 2001. Parágrafo 2 del Artículo 2. Distribución de los recursos para alimentación escolar.
- Ley 1176 de 2007, artículo 18. Destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones para Alimentación Escolar.
- Artículo 12 de la Ley 819 de 2003 y artículo 1 de la Ley 1483 de 2011. Vigencias futuras.
- Lineamientos Técnico - Administrativos del Programa de Alimentación Escolar - PAE- MEN - Resolución 16432 de 2015 del Ministerio de Educación Nacional.
- Estatuto General de Contratación modificado por la Ley 1150 de 2007 y sus Decretos Reglamentarios.
- Decreto 1075 de 2015 y Decreto 1852 de 2015, mediante los cuales se reglamenta el Sector de Educación y Alimentación Escolar.
- Ley 1450 de 2011, artículo 136, parágrafo 4. Coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar -PAE-, reglamentado por el Decreto 1852 de 2015.

#### **1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

El alcance de la auditoría consistió en emitir un concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, en los componentes de Agua Potable y Salud y el

Programa de Alimentación Escolar (Todas las Fuentes de Recursos competencia de la CGR) transferidos al departamento de Cesar, durante la vigencia 2017.

Evaluación que se realizó a partir de los criterios seleccionados, mediante la verificación del cumplimiento normativo en la ejecución de los recursos del SGP y del PAE (con todas las fuentes de financiación), a través de una muestra seleccionada por cada componente y subcomponente del gasto. Todo ello enmarcado en el Macroproceso "Administración de Recursos de Transferencias del Orden Nacional", con los siguientes procesos.

**Tabla 1.**  
**Procesos y Factores de Riesgo - SICA**

MACROPROCESO	PROCESO	FACTOR DE RIESGO
Administración de Recursos de Transferencias del Orden Nacional	Ejecución de Recursos Para el Cumplimiento de los Fines Esenciales	PROCESOS
		PERSONAL
		INFRAESTRUCTURA
		COMPETENCIA
		CONSISTENCIA DE LA INFORMACIÓN
		OPORTUNIDAD
		LEGALIDAD

Fuente: Matriz de Riesgo

En materia de ingresos se verificaron los recursos asignados por los documentos de distribución del DNP, recursos del balance y rendimientos financieros, los cuales ascendieron a \$83.348.396.250, cifra que se evaluó presupuestalmente en un 100% como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 2.**  
**Alcance de la Auditoría**

LIMI

COMPONENTE DEL SGP	PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES				RECURSO DEL BALANCE	RENDIMIENTO FINANCIEROS	PRESUPUESTO DEFINITIVO
	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES	PRESUPUESTO APROBADO			
SALUD	21.260.352.142	4.725.164.737	1.667.156.280	24.318.360.599	4.437.106.014	288.058.302	29.043.524.915
Salud Pública	9.363.130.668	960.596.389	1.143.365.370,00	9.180.361.687	1.551.231.998	96.978.153	10.828.571.837
Poblacion Pobre No Afiliada - PPNA	9.349.534.197	3.764.568.348	0,00	13.114.102.545	2.883.318.113	191.080.149	16.188.500.807
Aportes patronales (SSF)	2.547.687.277	0	523.790.910,00	2.023.896.367	2.555.904		2.026.452.271
AGUA POTABLE	6.632.519.476	659.404.279	47.387.961,00	7.244.535.794	1.334.075.023	163.682.954	8.742.293.772
ALIMENTACION ESCOLAR		45.562.577.563		45.562.577.563			45.562.577.563
TOTAL SGP	27.892.871.618	50.947.146.579	1.714.544.241	77.125.473.956	5.771.181.037	451.741.256	83.348.396.250

Fuente: Ejecución de Ingresos Departamento del Cesar 2017

Adicionalmente, se evaluó el Programa de Alimentación Escolar –PAE, todas sus fuentes de financiación de competencia de la CGR, que para el caso del departamento del Cesar, se cofinanció con recursos del Ministerio de Educación Nacional -MEN- por \$16.953.721.098, recursos Nación \$24.636.247.737, convenios con 4 municipios (Recursos SGP), \$324.891.503 y recursos del balance por \$3.647.717.225, para un total de ingresos por \$45.562.577.563. No hubo recursos de Regalías.

Las muestras seleccionadas en los diferentes componentes, ascendieron a \$52.300.785.661, que representa el 55% del valor del universo. Revisando así, la contratación realizada con los recursos de Salud, Agua Potable y Programa de Alimentación Escolar, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 3.**  
**Muestra de Auditoría**

COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	TOTAL CONTRATOS/OTROS	VALOR UNIVERSO	MUESTRA	VALOR DE LA MUESTRA	%
SALUD	Salud Publica	331	8.193.207.360	84	3.644.625.733	44
	PPNA	148	9.487.320.744	77	7.182.025.176	76
AGUA POTABLE	2017	10	25.330.799.074	4	4.174.415.119	16
	2016	2	1.5123.499.132	2	1.513.499.132	100
ALIMENTACION ESCOLAR		36	37.570.446.995	7	35.786.220.501	95
<b>TOTAL</b>		<b>527</b>	<b>95.705.273.305</b>	<b>174</b>	<b>52.300.785.661</b>	<b>55%</b>

Fuente: Departamento del Cesar. Elaboró: Equipo Auditor.

#### 1.4 LIMITACIONES DEL PROCESO AUDITOR

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

#### 1.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

##### 1.5.1 Conclusión (Concepto): Incumplimiento Material- Adversa

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP- y Programa de Alimentación Escolar (Todas las fuentes), que ejecutó el departamento del Cesar durante la vigencia 2017, no resulta conforme en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

##### a) Salud

- Salud Pública

En la ejecución de las actividades de Salud Pública se detectaron falencias en la supervisión y control de los contratos en las diferentes dimensiones que desarrollan las actividades de promoción y prevención de salud pública, de igual forma la planeación contractual tiene falencias en lo concerniente a la distribución del recurso asignado para impactar directamente en las acciones de salud pública y racionalizar los gastos en elementos que son complementarios o de apoyo al cumplimiento de las actividades misionales contratadas.

- **Prestación de servicios –PPNA**

Se presentan pagos indebidos en los servicios de la población pobre no asegurada; errores en la formulación de objeciones y falta de claridad respecto al procedimiento de valoración y determinación de glosas por la secretaría de salud departamental en las actas de auditoría médicas realizadas a las cuentas de las I.P.S por prestación de servicios NO POS y falta de oportunidad en el trámite de revisión, determinación y comunicación de glosas por parte de la secretaría de salud departamental a la facturación presentada por concepto de prestación de servicios a la población pobre no asegurada.

b) **Programa de Alimentación Escolar**

El departamento de Cesar presentó deficiencias en la administración de los recursos destinados para el Programa de Alimentación Escolar -PAE- de la vigencia 2017, debido a que no se garantizó la prestación del servicio con criterios de oportunidad y continuidad durante el calendario escolar.

Se evidenciaron incumplimientos en aspectos contractuales y de control en la ejecución del programa, tales como: debilidades en la elaboración de la estructura de costos, para establecer el precio de las raciones alimentarias; así como deficiencias en el proceso de supervisión y control, generando pagos indebidos y un uso antieconómico del recurso.

Lo anterior afectó el normal desarrollo y cumplimiento de los objetivos del PAE, como estrategia de acceso y permanencia del sistema educativo oficial.

### **1.5.2 Evaluación del Control Interno**

De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del Control interno, el puntaje final obtenido fue de 1.567, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Fiscal Interno de la entidad es "Con deficiencias", como resultado de situaciones evidenciadas y plasmadas en este informe.

## 1.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó veintidós (22) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) tienen incidencia fiscal por \$5.758.460, seis (6) con presunta incidencia disciplinaria, diez (10) para solicitud de inicio de indagación preliminar, uno (1) con otra incidencia que será trasladado al Archivo General de la Nación para lo de su competencia y un (1) beneficio de auditoría cualitativo.

## 1.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los veinticinco (25) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República 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 No. 7350 de 2013 que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C.,

**JOSÉ ANTONIO SOTO MURGAS**  
Contralor Delegado para el Sector Social

Aprobó:



**CAROLINA SÁNCHEZ BRAVO**  
Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó:



**CLAUDIA ISABEL BERBEO NOCUA**  
Supervisora

Elaboró: Equipo Auditor CGR / Rafael Antonio Dájer

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1. OBJETIVO 1 PRESUPUESTO Y FINANCIERA

Se evaluó la ejecución presupuestal de ingresos y gastos de la vigencia 2017, en lo relacionado con los componentes del Sistema General de Participaciones para Salud (Salud Pública y Población Pobre No Afiliada), Agua Potable y Programa de Alimentación Escolar (todas las fuentes de recursos de competencia de la CGR), determinando la adecuada incorporación de recursos transferidos por la Nación y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 111 de 1996.

**Tabla 4.**  
**Asignación de recursos Sistema General de Participaciones**  
 (Cifras en pesos)

COMPONENTE DEL SGP	CONPES VIGENCIA		
	Ultima doceava vigencia 2016	Once doceavas de la vigencia 2017	TOTAL SGP
<b>SALUD</b>	<b>3.494.122.383</b>	<b>20.778.246.896</b>	<b>24.272.369.279</b>
Salud Pública	960.596.389	8.219.765.298	9.180.361.687
Población Pobre No Afiliada - PPNA	2.533.525.994	12.558.481.598	15.092.007.592
<b>AGUA POTABLE</b>	<b>659.404.279</b>	<b>6.585.131.515</b>	<b>7.244.535.794</b>
<b>TOTAL SGP</b>	<b>4.153.526.662</b>	<b>27.363.378.411</b>	<b>31.516.905.073</b>

Fuente: SICODIS. Elaboró: Equipo Auditor

De acuerdo con la información reportada por el SICODIS al Departamento del Cesar le asignaron en 2017, \$31.516.905.073 por concepto de transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones para los componentes de Salud y Agua Potable.

**Tabla 5.**  
**Presupuesto de Ingresos Recursos de SGP - vigencia 2017**  
 Departamento del Cesar

COMPONENTE DEL SGP	PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES				RECURSO DEL BALANCE	RENDIMIENTO FINANCIEROS	PRESUPUESTO DEFINITIVO
	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES	PRESUPUESTO APROBADO			
<b>SALUD</b>	<b>21.260.352.142</b>	<b>4.725.164.737</b>	<b>1.667.156.280</b>	<b>24.318.360.599</b>	<b>4.437.106.014</b>	<b>288.058.302</b>	<b>29.043.524.915</b>
Salud Pública	9.363.130.668	960.596.389	1.143.365.370,00	9.180.361.687	1.551.231.998	96.978.153	10.828.571.837
Poblacion Pobre No Afiliada - PPNA	9.349.534.197	3.764.568.348	0,00	13.114.102.545	2.883.318.113	191.080.149	16.188.500.807
Aportes patronales (SSF)	2.547.687.277	0	523.790.910,00	2.023.896.367	2.555.904		2.026.452.271
<b>AGUA POTABLE</b>	<b>6.632.519.476</b>	<b>659.404.279</b>	<b>47.387.961,00</b>	<b>7.244.535.794</b>	<b>1.334.075.023</b>	<b>163.682.954</b>	<b>8.742.293.772</b>
ALIMENTACION ESCOLAR		45.562.577.563		45.562.577.563			45.562.577.563
<b>TOTAL SGP</b>	<b>27.892.871.618</b>	<b>50.947.146.579</b>	<b>1.714.544.241</b>	<b>77.125.473.956</b>	<b>5.771.181.037</b>	<b>451.741.256</b>	<b>83.348.396.250</b>

Fuente: Ejecución de Ingresos Departamento del Cesar 2017. Elaboró: Equipo auditor.

El presupuesto inicial del Departamento del Cesar para la vigencia 2017, por transferencia de recursos del Sistema General de Participaciones en los sectores de Salud, Agua Potable y Programa de Alimentación Escolar ascendió a \$27.892.871.618, a los cuales se le realizaron modificaciones por \$49.232.602.338,38, para un presupuesto aprobado de \$77.125.473.956, más recursos del balance correspondiente al componente del Sistema General de Participaciones \$5.771.181.037 y rendimientos financieros por \$451.741.256, para un presupuesto definitivo de \$83.348.396.250.

Nota: Al realizar la comparación de lo reportado en el SICODIS y la ejecución de ingresos del departamento del Cesar con la asignación de los recursos del Sistema SGP de la vigencia 2017, en el sector de Agua Potable, coincide con la información, mientras que el sector de Salud presenta una diferencia de \$45.991.320 en el componente de PPNA, ya que el SICODIS no sumó lo correspondiente a la redistribución de excedentes aportes patronales, como aparece reflejado en los anexos Documento Distribución SGP-013-2016.

**Tabla 6.**  
**Presupuesto de Gastos Recursos de SGP - vigencia 2017**  
**Departamento del Cesar**

(Cifras en pesos)

COMPONENTE DEL SGP	PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES				COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	SALDO PRESUPUESTAL	SALDO DE CUENTAS POR PAGAR	% DE EJECUCION
	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES	PRES.DEF.						
<b>SALUD</b>	21.260.352.142	9.709.876.029	1.926.703.256	29.043.524.915	27.015.948.438	19.300.198.314	18.534.765.491	2.027.576.477	765.432.823	93%
Salud Pública	9.363.130.668	2.608.806.539	1.143.365.370	10.828.571.837	10.283.282.818	8.193.207.351	8.071.069.424	545.289.020	122.137.927	95%
Poblacion Pobre No Afiliada - PPNA	9.349.534.197	7.098.513.586	259.546.976	16.188.500.807	14.708.769.253	10.130.615.640	9.487.320.744	1.479.731.554	643.294.896	91%
Aportes Patronales Sin Situación de Fondos	2.547.687.277	2.555.904	523.790.910	2.026.452.271	2.023.896.367	976.375.323	976.375.323	2.555.904	0	100%
<b>AGUA POTABLE</b>	6.632.519.476	2.157.162.257	47.387.961	8.742.293.772	5.329.382.288	5.297.256.862	5.297.256.862	3.412.911.484	0	61%
<b>ALIMENTACION ESCOLAR</b>	0	45.562.577.563	0	45.562.577.563	37.570.446.995	34.877.878.590	34.877.878.590	7.992.130.568	0	82%
<b>TOTAL SGP</b>	27.892.871.618	57.429.615.849	1.974.091.217	83.348.396.250	69.915.777.720	59.475.333.767	58.709.900.944	13.432.618.529	765.432.823	84%

Fuente: Ejecución de Gastos Departamento del Cesar 2017. Elaboró: Equipo Auditor.

El presupuesto definitivo en los componentes de Salud, Agua Potable y Programa de Alimentación Escolar – PAE, fue \$83.348.396.250, de los cuales se efectuaron compromisos por \$69.915.777.720, que representan el 84% de ejecución de los

recursos, y cancelaron \$58.709.900.529, constituyeron cuentas por pagar por \$765.432.823 y reservas presupuestales por \$10.440.443.954, quedando un saldo por ejecutar de \$13.432.618.529.

## 2.2. OBJETIVO 2. COMPONENTE SALUD

**Tabla 7.**  
**Presupuesto de Ingresos Recursos de SGP - Salud - vigencia 2017**  
**Departamento del Cesar**

(Cifras en pesos)

COMPONENTE DEL SGP	PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES				RECURSO DEL BALANCE	RENDIMIENTO FINANCIEROS	PRESUPUESTO DEFINITIVO
	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES	PRESUPUESTO APROBADO			
<b>SALUD</b>	21.260.352.142	4.725.164.737	1.667.156.280	24.318.360.599	4.437.106.014	288.058.302	29.043.524.915
Salud Pública	9.363.130.668	960.596.389	1.143.365.370,00	9.180.361.687	1.551.231.998	96.978.153	10.828.571.837
Poblacion Pobre No Afiliada - PPNA	9.349.534.197	3.764.568.348	0,00	13.114.102.545	2.883.318.113	191.080.149	16.188.500.807
Aportes patronales (SSF)	2.547.687.277	0	523.790.910,00	2.023.896.367	2.555.904		2.026.452.271

Fuente: Ejecución de Ingresos Departamento del Cesar 2017

El presupuesto aprobado del Departamento del Cesar para la vigencia 2017, por transferencia de recursos del Sistema General de Participaciones en el sector de Salud ascendió \$24.318.360.599, más recursos del balance correspondientes al Sistema General de Participaciones por \$4.437.106.014 y rendimientos financieros \$258.058.302, para un presupuesto definitivo de \$29.043.524.915.

**Tabla 8.**  
**Presupuesto de Gastos Recursos de SGP - Salud - vigencia 2017**  
**Departamento del Cesar**

(Cifras en pesos)

COMPONENTE DEL SGP	PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES				COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	SALDO PRESUPUESTAL	SALDO DE CUENTAS POR PAGAR	% DE EJECUCION
	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES	PRES. DEF.						
<b>SALUD</b>	21.260.352.142	9.709.876.029	1.926.703.256	29.043.524.915	27.015.948.438	19.300.198.314	18.534.765.491	2.027.576.477	765.432.823	93%
Salud Pública	9.363.130.668	2.608.806.539	1.143.365.370	10.828.571.837	10.283.282.818	8.193.207.351	8.071.069.424	545.289.020	122.137.927	95%
Poblacion Pobre No Afiliada - PPNA	9.349.534.197	7.098.513.586	259.546.976	16.188.500.807	14.708.769.253	10.130.615.640	9.487.320.744	1.479.731.554	643.294.896	91%
Aportes Patronales Sin Situación de Fondos	2.547.687.277	2.555.904	523.790.910	2.026.452.271	2.023.896.367	976.375.323	976.375.323	2.555.904	0	100%

Fuente: Ejecución de Gastos Departamento del Cesar 2017

El presupuesto definitivo de Salud fue de \$29.043.524.915, de los cuales se efectuaron compromisos por \$27.015.948.438, que representa el 93% de ejecución

de los recursos, de los recursos comprometidos se cancelaron \$18.534.765.491, constituyéndose cuentas por pagar por \$765.432.823 y reservas presupuestales por \$7.715.750.123, quedando un saldo por ejecutar de \$2.027.576.477, de los cuales \$1.479.731.554 corresponde al componente de PPNA.

### **2.2.1. Salud Pública**

Para el componente de Salud Pública, durante la vigencia 2017, se presentó un presupuesto definitivo de \$10.828.571.837, de los cuales fueron comprometidos \$10.283.282.818, se cancelaron \$8.071.069.424, constituyéndose cuentas por pagar por \$122.137.927 y reservas presupuestales por \$2.090.075.466, quedando un saldo por ejecutar de \$545.289.020.

Durante la vigencia 2017, según información reportada, la Gobernación del Cesar, para el componente de Salud Pública celebró 331 contratos por \$8.193.207.360 de los cuales se tomó una muestra de 84 contratos por \$3.644.625.733 que representan un 44% del total contratado.

Acorde con el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, el cual es de obligatorio cumplimiento para los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS y del Sistema de Protección Social, la Gobernación del Departamento del Cesar determinó la realización del Plan Territorial de Salud de acuerdo con las 10 dimensiones contempladas en el PIC, en concordancia con la Resolución 518 de 2015 del Ministerio de Salud, por la cual se dictan disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y se establecen directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas – PIC. De igual manera incorporó al Plan de Desarrollo Departamental, los planes y programas coherentes con las dimensiones aprobadas en el plan decenal de salud, estableciendo las metas e indicadores para medir el cumplimiento de su ejecución.

En la ejecución de las actividades de Salud Pública se detectaron falencias en la supervisión y control de los contratos en las diferentes dimensiones que desarrollan las actividades de promoción y prevención de salud pública, de igual forma la planeación contractual tiene falencias en lo concerniente a la distribución del recurso asignado para impactar directamente en las acciones de salud pública y racionalizar los gastos en elementos que son complementarios o de apoyo al cumplimiento de las actividades misionales contratadas.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

## **Hallazgo 1 - Soportes Ejecución Contrato 2017-02-1063**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece: *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.*

Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 establece: *“Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

El numeral 11.2.6 del Artículo 11 de la Resolución 518 del 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social, establece: *“Monitorear y evaluar la ejecución técnica, financiera y administrativa de los planes de salud pública e intervenciones colectivas de los municipios de su jurisdicción y los resultados en salud alcanzados con los mismos...en función de los resultados de la misma, podrá aplicar las glosas o sanciones correspondientes en el marco de lo pactado en el contrato o acuerdo de voluntades suscrito con la institución encargada de la ejecución del PIC.”*

En los documentos analizados para soportar la contratación del equipo interdisciplinario para la realización de las actividades objeto del contrato 2017-02-1063 del 16 de junio de 2017, celebrado con DUSAKAWI IPS-I, se relacionan los siguientes contratos de prestación de servicios:

**Tabla 9.**  
**Contratos de Prestación de Servicios**

**(Cifras en pesos)**

Profesión u Oficio	Presupuesto	Valor Contrato	Observación
Enfermera	\$6.000.000	\$6.000.000	No presenta cuenta de cobro que evidencie el pago; sólo hay registro de participación en una actividad folio 354.
Higienista Oral	\$2.400.000	\$1.200.000	No presenta cuenta de cobro. No existe evidencia de haber orientado alguna actividad, pues las 3 actividades tienen como orientador a una persona (folios 242, 286 y 335), de quien no aparece contrato ni cuenta de cobro alguna.
Instructor Actividad Física	\$1.200.000	\$1.200.000	No presenta contrato, sólo cuenta de cobro por tres actividades, pero sólo se presenta evidencia de haber orientado dos actividades. Folio 292 y 345
Apoyo Logístico	\$1.800.000	\$1.800.000	No presenta cuenta de cobro que evidencie realización del pago.
Animación	\$350.000		Cuenta de Cobro. No se tiene evidencia alguna de haber realizado la actividad.
Animación	\$700.000		Cuenta de Cobro. No se tiene evidencia alguna de haber realizado la actividad.

Fuente: Contrato IPSi Dusakawi-Elaboró: Equipo Auditor

Las Actas de Reunión aportadas para soportar las actividades realizadas, se encuentra que las personas que orientan dichas actividades, no coinciden con las personas contratadas para realizarlas, como los siguientes casos:

**Etnia Yukpa - 09 de agosto de 2017**

Acta de Reunión folio 237, Charla Alimentación Saludable.

Acta de Reunión folio 238, Taller Manipulación de Alimentos y Olla Comunitaria.

Acta de Reunión folio 242, Charla Salud Oral. Acta de Reunión folio 246, Charla Beneficios del ejercicio físico.

Acta de Reunión folio 257, Conversatorio intercambio de ideas promoción de la salud.

**Etnia Wiwa - 23 de agosto de 2017**

Acta de Reunión folio 278, Charla Alimentación Saludable.

Acta de Reunión folio 286, Charla Técnicas de Higiene Oral. Acta de Reunión folio 292 Charla Actividad física, psicológico y social.

Acta de Reunión folio 295, Taller Manipulación de Alimentos y Olla Comunitaria.

Acta de Reunión folio 302, Conversatorio intercambio de saberes.

**Etnia Kogui - 25 de agosto de 2017**

Acta de Reunión folio 331, Charla Hábitos y estilos de vida saludables.

Acta de Reunión folio 335, Charla Técnicas de Higiene Oral.

Acta de Reunión folio 345, Charla Actividad física, psicológico y social.

Acta de Reunión folio 347, Taller Manipulación de Alimentos y Olla Comunitaria.

Acta de Reunión folio 354, Conversatorio intercambio de saberes.

Lo anterior se presenta por deficiencias en la supervisión y control de la ejecución del contrato, de igual forma se observa incumplimiento de la IPS-I Dusakawi por disponer personal diferente al presentado en la propuesta o ejecutadas por personal no idóneo y que no cumpla con las especificaciones y conocimientos requeridos en el objeto del contrato.

## **Hallazgo 2 - Servicios no ejecutados Contrato 2017-02-1091**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece: *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.*”

Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, establece: *“Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

El numeral 11.2.6 del Artículo 11 de la Resolución 518 del 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social establece: *“Monitorear y evaluar la ejecución técnica, financiera y administrativa de los planes de salud pública e intervenciones colectivas de los municipios de su jurisdicción y los resultados en salud alcanzados con los mismos...en función de los resultados de la misma, podrá aplicar las glosas o sanciones correspondientes en el marco de lo pactado en el contrato o acuerdo de voluntades suscrito con la institución encargada de la ejecución del PIC.”*

La cláusula SÉPTIMA del contrato 2017-02-1091, en su forma de pago, establece: *“... (1) pago equivalente al 100% del valor del contrato una vez se cumpla a cabalidad el objeto contractual, para acceder a dicho pago se requiere: presentar al supervisor del contrato, dentro de los términos establecidos y con los alcances fijados con forme al cronograma de actividades, el informe técnico de cada actividad ejecutada. Este informe se presentará en original y copia, en medios impresos y magnéticos, los cuales deberán contener todos los soportes documentales, audiovisuales, o gráficos*”

*necesarios para sustentar el cumplimiento de la obligación según lo contratado..., presentar un informe financiero anexando facturas o documentos equivalentes que soporten el gasto en que incurrió la IPS-I, de conformidad con lo establecido en el numeral 11.4.8 Título 11.4 denominado DE LAS INSTITUCIONES CONTRATADAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PIC, artículo 11 de la Resolución 518 de 2015, emanada del Ministerio de Salud y Protección Social. Para desarrollar las actividades señaladas anteriormente la IPS-I deberá disponer del recurso humano idóneo y capacitado, para la ejecución del presente objeto contractual, para lo cual debe aportar las respectivas certificaciones y hojas de vida del personal contratado para el desarrollo de las obligaciones contractuales.”*

Analizadas las carpetas del contrato 2017-02-1091 ESE del Municipio de Pelaya, aportadas por la entidad, no se observó en los registros fotográficos la participación del grupo musical contratado, sin embargo, se presentan y pagan tres cuentas de cobro por este concepto.

Lo anterior se presenta por deficiencias en la supervisión del contrato, lo cual puede generar pagos por concepto de actividades no ejecutadas.

#### Respuesta de la entidad

Con relación al término disponer del recurso humano capacitado, hace referencia a que la ESE, como ocurre en muchas de ellas dispone de un recurso humano que por razones ya conocidas, las ESES DE BAJO NIVEL A de complejidad tienen un recurso humano dedicado a la atención y que por razones de los bajos índices ocupacionales en algunos casos se deben ocupar en las acciones de promoción de la salud y prevención de riesgos. Mas sin embargo, cuando la ESE no tiene la posibilidad de disponer de este recurso, para poder cumplir con lo contratado, debe enganchar ese recurso con el perfil óptimo para la ejecución de las actividades

Con relación a la adquisición de pendones: Por error humano de quienes organizaron este informe, tomaron los pendones equivocadamente: por ello tenemos el agrado de aportar un video que contiene las evidencias de la existencia de los pendones vigencias 2017, con logos del Departamento del Cesar.

#### Análisis de la respuesta

Analizada la respuesta de la entidad, el primer párrafo no tiene relación alguna con lo observado; se acepta la evidencia fotográfica de los pendones vigencia 2017, y no se observa pronunciamiento alguno en relación con los demás puntos, por lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo en lo referente a la participación del grupo musical contratado y pagado.

### **Hallazgo 3 - Grupo musical y pendones ESE Bosconia**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece: *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.*

Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, establece: *“Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

El numeral 11.2.6 del Artículo 11 de la Resolución 518 del 2015 Ministerio de Salud y Protección Social, establece: *“Monitorear y evaluar la ejecución técnica, financiera y administrativa de los planes de salud pública e intervenciones colectivas de los municipios de su jurisdicción y los resultados en salud alcanzados con los mismos...en función de los resultados de la misma, podrá aplicar las glosas o sanciones correspondientes en el marco de lo pactado en el contrato o acuerdo de voluntades suscrito con la institución encargada de la ejecución del PIC.”*

La cláusula SÉPTIMA, Contrato 2017-02-1165, Forma de pago, establece: *“... (1) pago equivalente al 100% del valor del contrato una vez se cumpla a cabalidad el objeto contractual, para acceder a dicho pago se requiere: presentar al supervisor del contrato, dentro de los términos establecidos y con los alcances fijados con forme al cronograma de actividades, el informe técnico de cada actividad ejecutada. Este informe se presentará en original y copia, en medios impresos y magnéticos, los cuales deberán contener todos los soportes documentales, audiovisuales, o gráficos necesarios para sustentar el cumplimiento de la obligación según lo contratado..., presentar un informe financiero anexando facturas o documentos equivalentes que soporten el gasto en que incurrió la IPS-I, de conformidad con lo establecido en el numeral 11.4.8 Título 11.4 denominado DE LAS INSTITUCIONES CONTRATADAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PIC, artículo 11 de la Resolución 518 de 2015, emanada del Ministerio de Salud y Protección Social. Para desarrollar las actividades señaladas anteriormente la IPS-I deberá disponer del recurso humano idóneo y*

*capacitado, para la ejecución del presente objeto contractual, para lo cual debe aportar las respectivas certificaciones y hojas de vida del personal contratado para el desarrollo de las obligaciones contractuales.”*

Analizados los soportes entregados por la entidad para la legalización del contrato, 2017-02-1165 con la ESE San Juan Bosco del Municipio de Bosconia, no se evidencia la utilización de pendones ni entrega de volantes, sin embargo se anexa la FV-16343 por concepto de 1 Pasacalle, 5 pendones y 2000 volantes; de igual manera no se evidencia en el registro fotográfico impreso ni en CD la participación de grupos musicales para amenizar las cuatro actividades realizadas, sin embargo se anexa cuenta de cobro por dicho concepto.

De lo anterior se evidencian deficiencias en la supervisión del contrato, que pueden llevar al pago de actividades no ejecutadas, al autorizar el pago total del contrato.

Respuesta de la entidad

“Como se puede observar en las fotografías se aprecia la existencias de los pendones y los pasacalles, es de recordar que la evidencia de la presentación del grupo musical, este tema fue tratado por el gerente del hospital quien quedo con el compromiso de aclarar este tema que según su concepto si fue contratada pero por dificultades por la persona que contrato para coordinar las actividades en el municipio no fue posible en ponerse de acuerdo.

Hoy 08 de mayo de 2018 adquirió el compromiso de aportar los soportes correspondientes a esta actividad.”

Análisis de la respuesta

Con base en los soportes fotográficos allegados con la respuesta se evidencia la utilización de un (01) pasacalle el cual se acepta; quedando sin respuesta lo relacionado con los cinco (05) pendones tipo araña, los dos mil (2000) volantes y evidencias de la participación del grupo musical. Se valida la observación como hallazgo administrativo.

#### **Hallazgo 4 - Pasacalles y Pendones**

Artículo 209 de la Constitución Política: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...”*

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece: *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la*

*ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.*

Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

*El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, establece: “Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

El numeral 11.2.6 del Artículo 11 de la Resolución 518 del 2015 Ministerio de Salud y Protección Social, establece: *“Monitorear y evaluar la ejecución técnica, financiera y administrativa de los planes de salud pública e intervenciones colectivas de los municipios de su jurisdicción y los resultados en salud alcanzados con los mismos...en función de los resultados de la misma, podrá aplicar las glosas o sanciones correspondientes en el marco de lo pactado en el contrato o acuerdo de voluntades suscrito con la institución encargada de la ejecución del PIC.”*

Analizados los soportes entregados por la entidad para la legalización de los contratos, 2017-02-1064 y 2017-02-1357 de la ESE Hospital San Juan Crisóstomo del Municipio de González, se evidencia que desde la aprobación de la propuesta, la Secretaría de Salud Departamental da viabilidad a la compra de elementos que no están contenidos en el contrato ya que el literal D) de las obligaciones dice: *“Ambientar el lugar con un (1) pasacalle (impreso en banner – vinilo, medidas 1 metro de ancho por 5 metros de largo, policromía) y dos (2) pendones (impresos en banner – vinilo, medidas 2 metros de alto por 1 metro de ancho, con soporte metálico tipo araña) institucionales alusivos a la actividad y reconocimiento a la Gobernación del Cesar como financiador de la actividad”,* no se tiene en cuenta que las actividades se van a realizar en distintas fechas, por lo cual se incluye en los presupuestos tres (03) pasacalles y seis (06) pendones, no programados en esa cantidad.

Lo anterior se presenta en la mayoría de los contratos de este tipo, por debilidades en la supervisión al darle viabilidad al proyecto en las condiciones que los presentan las ESE, lo que va en contra del principio de la racionalización del gasto ya que, éstos fácilmente se pueden trasladar a los sitios a intervenir en las fechas programadas.

## **Hallazgo 5 - Contrato de Transporte**

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece: *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.*

Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, establece: *“Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

Analizado el contrato No. 2017-02-0947 con TRANSCAR LTDA. del 16 de mayo de 2017, cuyo objeto es prestar servicio de transporte público terrestre especial para diferentes dependencias de la Gobernación del Departamento del Cesar, por \$1.078.000.000, el cual se financió con recursos SGP - Salud Pública por \$448.000.000, se evidenció, en lo que respecta a los vehículos contratados para prestar el servicio a la Secretaría de Salud Departamental, como único soporte la certificación de cumplimiento por parte del Jefe de Oficina y/o supervisor sin especificar detalladamente las actividades de salud pública en las que se utilizaron los mismos.

Lo anterior, por deficiencias de supervisión durante la ejecución del contrato, lo que no permite determinar la correcta utilización de los recursos del SGP – Salud Pública con destinación específica.

## **Hallazgo 6 - Fotocopias facturas de agua (F)**

El artículo 3º de la Ley 610 de 2000, señala: *“Para los efectos de la presente Ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en*

*orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.*

*El artículo 6º de la Ley 610 de 2000. Precisa: “Daño Patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique el cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.*

*El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece: “Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.*

Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

*El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, establece: “Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

*El numeral 11.2.6 del Artículo 11 de la Resolución 518 del 2015, establece: “Monitorear y evaluar la ejecución técnica, financiera y administrativa de los planes de salud pública e intervenciones colectivas de los municipios de su jurisdicción y los resultados en salud alcanzados con los mismos...en función de los resultados de la misma, podrá aplicar las glosas o sanciones correspondientes en el marco de lo pactado en el contrato o acuerdo de voluntades suscrito con la institución encargada de la ejecución del PIC.”*

La cláusula SÉPTIMA, Contrato 2017-02-1083, Forma de pago, establece: “... (1) pago equivalente al 100% del valor del contrato una vez se cumpla a cabalidad el objeto contractual, para acceder a dicho pago se requiere: presentar al supervisor

*del contrato, dentro de los términos establecidos y con los alcances fijados con forme al cronograma de actividades, el informe técnico de cada actividad ejecutada. Este informe se presentará en original y copia, en medios impresos y magnéticos, los cuales deberán contener todos los soportes documentales, audiovisuales, o gráficos necesarios para sustentar el cumplimiento de la obligación según lo contratado..., presentar un informe financiero anexando facturas o documentos equivalentes que soporten el gasto en que incurrió la IPS-I, de conformidad con lo establecido en el numeral 11.4.8 Título 11.4 denominado DE LAS INSTITUCIONES CONTRATADAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PIC, artículo 11 de la Resolución 518 de 2015, emanada del Ministerio de Salud y Protección Social. Para desarrollar las actividades señaladas anteriormente la IPS-I deberá disponer del recurso humano idóneo y capacitado, para la ejecución del presente objeto contractual, para lo cual debe aportar las respectivas certificaciones y hojas de vida del personal contratado para el desarrollo de las obligaciones contractuales.”*

Revisada y analizada la documentación aportada por la entidad para soportar los pagos efectuados en la ejecución del contrato 2017-02-1083 con la ESE Hernando Quintero Blanco del Municipio de El Paso, se observó en el informe técnico y financiero para la legalización de la actividad Puntos de Hidratación por \$6.000.000, fotocopias de facturas, facturas enmendadas (1635-1633), y facturas repetidas como la No. 1635 contabilizada dos veces por valores diferentes \$993.275 y \$61.800; de igual forma la factura 4858 no está a nombre de la ESE sino de una persona natural, discriminados así:

**Tabla 10.**  
**Facturas Compra de Agua**

(Cifras en pesos)

Fecha	Nº Factura	Detalle	Valor
07/09/2017	1636	Pacas de agua	993.275
17/08/2017	1635	Pacas de agua	993.275
16/08/2017	1635	Pacas de agua	61.800
07/09/2017	1631	Pacas de agua	993.275
27/07/2017	1633	Pacas de agua	993.275
27/07/2017	4858	Pacas de agua y hielo	273.600
		<b>Total</b>	<b>4.308.500</b>

Fuente: facturas tomadas del expediente Folios (468 a 473). Elaboró: Equipo auditor.

Estas situaciones se originan por debilidades en la revisión de la propuesta entregada por la ESE al autorizar un presupuesto elevado en el ítem Puntos de Hidratación en el contrato; y de los soportes presentados para la legalización del gasto por parte de la ESE, lo cual conlleva a una gestión antieconómica al autorizar pagos de compras no ejecutadas por \$4.308.500.

Hallazgo con connotación fiscal por \$4.308.500.

Respuesta de la Entidad

“Atendiendo las recomendaciones respecto a los hallazgos señalados por el ente de control, esta dimensión procedió de inmediato a dar traslado al ente ejecutor **HOSPITAL HERNANDO QUINTERO BLANCO DEL MUNICIPIO DE EL PASO**, para que explique las razones de estas no conformidades lo cual se hizo en medio de correo electrónico.

En atención al correo recibido me permito enviar facturas de agua corregidas las cuales hacen referencias al contrato de estilos de vida saludable suscrito con el Hospital Hernando Quintero Blanco Municipio de el Paso vigencia 2017, cabe mencionar que la devolución de estas fue error humano al momento de diligenciarlas, por tanto, se corrigieron.”

#### Análisis de la respuesta

Analizados los soportes documentales aportados por la entidad se observa que las mismas fotocopias de facturas que reposan en el expediente ahora las enviaron a nombre del hospital y con los valores corregidos, adicionalmente aportaron fotocopias de facturas que no reposaban inicialmente en el expediente, en vista de que una factura no puede ser corregida sino cambiada mediante una nota crédito, el equipo auditor contactó vía telefónica al proveedor de los bienes y se le solicitó vía mail enviar una relación de las facturas emitidas a nombre del Hospital Hernando Quintero del Municipio de El Paso durante el período comprendido entre el 01 de junio y el 31 de diciembre de 2017, respuesta recibida del proveedor el día 17 de mayo en la cual envía una relación de facturas con fecha, número y valor, y en dicha relación no se observa ninguna de las facturas aportadas por la entidad para controvertir la observación. Se valida como hallazgo fiscal por \$4.308.500.

#### **Hallazgo 7 - Mayor valor pagado con recursos de Salud Pública en Servicio de Transporte (BA)**

El artículo 3º de la Ley 610 de 2000 señala: *“Para los efectos de la presente Ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.*

El artículo 6º de la Ley 610 de 2000. Precisa: *“Daño Patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz,*

*ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique el cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.*

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece: *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto o del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.*

Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, establece: *“Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”*

Manual de Procesos y Procedimientos Código CG-PPM-081 Versión 1 del 27/07/2015, Proceso: Gestión de Desarrollo, Procedimiento: Elaboración de Órdenes de Pago. Numeral 7.3 Elaborar Orden de Pago, establece: *“Una vez diligenciada la Lista de Chequeo PCT, y esta coincide con los requisitos exigidos para la elaboración de la Orden de Pago, el profesional Especializado encargado de la sección “Central de Cuentas” de la oficina de contabilidad ingresa al sistema PCT, con un código el cual es la que genera la Orden de Pago para realizar los descuentos requeridos si los hay, luego la envía al líder de contabilidad para su Causación”*

Revisados los soportes de pago del contrato 2017-02-0947 de TRANSCAR LTDA por concepto de Servicio de Transporte Especial para la Gobernación del Departamento del Cesar, correspondiente al período comprendido entre el 18 de noviembre y 17 de diciembre de 2017, se evidencia que el pago efectuado mediante el Comprobante de Egreso No. 23509 del 29 de diciembre de 2017 y Orden de Pago No. 17631 del 26 de diciembre de 2017 (folios 1166-1167) se realizó por \$65.333.334, sin tener en cuenta que el informe de supervisión (Folios 1184 a 1189) establece que el valor a cargo de la Secretaría de Salud para este período fue de \$56.000.000. De igual manera el informe de actividades presentado por el Contratista en el desglose por dependencias que acompaña la factura del respectivo

servicio, el valor imputado a Salud Pública es de \$56.000.000 (Folio 1191) al igual que en los meses anteriores.

Esta situación se presenta por debilidades de control en el proceso de elaboración de la Orden de Pago y Comprobante de Egreso, que trae como consecuencia un mayor valor pagado de \$9.333.334 con recursos de Salud Pública, Recurso 32.

Hallazgo con beneficio cualitativo del proceso auditor al lograr retornar los recursos al componente de Salud Pública.

#### Respuesta de la Entidad

Con relación a la observación sobre mayor valor pagado con recurso de salud pública en el servicio de transporte, en la ejecución del contrato 2017-02-0947 suscrito entre el Departamento del Cesar y Transportes Carvajal Ltda. (Nit: 900.005.005-4), nos permitimos realizar las siguientes precisiones:

Si bien inicialmente el servicio de transporte contratado para la Secretaría de Salud Departamental constó de 8 vehículos a razón de \$7.000.000 mensuales, de acuerdo a (sic) la necesidad surgida mayor a la inicialmente contemplada, se realizó un modificatorio en el cual se adicionaron 2 vehículos más a razón de \$7.000.000 mensuales destinados para los proyectos de la sectorial de salud en el departamento del Cesar.

La observación No. 17 establece que el documento guía para pagos a folio 1189 (el cual no se encuentra inmerso en el informe de supervisión, sino que es una guía de los posibles rubros a utilizar mes a mes para el pago del servicio) determina “que el valor a cargo de la Secretaría de Salud para este período fue de \$56.000.000”, lo cual no es preciso, dado que en el mismo documento guía se encuentra discriminado el servicio prestado a la Secretaría de Salud en dos renglones distintos. El servicio contratado inicialmente y el servicio adicional, los cuales conjuntamente suman \$67.666.667, cifra que es inferior a la suma de \$65.333.334 pagada con recursos de salud mediante comprobante de egreso No. 23509 del 29 de diciembre de 2017.

Lo anterior guarda idéntica relación al servicio facturado a folio 1191 del expediente contractual, el cual factura 10 camionetas, destinadas para los proyectos de la sectorial de salud en el Departamento del Cesar a razón de \$67.666.667, en el período del 18 de noviembre de 2017 al 17 de diciembre de 2017, que de igual manera se encuentra discriminado en dos renglones distintos de la factura.

Por las anteriores consideraciones se aclara que no existe “mayor valor pagado de \$9.333.334” con recursos de salud pública, recurso 32, debido a que el mismo fue destinado para cubrir específicamente el servicio contratado que consiste en su totalidad a 10 camionetas destinadas para los proyectos de la sectorial de salud en el departamento del Cesar, las cuales en el período en mención se contrataron a

razón de \$67.666.667 y no de \$56.000.000 como se establece en la observación No. 17 "mayor valor pagado con recursos de salud pública en el servicio de transporte", por cuanto se evidencia a folio 1189 y 1191 del expediente contractual que el servicio de salud se encuentra discriminado en dos renglones por separado."

Alcance respuesta entidad, 11 de mayo de 2018

"Por medio de la presente y con el fin de complementar la respuesta enviada a la observación No. 017 del informe de la Auditoría de Cumplimiento al Departamento del Cesar al Sistema General de Participaciones de la vigencia 2017, en los diferentes componentes y que se refiere al "Mayor Valor pagado con recursos de Salud Pública en Servicio de Transporte (A-F-D)" haciéndole las siguientes precisiones:

El Departamento del Cesar una vez revisada de manera exhaustiva los recursos dentro de los registros presupuestales vinculados al Contrato de Transporte No. 2017-02-0947, se observa que efectivamente existió un error humano por parte de la persona que realizó la liquidación de los valores para emitir la orden de pago No. 17631 del 26 de diciembre de 2017, afectando de manera errada el registro presupuestal No. 3183 por \$65.333.334, teniendo que ser afectado por la suma de \$56.000,000, arrojando una diferencia de \$9.333.334, siendo realmente una diferencia que si bien se afectó en el registro del rubro 05-3-214210132-32 del SGP-Salud esta cuantía se encuentra en los rubros 03-3-2411-20 y 03-3-21211-20, es importante resaltar que este valor no fue pagado de más al contratista, se puede evidenciar que el recurso a la fecha se encuentra en las arcas del Departamento y que en la ejecución del mismo se generó un saldo a favor de la entidad, por lo que únicamente se hace necesario con el fin de subsanar el error humano por parte de la profesional especializada iniciar trámites internos en el que se trasladarán los recursos de los rubros correspondiente al afectado.

Por lo anterior, esta sectorial se dispondrá a realizar las gestiones y presentar los informes necesarios para proceder a hacer los movimientos tesorales y presupuestales a que haya lugar.

#### Análisis de la respuesta

Analizadas las respuestas entregadas por la entidad, en especial el segundo oficio donde aceptan la observación, realizan el traslado presupuestal mediante la Resolución No. 002303 del 23 de mayo de 2018, con la nota debito 1105 y nota crédito 1106, con las cuales se hace efectiva la resolución para reintegrar a salud pública los recursos ejecutados de más; el equipo auditor determinó validar la observación como hallazgo administrativo con beneficio cualitativo del proceso auditor.

## 2.2.2. Población Pobre No Asegurada

La Prestación de Servicios de Salud en Colombia se encuentra reglamentada por la Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud, obedeciendo a la Ley 1122 de 2007 y sus Decretos Reglamentarios, cuyo principal objetivo es garantizar el acceso y la calidad de los servicios, optimizar el uso de los recursos, promover los enfoques de atención centrada en el usuario y lograr la sostenibilidad financiera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Pública.

**Tabla 11.**  
**Presupuesto de Ingresos Recursos de SGP - Salud - Población Pobre No Asegurada**  
**(Cifras en pesos)**

COMPONENTE DEL SGP	PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES				RECURSO DEL BALANCE	RENDIMIENTO FINANCIEROS	PRESUPUESTO DEFINITIVO
	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES	PRESUPUESTO APROBADO			
PPNA	11.897.221.474	3.764.568.348	523.790.910	15.137.998.912	2.885.874.017	191.080.149	18.214.953.078
Poblacion Pobre No Afiliada - PPNA	9.349.534.197	3.764.568.348	0,00	13.114.102.545	2.883.318.113	191.080.149	16.188.500.807
Aportes patronales (SSF)	2.547.687.277	0	523.790.910,00	2.023.896.367	2.555.904	0	2.026.452.271

Fuente: Ejecución de Gastos Departamento del Cesar 2017

Elaboró: Equipo Auditor.

En la vigencia 2017 el departamento de Cesar para el componente de Salud Prestación del Servicio tuvo un presupuesto de ingreso aprobado de \$18.214.953.077,62, recursos que fueron recaudados en un 100%; de los cual el 83% provienen de los documentos de distribución de SGP (DD-SGP-13-2016 y DD-SGP-17-2016) es decir \$13.114.102.545 girados con situación de fondos (CSF) y \$2.023.896.367 sin situación de fondos (SSF), el 16% son recursos del balance correspondientes a superávit fiscal \$1.832.700.558 y cancelación de reservas presupuestales por \$1.053.173.459 y el 1% son rendimientos financieros por \$191.080.149.

**Tabla 12.**  
**Presupuesto de Gastos Recursos de SGP - Salud - Población Pobre No Asegurada vigencia**  
**(Cifras en pesos)**

COMPONENTE DEL SGP	PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES				COMPROMISOS	DBLIGACIONES	PAGOS	SALDO PRESUPUESTAL	SALDO DE CUENTAS PDR PAGAR	% DE EJECUCION
	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES	PRES.DEF.						
PPNA	11.897.221.474	7.101.069.490	783.337.886	18.214.953.078	16.732.665.620	11.106.990.963	10.463.696.067	1.482.287.458	643.294.896	92%
Poblacion Pobre No Afiliada - PPNA	9.349.534.197	7.098.513.586	259.546.976	16.188.500.807	14.708.769.253	10.130.615.640	9.487.320.744	1.479.731.554	643.294.896	91%
Aportes Patronales Sin Situación de Fondos	2.547.687.277	2.555.904	523.790.910	2.026.452.271	2.023.896.367	976.375.323	976.375.323	2.555.904	0	100%

Fuente: Ejecución de Gastos Departamento del Cesar 2017

Para el componente de PPNA el Departamento del Cesar durante la vigencia 2017, presentó un presupuesto de gastos definitivo de \$18.214.953.078, de los cuales fueron comprometidos \$16.732.665.620, se cancelaron \$10.463.696.067, constituyéndose cuentas por pagar por \$643.294.896 y reservas presupuestales \$5.625.674.657, quedando un saldo por ejecutar \$1.482.287.458.

**Tabla 13.**  
**Aportes Patronales Sin Situación de Fondos**

(Cifras en pesos)

<b>Recursos SSF</b>						
<b>Concepto</b>	<b>Presupuesto definitivo</b>	<b>Compromisos</b>	<b>Obligaciones</b>	<b>Pagos</b>	<b>Saldo Presupuestal</b>	<b>% ejecución</b>
Bajo Nivel de Complejidad	551.863.274	551.863.274	488.754.307	488.754.307	0	100%
Medio Nivel de Complejidad	1.472.033.093	1.472.033.093	487.621.016	487.621.016	0	100%
Pasivos Exigibles-Vigencias Expiradas	2.555.904	0	0	0	2.555.904	0%
<b>Total</b>	<b>2.026.452.271</b>	<b>2.023.896.367</b>	<b>976.375.323</b>	<b>976.375.323</b>	<b>2.555.904</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ejecución Presupuestal Departamento

Nota: % de ejecución = Compromisos/Presupuesto definitivo

Para el componente de Aportes Patronales Sin Situación de Fondos (SSF), el Departamento del Cesar para la vigencia 2017 registró un presupuesto de gastos definitivo de \$2.026.452.271, de los cuales se comprometieron \$551.863.274 para el pago de servicios de salud de Bajo nivel de complejidad, de igual manera se destinaron \$1.472.033.093 para cancelar servicios de salud de complejidad media, para un total comprometido de \$2.023.896.367, equivalente a un 99.87% de ejecución, se cancelaron \$976.375.323, constituyéndose reservas presupuestales por \$1.047.521.044, quedando un saldo por ejecutar de \$2.555.904.

**Tabla 14.**  
**Población Pobre No Afiliada – PPNA**

(Cifras en pesos)

<b>Recursos CSF</b>							
<b>Concepto</b>	<b>Presupuesto definitivo</b>	<b>Compromisos</b>	<b>Obligaciones</b>	<b>Pagos</b>	<b>SALDO PRESUPUESTAL</b>	<b>CUENTAS POR PAGAR</b>	<b>% ejecución</b>
Prestación de Servicios de Salud para la Población Pobre No Asegurada	9.827.173.100	9.496.287.428	5.718.133.815	5.269.972.416	330.885.672	448.161.399	97%
Prestación de Servicios de Salud a la Población Pobre Afiliada al Régimen Subsidiado no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS)	3.941.080.849	2.793.271.903	1.993.271.903	1.799.950.602	1.147.808.946	193.321.301	71%
Pago de Cartera Hospitalaria de Vigencias Anteriores	1.832.700.558	1.832.697.872	1.832.697.872	1.830.885.676	2.686	1.812.196	100%
Pasivos Exigibles-Vigencias Expiradas	587.546.300	586.512.050	586.512.050	586.512.050	1.034.250	0	100%
<b>Total</b>	<b>16.188.500.807</b>	<b>14.708.769.253</b>	<b>10.130.615.640</b>	<b>9.487.320.744</b>	<b>1.479.731.554</b>	<b>643.294.896</b>	<b>91%</b>

Fuente: Ejecución Presupuestal Departamento

Nota: % de ejecución = Compromisos/Presupuesto definitivo

El presupuesto definitivo para el componente de Población Pobre No Afiliada – PPNA fue de \$16.188.500.807, de los cuales se ejecutaron \$9.496.287.428 en el pago de servicios de salud a la población pobre No Asegurada, \$2.793.271.903 fueron destinados a financiar eventos NO POS de población afiliada al régimen subsidiado, para el pago de cartera hospitalaria de vigencias anteriores se aplicaron

\$1.832.697.872 y al pago de pasivos exigibles se destinaron \$586.512.050, para un total comprometido de \$14.708.769.253, que representa el 91% de ejecución; es de anotar que de los recursos comprometidos se cancelaron \$9.487.320.744, constituyéndose cuentas por pagar por \$643.294.896 y reservas presupuestales por \$4.578.153.613, quedando un saldos por ejecutar de \$1.479.731.554, de los cuales \$1.147.808.946 corresponden al componente de No POS.

En el componente de salud - prestación del servicio, se seleccionó la muestra teniendo en cuenta la relación suministrada por el departamento en el documento: auxiliar presupuestal de terceros, el cual detalla los pagos realizados en la vigencia 2017 por este concepto, considerando que las cancelaciones de los servicios a población PPNA y tecnologías No POS para el primer semestre se realizan por eventos sin que medie contrato, sino por resoluciones; en consiguiente de 148 cuentas por \$9.487.320.744,00 pagadas con el rubro de salud - prestación del servicio se seleccionó una muestra de 77 cuentas por \$7.182.025.176, correspondientes al 76% del total.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

#### **Hallazgo 8 - Valor pagado por servicios y tecnologías NO POS (F)**

El Decreto 4747 de 2007, en su artículo 23, establece el trámite para la determinación y comunicación de glosas entre la entidad responsable de pago y el prestador de servicios de salud.

Resolución 3047 de 2008<sup>3</sup>: Por medio de la cual se definen los formatos, mecanismos de envío, procedimientos y términos a ser implementados en las relaciones entre prestadores de servicios de salud y entidades responsables del pago de servicios de salud, definidos en el Decreto 4747 de 2007; en su anexo Técnico 6, Manual único de glosas, devoluciones y respuestas presenta la definición de Glosa: *“Es una no conformidad que afecta en forma parcial o total el valor de la factura por prestación de servicios de salud, encontrada por la entidad responsable del pago durante la revisión integral, que requiere ser resuelta por parte del prestador de servicios de salud”* y sus diferentes categorizaciones.

Artículo 12 de la Resolución 1479 de 6 de mayo 2015, que establece las reglas para determinar el valor a pagar de los servicios y tecnologías sin cobertura en el POS.

El Decreto 705 de 27 de abril de 2016, establece en su artículo 1° que se delega en la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos la definición de la metodología y los mecanismos para la regulación de precios de

<sup>3</sup> Modificada parcialmente por la Resolución 416 de 18 de febrero de 2009.

medicamentos, así como la regulación de los márgenes de distribución y comercialización de los mismos.

La Gobernación de Cesar realizó pagos al Centro Regional de Oncología (CRO) por concepto de atención de tecnologías no cubiertas en el Plan de Beneficios de Salud (NO POS), a través de los comprobantes de egreso 13354 de 29 de agosto de 2017 por \$303.344.680 y 22288 de 22 de diciembre de 2017 por \$200.383.265.

La Secretaría de Salud Departamental del Cesar (SSD) a través de un grupo de profesionales multidisciplinarios realizó auditoría financiera y técnica a las facturas presentadas por la IPS con el objeto de determinar posibles inconsistencias o glosas en el pago de medicamentos y tecnologías NO POS.

Una vez seleccionada una muestra de las actas de auditoría de la SSD, se evidenció que las glosas por tarifas<sup>4</sup> no son uniformes a pesar de tratarse del mismo medicamento, fecha de vigencia de la prestación del servicio, EPS, incluso existen facturas de un mismo paciente, igual medicamento y vigencia con glosas de auditoría diferentes, como se detalla en el cuadro anexo, en el cual se establece el valor calculado como detrimento patrimonial.

Se debe resaltar que los documentos utilizados para el cálculo del valor real del recobro fueron los identificados por los mismos auditores de la Gobernación del Cesar en sus glosas y de los cuales se solicitó copia, como se detallan a continuación:

1. Listado en Excel suministrado por la Gobernación del Cesar que contiene el listado de homólogos y equivalencias de medicamentos de usos oncológicos, el cual como fue indicado por la Secretaría de Salud Departamental fue realizado con un grupo interdisciplinario (oncólogos, químicos, farmacéuticos, enfermeras, médicos y auditores) de la Sociedad de Oncología y hematología del Cesar (SOHEC) y Secretaría de Salud Departamental del Cesar.
2. Listado de precios de medicamentos Ministerio de Salud (SISMED).<sup>5</sup>
3. Contrato CRO y Asmet Salud ESS EPS, vigencia 2017.
4. Contratos entre CRO y Comparta EPS-S, vigencia 2016 y 2017.
5. Glosas realizadas en las actas de auditorías a la facturación objeto de revisión, en las cuales describen los precios PLM de los medicamentos.

Lo anterior se presenta porque la Secretaría de Salud Departamental no ha documentado controles que garanticen que sus profesionales auditores cumplan el artículo 12 de la Resolución 1479 del 6 de mayo 2015, utilizando los criterios normativos vigentes aplicables y en forma uniforme, generándose variación en los

---

<sup>4</sup> Son las que se generan diferencias al comparar los valores facturados con los valores pactados o establecidos en las normas vigentes en la fecha de la prestación del servicio. Anexo 6. Resolución 3047 de 2008

<sup>5</sup> [http://web.sispro.gov.co/WebPublico/Consultas/ConsultarCNPMCadenaComercializacionCircu2yPA\\_028\\_2\\_2.aspx](http://web.sispro.gov.co/WebPublico/Consultas/ConsultarCNPMCadenaComercializacionCircu2yPA_028_2_2.aspx)

valores descontados y ocasionando que se reconozcan mayores valores en los pagos de algunos medicamentos NO POS.

Lo anterior conlleva a un detrimento al patrimonio del Estado por \$1.449.960.

#### Respuesta de la Entidad

“...para la vigencia del 2017, esta Secretaría, tomó como referentes del mercado, para algunos casos el contrato suscrito entre la EPS Y la IPS, pero teniendo en cuenta que en este se considera un contrato entre particulares y que es el Ente territorial quien define el valor a reconocer y que no todas las EPS respondieron a la solicitud del envío de los contratos con la red, se tomaron otros referentes como tarifas PLM o SISMED, pero estas tarifas suelen variar de un mes a otro, por lo tanto el comportamiento de los precios no son uniformes durante la misma anualidad. Teniendo en cuenta que en el mercado farmacéutico existe un número importante de medicamentos, durante esta vigencia se inició una compilación de los medicamentos más usados y sobre estos se hizo el estudio de mercado de precios, es así como el 29 de diciembre del 2017, esta Secretaría, bajo la asesoría del Ministerio de salud y Protección social, expide la circular número 713 del 2017 (VER ANEXO N°4), en donde se unifican las tarifas para el reconocimiento y pago de las tecnologías no incluidas en el plan de beneficios del régimen subsidiado.

En cuanto a los medicamentos homólogos o similares, teniendo en cuenta que el Ministerio de Protección social, solo tiene una lista muy reducida de comparadores administrativos, esta secretaria, hizo el ejercicio con un equipo interdisciplinario, una guía para la escogencia de los homólogos de uso oncológico, pero este puede variar, ya que se debe tener en cuenta la patología, condiciones clínicas y respuesta del medicamento de cada usuario. En la misma circular 713, esta secretaria definió una lista Sugerida de homólogos, ya que este no puede ser de uso obligatorio, por las razones expuesta anteriormente.

#### Análisis de la Respuesta de la Entidad

Así como lo indica la Gobernación del Cesar en su respuesta, el artículo 12 de la Resolución 1479 de 2015, establece las reglas para determinar el valor a pagar de los servicios y tecnologías sin cobertura en el POS, específicamente en su literal b) señala que: si el precio o tecnología sin cobertura en el POS a cobrar no ha sido regulado por la entidad competente, el valor a reconocer por dicho servicio o tecnología será la diferencia entre las tarifas de referencia de las entidades territoriales correspondientes o el valor facturado y el valor calculado para la o las tecnologías incluidas en el POS del mismo grupo terapéutico que lo reemplaza(n) o sustituya(n), o el monto del comparador administrativo que señale el listado de comparadores administrativos adoptado por la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social si los hubiere y las cuotas de recuperación.

Señala la Entidad Auditada que: “tomó como referentes del mercado, para algunos casos el contrato suscrito entre la EPS Y la IPS, pero teniendo en cuenta que en este se considera un contrato entre particulares y que es el Ente territorial quien define el valor a reconocer y que no todas las EPS respondieron a la solicitud del envío de los contratos con la red, se tomaron otros referentes como tarifas PLM o SISMED, pero estas tarifas suelen variar de un mes a otro, por lo tanto el comportamiento de los precios no son uniformes durante la misma anualidad”. (subrayado fuera del texto).

La CGR observó cómo las glosas realizadas por los auditores médicos de la Secretaría de Salud Departamental no son elaboradas bajo los mismos criterios o referentes de precios; las tarifas de referencia validadas y autorizadas para cierta facturación por un auditor médico cambian si la auditoría es ejecutada por un auditor médico diferente, aunque sea el mismo medicamento y en las mismas condiciones, como en los siguientes casos:

### **Inmunoterapia (extracto alérgico) e Inmunoterapia (Hiposensibilización con antígenos)**

Con relación a las tecnologías No POS: Inmunoterapia (extracto alérgico) e Inmunoterapia (Hiposensibilización con antígenos), la Respuesta de la Entidad señala: “SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer”.

En el caso de la tecnología No POS: Inmunoterapia (extracto alérgico), inicialmente la IPS realiza el cobro del suministro de este procedimiento presentando un grupo de diez (10) facturas de pacientes afiliados a Ambuq EPS-S que se les prestó el servicio en los meses de septiembre y noviembre de 2016, por valor unitario de \$367.180; en Acta de Auditoría AUD-NP-C-20171160, el auditor médico glosa la diferencia de \$67.180 en cada una, dado que en el contrato celebrado entre la IPS y la EPS-S se definió el valor de \$300.000 para esta tecnología.

Posteriormente, la IPS presenta un grupo de ocho (8) facturas por la misma tecnología No POS, pacientes afiliados a la misma EPS-S, servicio suministrado en los meses de agosto, septiembre y noviembre de 2016, por valor unitario de \$367.180, no obstante ser las mismas condiciones, en Acta de Auditoría AUD-NP-C-20171160 un auditor médico diferente no realiza la glosa descrita en la primera acta.

Es inconsistente que dentro de la misma Secretaría de Salud Departamental cada auditor médico utilice un referente de precios diferente para la revisión de facturación que tiene las mismas condiciones.

La anterior situación se repite en el caso de la Tecnología No POS: Inmunoterapia (Hiposensibilización con antígenos), se observó que mediante actas de auditoría AUD-NP-C-20170603, AUD-NP-C-20170620, se glosan grupos de 7 y 6 facturas de pacientes afiliados a Ambuq EPS-S que se les prestó el servicio en el mes de septiembre de 2016, la IPS factura por valor unitario de \$367.180; el auditor médico para la glosa que formula en estas actas utiliza el valor establecido para esta tecnología en el tarifario SOAT y le suma el 12% aprobando un valor unitario de \$340.256 y glosando la diferencia, aunque ya era conocido y había sido tomado como referente de precio el Contrato de 2016 entre CRO IPS- AMBUQ EPS que ya se ha tenido como referencia en la realización de otras glosas como se evidenció anteriormente y que garantiza una gestión económica para el Ente Territorial dado que establece que: la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180. Incluso en acta de auditoría AUD-NP-C-20171160 por prestación de servicio a un afiliado de Ambuq EPS-S en agosto de 2016.

A continuación, en Acta de Auditoría AUD-NP-C-20171163, donde se verificaron 22 facturas de esta tecnología No POS suministrada en los meses de octubre y noviembre de 2016, a afiliados a Comparta EPS-S, la IPS factura por valor unitario de \$367.180; no obstante, el auditor no le realiza ninguna glosa referente a esta tarifa ni considerando el Contrato CRO-Comparta 2016, el manual tarifario del SOAT 2016 u otro referente de precio. Por lo anterior se confirma el valor de la observación en este ítem: \$1.255.580.

#### **OCTRIDE - 0,1 mg - 1 ml - 0,1 mg/ml**

Se evidencia que en el Acta de Auditoría AUD-NP-C-20170566 en el que se verificó el mismo medicamento suministrado a la misma paciente identificada con documento: 49721650 en las fact: 90584, 89000, 87814 se realizó glosa: *“Presenta errores y por lo tanto se glosa la dif del valor de Desmopresina 15 microgramos ampolla a precio SISMED vigente al momento de la atención: \$195.700”*, mientras que en el acta AUD-NP-C-20171231 que es objeto de la observación no se realiza ninguna glosa.

La SSDC objeta la observación realizada: *“el medicamento POS u Homólogo se escoge de acuerdo a la patología, y al mecanismo de acción que puede ejercer el medicamento en el usuario, farmacocinética y ferrodinámica; y además las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No es obligatorio que deba reconocerse para esta tecnología la tarifa contratada EPS – IPS”*.

Considerando que era la misma paciente, por lo tanto, el mismo diagnóstico y la misma vigencia de la otra facturación auditada que si tiene la glosa correspondiente, se mantiene la observación en este ítem por \$194.380.

Por lo anteriormente expuesto se valida el respectivo hallazgo fiscal por \$1.449.960.

### **Hallazgo 9 - Suscripción contratos con la red prestadora de Servicios (D)**

La Ley 715 de 2001 define en su artículo 43.2.1 como competencia de las Entidades territoriales en el sector salud: Gestionar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda, que resida en su jurisdicción, mediante instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas.

El Decreto 1281 De 2002 en su artículo 1° establece que se entenderá por eficiencia, la mejor utilización social y económica de los recursos financieros disponibles para que los beneficios que se garantizan con los recursos del Sector Salud de que trata el presente decreto, se presten en forma adecuada y oportuna [...] la oportunidad hace referencia a los términos dentro de los cuales cada una de las entidades, instituciones y personas, que intervienen en la generación, el recaudo, presupuestación, giro, administración, custodia o protección y aplicación de los recursos, deberán cumplir sus obligaciones, en forma tal que no se afecte el derecho de ninguno de los actores a recibir el pronto pago de los servicios a su cargo y fundamentalmente a que se garantice el acceso y la prestación efectiva de los servicios de salud a la población del país.

La Ley 734 de 2002 en su artículo 34 numeral 1° establece como deber de todo servidor público *“cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”*.

Se evidencia que la gestión contractual para la prestación de servicios de salud a la población no cubierta con subsidios a la demanda y para el suministro de tecnologías no POS a población del régimen subsidiado fue inoportuna debido a que con la Red Pública, la atención de baja, mediana y alta complejidad, se contrató entre el 16 y el 20 de junio de 2017 y la contratación con la red de prestadores de servicios de la salud privada para atención de mediana y alta complejidad inició entre octubre y noviembre de 2017.

Esta lentitud en los procesos incide en que los servicios prestados con fecha anterior a esta contratación los debe pagar la Secretaría de Salud a tarifa SOAT completa; mientras que, a través de los procesos de contratación, la Gobernación generalmente puede determinar un descuento sobre estos valores SOAT y disminuir los costos procurando una gestión fiscal económica para el Estado:

**Tabla 15.**  
**Contratación con la Red Pública 2017**

(Cifras en pesos)

Contratación	Objeto	No Contrato	IPS	Modalidad contratación	Valor	Fecha de inicio
Red Pública Baja, Mediana y Alta complejidad	Prestación de servicios de salud y procedimientos ambulatorios y hospitalarios de mediana complejidad en el Municipio de Valledupar, a la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidio a la demanda, residentes en el departamento del Cesar.	2017-02-1057	ESE Hospital Rosario Pumarejo de López de Valledupar	Evento	\$1.600.000.000	20/06/2017
		2017-02-1060	ESE Hospital Regional San Andrés de Chiriguaná	Evento	\$610.000.000	20/06/2017
		2017-02-1059	ESE Hospital Camilo Villazón Pumarejo de Pueblo Bello	Capitación	\$400.000.000	20/06/2017
		2017-02-1051	ESE Hospital Cristian Moreno Pallares de Curumani	Evento	\$10.000.000	16/06/2017
		2017-02-1061	Instituto Departamental de Rehabilitación y Educación Especial del Cesar "IDREEC"	Capitación	\$260.000.000	16/06/2017
		2017-02-1055	ESE Hospital Regional de Aguachica José David Padilla Villafañe	Evento	\$ 15.000.000	16/06/2017
		2017-02-1052	Hospital Universitario Cari de Barranquilla	Capitación	\$210.000.000	16/06/2017
		2017-02-1062	Hospital Universitario de Santander	Evento	\$10.000.000	16/06/2017
		2017-02-1053		Evento	\$420.000.000	16/06/2017
		2017-02-1058		Evento	\$350.000.000	16/06/2017
		2017-02-1056		Evento	\$120.000.000	16/06/2017
		2017-02-1054		Evento	\$170.000.000	16/06/2017
			<b>TOTAL</b>		<b>\$4.175.000.000</b>	

Fuente: Listado de contratación suministrado por la Secretaría de Salud Departamental.

Elaboró: Equipo Auditor

**Tabla 16.**  
**Contratación con la Red Privada 2017**

(Cifras en pesos)

Contratación	No Contrato	IPS	Objeto	Facturación y tarifas	Valor	Fecha de inicio
Red Privada Mediana y Alta complejidad (Evento)	2017-02-1319	Central de Patología Ltda.	Prestación de servicios y procedimientos de patología debidamente habilitados o registrados, a la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidio a la demanda, residentes en el departamento del Cesar.	<b>SOAT vigente menos el 15%</b> , las actividades no contempladas en el manual tarifario Decreto 2423 de 1996, se autorizarán previa cotización por la Secretaría de Salud Departamental	\$3.000.000	3/10/2017
	2017-02-1320	Imagen Radiológica Diagnóstica SAS	Prestación de servicios y procedimientos en imágenes	<b>SOAT vigente menos el 20%, materiales e insumos precio de factura de compra</b>	\$10.000.000	3/10/2017

Contratación	No Contrato	IPS	Objeto	Facturación y tarifas	Valor	Fecha de inicio
			diagnosticas especializadas, debidamente habilitados o registrados según registro único especial...	con incremento del <b>10%</b> , las actividades no contempladas en el manual tarifario Decreto 2423 de 1996, se autorizarán previa cotización por la Secretaría de Salud Departamental		
	2017-02-1318	Laboratorio Clínico Cristian Gram IPS SAS	Prestación de servicios y procedimientos ambulatorios en laboratorio clínico especializados debidamente habilitados o registrados según registro único especial...	<b>SOAT vigente menos el 17%</b> , las actividades no contempladas en el manual tarifario Decreto 2423 de 1996, se autorizarán previa cotización por la Secretaría de Salud Departamental	\$5.000.000	3/10/2017
	2017-02-1373	Clínica del Cesar SA	Prestación de servicios y procedimientos ambulatorios y/o hospitalarios de alta complejidad debidamente habilitados o registrados según registro único especial...	<b>SOAT vigente menos el 20%</b> , respetando los términos establecidos en el Dec3260/2004 y demás normas modificatorias del mismo. Los medicamentos hosp genéricos se reconocerán a <b>PLM vigente menos el 30%</b> , los medicamentos comerciales a <b>PLM vigente menos 20%</b> , medicamentos no incluidas en el PLM factura de compra más el 14%, le oxígeno a \$14 pesos litro por minuto, ortesis prótesis, material e insumos factura de compra más el 14%, para lo cual se requiere anexo copia de la fact compra.	\$700.000.000	23/11/2017
	2017-02-1374	Sociedad de Oncología y Hematología del Cesar Ltda.	Prestación de servicios y procedimientos ambulatorios y/o Hospitalarios de oncología y hematología, debidamente habilitados o registrados según registro único especial...	<b>SOAT vigente menos el 21%</b> , respetando los términos establecidos en el Dec3260/2004 y demás normas modificatorias del mismo. Los medicamentos hosp genéricos se reconocerán a <b>PLM vigente menos el 25%</b> , los medicamentos comerciales a <b>PLM vigente menos 25%</b> , medicamentos no	\$650.000.000	22/11/2017

Contratación	No Contrato	IPS	Objeto	Facturación y tarifas	Valor	Fecha de inicio
				incluidas en el PLM factura de compra más el 30%, le oxígeno a \$12 pesos litro por minuto, ortesis prótesis, material e insumos factura de compra más el 14%, para lo cual se requiere anexo copia de la fact compra.		
	2017-02-1375	Instituto Cardiovascular del Cesar SA	Prestación de servicios y procedimientos ambulatorios y/o Hospitalarios de cardiología, invasiva y no invasiva, debidamente habilitados o registrados según registro único especial...	<b>SOAT vigente menos el 15%</b> , respetando los términos establecidos en el Dec3260/2004 y demás normas modificatorias del mismo. Los medicamentos hosp genéricos se reconocerán a <b>PLM vigente menos el 15%</b> , los medicamentos comerciales a <b>PLM vigente menos 15%</b> , medicamentos no incluidas en el PLM factura de compra más el 17%, le oxígeno a \$12 pesos litro por minuto, ortesis prótesis, material e insumos factura de compra más el 20%, para lo cual se requiere anexo copia de la fact compra.	\$400.000.000	27/11/2017
	2017-02-1401	Asistencia Médica Inmediata AMEDI SAS	Prestación de servicios y procedimientos de asistencia domiciliaria y administración de oxígeno domiciliario, debidamente habilitados o registrados según registro único especial...	Oxigenoterapia con concentrador bajo flujo: \$219.000 paquete mes oxigenoterapia alto flujo: \$610.000 paquete mes, oxigenoterapia alto flujo: \$610.000, paquete mes, servicio integral asistencia domiciliaria sin ventilación mecánica paquete día: \$315.000, servicio integral asistencia domiciliaria con ventilación mecánica paquete día: \$500.000 actividades y procedimientos incluidos en los paquetes: <b>Tarifas SOAT menos el 20%</b> .	\$200.000.000	27/11/2017

Contratación	No Contrato	IPS	Objeto	Facturación y tarifas	Valor	Fecha de inicio
	2017-02-1402	Unidad Integral de Salud Mental SION	Prestación de servicios y procedimientos de salud mental, debidamente habilitados o registrados según registro único especial...	SOAT vigente menos el 10%, respetando los términos establecidos en el Dec3260/2004 y demás normas modificatorias del mismo. Los medicamentos hosp genéricos se reconocerán a PLM vigente menos el 15%, los medicamentos comerciales a PLM vigente menos 25%, medicamentos no incluidas en el PLM factura de compra más el 17%, le oxígeno a \$12 pesos litro por minuto, ortesis prótesis, material e insumos factura de compra más el 17%, para lo cual se requiere anexo copia de la fact compra.	\$200.000.000	27/11/2017
				<b>TOTAL</b>	<b>\$2.168.000.000</b>	

Fuente: Listado de contratación suministrado por la Secretaría de Salud Departamental.

La anterior situación se presenta debido a la falta de gestión al ordenar el gasto, ya que no se agilizaron los procesos de contratación y la toma de decisiones de manera oportuna, lo que llevó a la deficiente ejecución de la mayoría de los recursos de SGP sin situación de fondos, dificultando una mejor prestación de servicios de salud a la PPNA y el logro de un menor costo en la negociación de los contratos, además se afecta la eficiencia en el manejo de los recursos SGP Salud con situación de fondos donde se cubre un número menor de servicios de Salud a la PPNA o al NO POS requeridos por la población que es de competencia el departamento.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

“Financieramente los recursos de SGP para prestación de servicios de salud para la población Pobre No asegurada, se presupuestan y son aprobados por la asamblea del Departamento, más para la ejecución de los mismos se debe esperar el documento CONPES: que es un organismo asesor del Gobierno en materia de desarrollo económico y social, y es el encargado de estudiar y recomendar políticas generales en esas áreas.

Esta sectorial con el fin de efectuar los ajustes en el presupuesto planifica la contratación sujetos al recibo por doceava parte de los mismos; en ese orden de idea el documento de distribución CONPES SGP 17-2017, donde se asignaron los recursos al Departamento, fue publicado el día 22 de mayo de 2017.

Luego de recibir la publicación del documento en mención el ente Territorial inicio su etapa precontractual, la cual termina el 16 de junio con la consolidación y verificación de todos los documentos allegados por las diferentes ESEs para así realizar los contratos interadministrativos.

En respuesta a la contratación de la Red Privada se inicia la etapa precontractual luego de la publicación del documento CONPES; el 06 de Junio se realiza solicitud de autorización de los diferentes servicios a contratar con sus respectivas justificaciones en el Ministerio de Salud y Protección Social en cumplimiento al Artículo 20 de la Ley 1122 de 2007; la cual es recibida después de los diferentes ajustes el día 18 de Agosto de 2017, donde se inicia la etapa precontractual en esta sectorial, remitiendo los estudios previos y proyectos de pliego de condiciones al comité de contratación del Departamento del Cesar, luego que son revisados y aprobados por dicho comité se iniciaron los diferentes avisos de convocatoria de las selecciones Abreviadas de Menor Cuantía, cumpliendo con los términos señalados en la Ley los cuales superan los veinte días hábiles para respetar el principio de transparencia.”

#### Análisis de la respuesta

Se debe tener en cuenta que durante la vigencia 2016, quedó un saldo sin comprometer del rubro Sistema General de Participaciones Salud- Oferta CSF de \$1.585.630.409,50, que no fueron gestionados de forma eficiente para garantizar la contratación oportuna con la red de prestadores, de igual forma los recursos llegaron así:

**Tabla 17.**  
**Cuenta Cte Oferta f.s.s. Sgp Dpto Cesar**  
**(Cifras en pesos)**

<b>CUENTA CTE N°: 62835XXX-X - OFERTA F.S.S. SGP DPTO CESAR</b>	
Enero	\$ 2.579.517.314,00
Junio	\$ 4.788.447.830,00
Julio	\$ 957.689.566,00
Agosto	\$ 957.689.566,00
Septiembre	\$ 957.689.566,00
Octubre	\$ 957.689.566,00
Noviembre	\$ 957.689.566,00
Diciembre	\$ 957.689.566,00
	\$ 13.114.102.545,00

Elaboró: Equipo Auditor

Dado lo expuesto, no se justifica la falta de oportunidad en la contratación de la red de prestadores, ya que pese a contar con recursos para efectuar la contratación, no la realiza con diligencia, conllevando el que no se realice la prestación del servicio de salud de manera oportuna, eficiente y con calidad, por lo que se mantiene como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo 10 - Oportunidad en el Pago de Servicios de Salud**

El Decreto 4747 de 2007, en su artículo 23, señala "*TRÁMITE DE GLOSAS. Las entidades responsables del pago de servicios de salud dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación de la factura con todos sus soportes, formularán y comunicarán a los prestadores de servicios de salud las glosas a cada factura, ...El prestador de servicios de salud deberá dar respuesta a las glosas presentadas por las entidades responsables del pago de servicios de salud, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción. ....La entidad responsable del pago, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, decidirá si levanta total o parcialmente las glosas o las deja como definitivas*".

El Decreto Ley 1281 de 2002, en su Artículo 16, establece que "*las entidades territoriales garantizarán el flujo mensual de caja de los recursos destinados a financiar la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda*".

Dentro del marco de la ejecución del contrato N° 2017-02-1057 del 16-06-2017, suscrito entre el departamento del Cesar y la E.S.E Hospital Rosario Pumarejo de López, cuyo objeto es la prestación de servicios de salud y procedimientos ambulatorios y hospitalarios de mediana complejidad en el municipio de Valledupar, se observó que el Ente territorial no está pagando oportunamente las facturas presentadas por el Hospital por concepto de prestación de servicios de salud de mediana complejidad a la población pobre no asegurada, se evidenció que el Hospital radicó el 17/08/2017 las facturas correspondientes a los servicios de salud prestados durante el mes de julio y solo a partir del 27 de noviembre iniciaron las auditorías médicas; situación similar se presentó en desarrollo del contrato 2017-02-1060 del 16/06/2017, suscrito con este Hospital para la atención de servicios de salud de alta complejidad, lo que refleja la demora en el trámite de revisión, determinación y comunicación de las glosas por parte de la Secretaría de Salud Departamental, trayendo con ello las siguientes consecuencias:

1. Represamiento de la facturación presentada por el Hospital.
2. Dilación en el pago de la cuenta que finalmente se hizo el 29/12/2017, es decir, 4 meses y 11 días después de radicada.
3. Baja ejecución presupuestal, ya que de un valor comprometido por \$1.960.922.597, solo se pagó la suma de \$169.372.685, es decir el 8,64%.

- Incrementa el desfinanciamiento de la E.S.E pública, la cual reportó una cartera de \$101.938.056.000<sup>6</sup> con corte a 31 de marzo de 2017.

Lo anterior en contravía de lo establecido en el artículo 23 del Decreto 4747 de 2007 y en el literal d) del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007.

#### Respuesta de la Entidad

En cuanto al represamiento de la facturación presentada por el Hospital, la secretaria de salud departamental manifiesta que *“debía adoptar un plan de mejoramiento en el proceso de validación y auditoría de la facturación que garantice el pago de lo debido.*

*Teniendo en cuenta que el proceso de validación no estaba implementado, el ente departamental procedió a la implantación del mismo, logrando avances significativos en la validación de derechos de usuarios disminuyendo el riesgo del pago de lo no debido. Esta circunstancia generó cierta demora en el proceso de validación de derechos, revisión y auditoría de cuentas, situación ésta que a la fecha se encuentra subsanada con la implementación de un nuevo sistema de información y con nuevo canal de internet que permite una mejor conectividad para la validación de derechos”.*

La entidad aclara que nunca existió dilación en el pago de cuentas, el retraso fue el resultado de la implementación del proceso descrito anteriormente, señala que dicha facturación tenía garantizada, tanto a nivel presupuestal y efectivamente los recursos para atender el compromiso. Muestra de ello lo indica la cancelación a la fecha de todo lo radicado a 31 de diciembre de 2017.

Respecto al desfinanciamiento de la E.S.E pública, la cual reportó una cartera de \$101.938.056.000 con corte a 31 de marzo de 2017, la entidad afirma que, si bien es cierto que el plan de mejora adoptado para la implementación del proceso de validación de derechos, mejoramiento del proceso de radicación y auditoría, aumentó los tiempos para el pago, también lo es que la facturación radicada por el Hospital a 31 de diciembre de 2017, fue cancelada al 07/05/2018.

#### Análisis de respuesta

De acuerdo con la respuesta del ente territorial, la Secretaría de Salud Departamental no tenía implementado un proceso de validación y auditoría de la facturación por servicios de salud, lo que causó demora en el trámite de revisión y pago de la misma; no obstante según soportes allegados con la respuesta, se evidencia que con ocasión de visitas de la Superintendencia Nacional de Salud, esta Secretaría suscribió un plan de mejoramiento en mayo del año anterior y dentro de

<sup>6</sup> Pág.100, Informe de visita de auditoría inspectiva de la Supersalud al hospital Rosario Pumarejo de López, durante los días 24 al 28 de abril de 2017.

sus acciones de mejora se encuentra la de “Garantizar el cumplimiento del proceso de auditoría de cuentas médicas en los tiempos que establece la normatividad vigente y se surta el proceso de pago”; también se presentan algunos avances en desarrollo de la misma.

Teniendo en cuenta lo observado por el Ente de control y para efectos de que se continúe la gestión de la entidad en procura del mejoramiento del proceso de auditoría de cuentas, se mantiene la observación, se valida el respectivo hallazgo.

### 2.3. OBJETIVO 3. COMPONENTE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

En el Departamento del Cesar, el servicio es prestado AGUAS DEL CESAR S.A. E.S.P., la cual es una empresa de servicios públicos de carácter oficial y es la gestora del Plan Departamental de Aguas - PDA. El Departamento ejerce las funciones de articulación, coordinación y complementariedad de la acción municipal así como la intermediación entre la Nación y los municipios del Departamento. Por tanto, dentro del marco de directrices y lineamientos generales, coordina las acciones de los diferentes actores en el marco del respectivo PDA.

Para el 2017, el Departamento reportó 10 contratos de obra e interventoría con fuente de recursos SGP, de los cuales 2 se encuentran terminados, 2 reportaban avance del 80 % a 31 de diciembre de 2017, mientras que los demás se encuentran en un avance del 2,9% y del 9%, siendo sus fechas de terminación a finales del año 2018. Igualmente, reportaron 2 contratos de la vigencia 2016 que fueron terminados en 2017.

Teniendo en cuenta que son contratos de obra e interventoría y atendiendo el grado de avance de los mismos, la muestra estuvo compuesta por 2 contratos suscritos en 2016 y terminados en 2017, así como 4 contratos suscritos en 2017 que se reportan terminados o con grado de avance superior al 80% a 31 de diciembre del mencionado año.

**Tabla 18.**  
**Presupuesto de Ingresos Recursos de SGP – Agua Potable**

(Cifras en pesos)

COMPONENTE DEL SGP	PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES				RECURSO DEL BALANCE	RENDIMIENTO FINANCIEROS	PRESUPUESTO DEFINITIVO
	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES	PRESUPUESTO APROBADO			
AGUA POTABLE	6.632.519.476	659.404.279	47.387.961,00	7.244.535.794	1.334.075.023	163.682.954	8.742.293.772

Fuente: Ejecución de Ingresos Departamento del Cesar 2017

Elaboró: Equipo Auditor.

El presupuesto aprobado del Departamento del Cesar para la vigencia 2017, por transferencia de recursos del Sistema General de Participaciones en el sector de Agua Potable ascendió a \$7.244.535.794, cifra que coincide con lo reportado por el Departamento, más recursos del balance correspondiente al del Sistema General de Participaciones por \$1.334.075.023 y rendimientos financieros por \$163.682.954, para un presupuesto definitivo de \$8.742.293.772.

**Tabla 19.**  
**Presupuesto de Gastos Recursos de SGP - Agua Potable - vigencia 2017**

Fuente: Ejecución de Gastos Departamento del Cesar 2017

COMPONENTE DEL SGP	PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES				COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	SALDO PRESUPUESTAL	SALDO DE CUENTAS POR PAGAR	% DE EJECUCION
	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES	PRES .DEF.						
AGUA POTABLE	6.632.519.476	2.157.162.257	47.387.961	8.742.293.772	5.329.382.288	5.297.256.862	5.297.256.862	3.412.911.484	0	61%

Elaboró: Equipo Auditor.

El presupuesto definitivo de gasto para el sector de Agua Potable fue de \$8.742.293.772, de los cuales se realizaron compromisos por \$5.329.382.288 con Aguas del Cesar, que representa el 61% de ejecución de los recursos. De los recursos comprometidos se cancelaron \$5.297.256.862, quedando saldos por ejecutar \$3.412.911.484.

Fueron transferidos a la Empresa Aguas del Cesar SA. ESP, durante la vigencia 2017, \$4.904.703.814, para amparar los diferentes convenios interadministrativos.

De la revisión efectuada, se encontró que en términos generales se cumplió con los criterios de selección de los contratistas, correspondientes a licitaciones públicas y concurso de méritos, al igual que con los requisitos para suspensiones, adiciones, etcétera, sin que se haya presentado controversia entre las partes o uso de las pólizas. Respecto de la ejecución de la obra, la interventoría y la finalización de la misma, no se encontró anomalía o indicio de faltantes en las mismas, siendo terminadas según lo pactado.

#### 2.4. OBJETIVO 4 COMPONENTE PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE

El Plan de Desarrollo Departamental de Cesar, 2016-2019: "El Camino del Desarrollo y la Paz" enmarcó el tema de Alimentación Escolar en el eje transversal Salto Social, punto 1.3: "Ideas y conocimientos francos con el Cesar", cuya estrategia busca suministrar raciones diarias de alimentación con el Programa de Alimentación Escolar -PAE- en el calendario escolar.

Durante 2017, el departamento del Cesar prestó el servicio educativo a 177.186 estudiantes, según consolidado SIMAT Abril - Agosto de 2017. De éstos, 157.509 son atendidos por el sector oficial, 6.703 con matrícula contratada y 12.974 No Oficial. La matrícula oficial fue atendida en 181 Instituciones Educativas -IE- oficiales, con 1.042 sedes, de las cuales el 83% se ubica en la zona rural y el 17% en el sector urbano.

El Programa de Alimentación Escolar -PAE- de Cesar atendió en promedio 124.115 raciones diarias durante 96 días del calendario escolar 2017, mientras que los municipios ofrecieron aproximadamente 27.939 raciones diarias, lo que representa

una cobertura del 79% y 18%, respectivamente, frente a los estudiantes registrados en SIMAT con el mismo corte.

**Tabla 20.**  
**Presupuesto de Ingresos Recursos de SGP - PAE**

(Cifras en pesos)

COMPONENTE DEL SGP	PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES				RECURSO DEL BALANCE	RENDIMIENTO FINANCIEROS	PRESUPUESTO DEFINITIVO
	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES	PRESUPUESTO APROBADO			
ALIMENTACION ESCOLAR		45.562.577.563		45.562.577.563			45.562.577.563

Fuente: Ejecución de Ingresos Departamento del Cesar 2017

Elaboró: Equipo Auditor.

Para la vigencia en estudio contó con un presupuesto de ingresos por \$45.562.577.563, provenientes de la Nación, Convenios con 4 municipios y Recursos del Balance, así

**Tabla 21.**  
**Cofinanciación PAE**

(Cifras en pesos)

Concepto	Valor
MEN PAE Regular	15.901.281.498
MEN PAE Jornada Única	1.052.439.600
Recursos Nación. CONPES 151 de 2012	24.636.247.737
<b>MEN y Nación</b>	<b>41.589.968.835</b>
Convenios municipios de Astrea, Gamarra, San Alberto y Agua Chica.	324.891.503
<b>Total vigencia</b>	<b>41.914.860.338</b>
<b>Recursos de Balance</b>	<b>3.647.717.225</b>
<b>Total vigencia 2017</b>	<b>45.562.577.563</b>

Fuente: MEN y Ejecución de ingresos Presupuesto Entidad Territorial.

Elaboró: Equipo Auditor

La distribución de los recursos Nación, se presenta así:

**Tabla 22.**  
**Distribución recursos MEN PAE**

(Cifras en pesos)

Estrategia PAE	Año	Resoluciones de Asignación	Valor
PAE Regular	2016	19637 del 13 de octubre de 2016	1.000.000
	2017	19637 del 13 de octubre de 2016	10.000.000.000
	2017	16264 - 16 ago-17 (Recursos Reforma Tributaria)	5.900.281.498
		<b>Sub-Total - PAE Regular</b>	<b>15.901.281.498</b>
PAE Jornada Única	2017	21293 - 11 nov-16	950.000
	2017	21301 - 11 nov-16	488.023.200
	2017	16265 - 16 ago-17 (Recursos Reforma Tributaria)	348.891.120
	2017	19076 - 20 sep-17 (Recursos Reforma Tributaria)	214.575.280
		<b>Sub-Total - PAE Jornada Única</b>	<b>1.052.439.600</b>
		<b>Total Recursos asignados MEN</b>	<b>16.953.721.098</b>
CONPES 151 de 2012		10352 19 mayo-17 (Distribución). 10702 (Obligación y giro).	24.636.247.737
		<b>Total Recursos Asignados</b>	<b>41.589.968.835</b>

Fuente: Información suministrada por Ministerio de Educación Nacional, febrero de 2018. Elaboró: Equipo Auditor.

**Tabla 23.**  
**Presupuesto de Gastos Recursos de SGP – PAE**  
**(Cifras en pesos)**

COMPONENTE DEL SGP	PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES				COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	SALDO PRESUPUESTAL	SALDO DE CUENTAS POR PAGAR	% DE EJECUCION
	INICIAL	ADICIONES	REDUCCIONES	PRES .DEF.						
ALIMENTACION ESCOLAR	0	45.562.577.563	0	45.562.577.563	37.570.446.995	34.877.878.590	34.877.878.590	7.992.130.568	0	82%

Fuente: Ejecución de Gastos Departamento del Cesar 2017 . Elaboró: Equipo Auditor

El presupuesto definitivo al componente de Alimentación Escolar fue de \$45.562.577.563, de los cuales se realizaron compromisos por \$37.570.446.995, que representa el 82% de ejecución, cancelaron \$34.877.878.590, constituyéndose reservas presupuestales \$2.692.568.405, quedando saldos por ejecutar de \$7.992.130.568.

Los recursos ejecutados se destinaron en los siguientes conceptos:

- 12 contratos con operadores (8 indígenas y 4 de PAE regular), por \$35.583.337.274, para la prestación del servicio de Alimentación Escolar durante 96 días, en las zonas Norte y Sur del departamento.
- 1 contrato de Interventoría por \$1.379.619.000.
- 27 contratos para el equipo del PAE por \$576.560.067.
- Comisiones de seguimiento al Programa, \$31.086.654.

Lo anterior se muestra así:

**Tabla 24.**  
**Contratos - PAE**  
**(Cifras en pesos)**

Nº	Concepto	Nombre del contratista	Número Contrato	Cuantía Aux Presupuestal	Muestra Cuantía Aux Presupuestal	%	
1	Operadores	ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES ARHUACAS DE LA SIERRA NEVADA ASO – CIT	2017 02 1254	459.795.083	459.795.083		
2		RESGUARDO BUSINCHAMA	2017 02 0817	305.514.810	305.514.810		
3		RESGUARDO INDÍGENA DE LA SIERRA NEVADA	2017 02 0828	245.800.947			
				2017 02 1213	349.090.500		
4		RESGUARDO INDÍGENA IROKA		2017 02 0837	208.516.126		
				2017 02 1239	276.208.500		
5		RESGUARDO INDÍGENA MENKWE		2017 02 0829	25.243.540		
				2017 02 1301	71.876.160		
		UT NIÑEZ DEL CESAR. Zona Norte. 1 Semestre		2017 02 0414	6.035.486.805	6.035.486.805	
		UT ALIMENTACIÓN DEL CESAR. Zona Sur. 1 Semestre		2017 02 0437	6.020.334.861	6.020.334.861	
		UT ALIMENTANDO AL CESAR. Zona Norte. 2 semestre		2017 02 1265	11.100.587.446	11.100.587.446	
7		CONSORCIO PAE ZONA II. Zona Sur. 2 Semestre		2017 02 1266	10.484.882.496	10.484.882.496	

N°	Concepto	Nombre del contratista	Número Contrato	Cuantía Aux Presupuestal	Muestra Cuantía Aux Presupuestal	%
		<b>Subtotal Contratación Operadores</b>		<b>35.583.337.274</b>	<b>34.406.601.501</b>	
9	Interventoría	INTCONDI LTDA	2017 02 1262	1.379.619.000	1.379.619.000	
	Equipo PAE	Prestación de Servicio (27)		576.560.067		
	Comisión Seguimiento Programa			31.086.654		
		<b>Totales</b>		<b>37.570.602.995</b>	<b>35.786.220.501</b>	<b>95</b>
		<b>Total Presupuesto</b>		<b>37.570.446.995</b>	<b>35.786.220.501</b>	<b>95</b>

Fuente: Relación de contratación y Auxiliar Presupuestal por tercero. Elaboró. Equipo auditor.

De los contratos suscritos, la CGR analizó 7 (6 con operadores PAE y uno de interventoría) por \$35.786.220.501, cifra que representa el 95% del total comprometido \$37.570.446.995 en 2017, donde se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento, que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

### Hallazgo 11 - Planeación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar - PAE- (D)

El artículo 2.3.10.2.1 del Decreto 1852 de 2015 define el Programa de Alimentación Escolar (PAE) como una *“estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables”*.

El numeral 3.3 de la Resolución 16432 de 2015<sup>7</sup> establece las funciones que deben cumplir las Entidades Territoriales Certificadas respecto del PAE, entre las cuales se encuentra: *“(...) L) Coordinar la ejecución del PAE conforme con los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas en este acto administrativo; para el efecto debe: (...) L.3. Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día calendario escolar y durante la respectiva vigencia.”*

El numeral 4 de la Resolución 16432 de 2015 establece que las etapas del programa comprenden: *“Las acciones y fases para garantizar la adecuada prestación del servicio de alimentación escolar, en condiciones de calidad e inocuidad, incluidas aquellas previas al inicio de la atención a los Titulares del Derecho y aquellos que se realizan durante su ejecución y con posterioridad a ella”*. Dentro de estas, enuncian las siguientes:

1. Planeación del PAE desde las entidades territoriales: - Priorización de las Instituciones Educativas -IE- (Planeación PAE, diagnóstico situacional, selección de las IE, selección del tipo de complemento y Modalidad). - Focalización de titulares del derecho. - Horarios de consumo de complementos alimentarios.
2. Contratación del operador.
3. Ejecución del PAE. - Fases de alistamiento de la operación por parte del operador.

<sup>7</sup> Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del PAE.

- Fase de operación del Programa).

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición<sup>8</sup>.

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993, señala: *“DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”*.

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011<sup>9</sup>, establecen la obligación de las Entidades Públicas en lo atinente a la supervisión e interventoría de los contratos a efectos de proteger la moralidad administrativa.

Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo<sup>10</sup>.

Los pliegos de condiciones de las Licitaciones Públicas LP-SGR-016 de 2016 y LP-SGR-009 de 2017 señalaron como objeto *“La prestación del servicio de alimentación escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las zonas rural y urbana del departamento del Cesar, acordó a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar”*. En la descripción de la necesidad,

---

<sup>8</sup>(...) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.

<sup>9</sup> “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

<sup>10</sup>CE SIII E 25642 de 2013.

deciden dividir al departamento en 2 zonas, conformada cada una por 12 municipios no certificados e indican el número de raciones por modalidad de atención (CAJM - INDUS y Almuerzo PS).

Para la vigencia 2017, el Programa de Alimentación Escolar del departamento de Cesar contó con un presupuesto de \$45.562.577.563 provenientes de la Nación -MEN; sin embargo, éste no garantizó la prestación de los servicios de Alimentación Escolar con criterios de oportunidad y continuidad, toda vez que se evidenciaron deficiencias de planeación, ejecución y seguimiento de los recursos puestos a su disposición para este fin, afectando la estrategia de acceso y permanencia del sistema educativo oficial.

Lo anterior se fundamenta en:

1. No continuidad en la prestación del servicio de Alimentación Escolar: La Resolución 7478 del 26 de diciembre de 2016, del departamento del Cesar, estableció el calendario académico 2017 a partir del 23 de enero y hasta el 1 de diciembre de 2017, con vacaciones del 16 de junio al 10 de julio. La Resolución 4775 de julio de 2017 señaló que los Establecimientos Oficiales que participaron en el cese de actividades del Magisterio realizarán trabajo académico hasta el 8 de diciembre de 2017.

Sin embargo, los contratos de prestación de servicios de alimentación escolar para el primer semestre contaron con una duración de 39 días (Del 27 de febrero al 28 de abril de 2017), mientras que en el segundo semestre se prestó el servicio durante 57 días (Del 20 de septiembre al 7 de diciembre de 2017), para un total de 96 días del calendario escolar.

Este resultado muestra que se dejó de atender 95 días del calendario escolar 2017, de los meses de enero, febrero, mayo, junio, julio, agosto y parte de septiembre, afectando en promedio a 124.115 titulares del derecho de las zonas norte y sur del departamento.

2. Modificación de modalidad de atención y número de raciones: En la ejecución de los contratos de prestación del servicio de Alimentación Escolar, modificaron la modalidad de atención y número de Refrigerios Industrializados -RI- y almuerzos frente a lo contratado, cambiando las condiciones inicialmente pactadas, con variaciones que oscilaron entre el 30% y 98%, sin justificación, ni sustento legal alguno, tal como se observó en los contratos 2017-02-437 y 2017-02-1265 de 2017, así:

**Tabla 25.**  
**Raciones contratadas vs ejecutadas**

(Cifras en pesos)

Contrato	Contrato - Raciones			Ejecución - Raciones			Diferencias			Var. RI	Var. Alm
	CA - RI	Alm.	Total	Alm.	Total	CA - RI	Alm.	Total			
2017-02-437	33.403	27.894	61.297	44.325	14.376	58.701	10.922	(13.518)	(2.596)	33	(48)
2017-02-1265	29.321	36.723	66.044	56.780	18.416	75.196	27.459	(18.307)	9.152	94	(50)

Fuente: Información expedientes contractuales y soportes de pago. Elaboró: Equipo Auditor.

3. Suministro de raciones por encima de las coberturas priorizadas por la Gobernación: En algunos casos el número de raciones facturadas por el operador superó la cantidad priorizada por la Entidad Territorial para el Establecimiento Educativo, y/o inclusive sobrepasó el número de estudiantes registrados en SIMAT, lo que denota falta de seguimiento y control en la ejecución del programa.

Lo anterior se evidenció en los contratos 2017-02-437 y 2017-02-1265 de 2017, que prestaron el servicio de Alimentación Escolar durante el primer y segundo semestre de 2017 para las Zonas Sur y Norte, respectivamente, así:

**Tabla 26.**  
**Cruce SIMAT, Cobertura vs Raciones Entregadas. Contrato 2017-02-437**

Periodo Facturado	Municipio	SIMAT	Total Raciones Informe Cobertura	Factura Operador			Diferencia Factura menos Cobertura
				RI	Alm.	Total raciones	
Feb - marzo	CURUMANÍ	6.920	6.833	6.152	1.256	7.408	575
	GAMARRA	2.399	2.399	1.840	618	2.458	59
	RÍO DE ORO	1.906	1.903	1.329	703	2.032	129
	SAN ALBERTO	4.712	4.633	3.046	1.666	4.712	79
Abril	GAMARRA	2.452	2.611	1.984	627	2.611	159

Fuente: SIMAT con el corte utilizado por el ET para el informe de Cobertura y Soportes de pago.

**Tabla 27.**  
**Cruce SIMAT, Cobertura vs Raciones entregadas. Contrato 2017-02-1265**

Periodo Facturado	Municipio	SIMAT Matriculados	Total Raciones según Informe de Cobertura		Total Priorizados	Factura operador			Diferencia factura menos priorizados
			RI	Alm.		RI	Alm.	Total Facturado	
Septiembre	LA PAZ	6.004	3.880	1.605	5.485	4.440	1.827	6.267	782
	MANAURE	2.581	515	2.151	2.666	2.416	2.151	4.567	1.901
	PUEBLO BELLO	6.021	558	868	1.426	942	868	1.810	384
Octubre	CHIRIGUANÁ	6.421	6115	298	6413	6.096	355	6.452	39
	EL COPEY	7.040	5193	677	5870	5.303	655	5.957	87
	LA PAZ	5.993	3647	1827	5474	4.838	1.773	6.611	1.137
	MANAURE	2.648	515	2148	2663	2.055	2.282	4.337	1.674
	PUEBLO BELLO	5.984	560	867	1427	942	867	1.809	382

Fuente: SIMAT con el corte A 25-08-2017 Y 30-09-2017, Informe de Cobertura y Soportes de pago.

En los meses de noviembre y diciembre de 2017, todos los municipios superaron el número de raciones indicadas en el informe de cobertura, toda vez que la Gobernación y el Operador decidieron suministrar RI de Refuerzo, sin justificación legal, ni argumento técnico para ello, reconociendo bajo esta modalidad \$2.706.856.450 por 1.133.050 raciones.

Lo anterior se genera por deficiencias en la focalización, planeación, ejecución y seguimiento de los recursos asignados para Alimentación Escolar, que conlleva a que se transgredan los derechos de los beneficiarios, materializada en la falta de oportunidad en la atención.

## Respuesta de la Entidad

“Respecto a la no continuidad en la prestación del servicio, el departamento responde entre otros aspectos que *“Las fuentes de financiación del PAE para el Departamento del Cesar provienen de los recursos que asigna el Ministerio de Educación Nacional en cumplimiento del parágrafo 4 del artículo 136 la Ley 1450 de 2011 (...) otra fuente de cofinanciación, la más importante para el Departamento, es la dispuesta a través del artículo 145 de 153C) de 2012”.*

*“(...) Es así entonces, que si bien el proyecto se estructura para toda una vigencia con todos los costos asociados y propios de la prestación del servicio, y el mismo es avalado por la oficina asesora de planeación departamental a través de la expedición de un certificado de priorización, solo es posible adelantar el proceso de licitación (modalidad escogida por el Departamento) con los recursos que hay disponibles. Mal haría el departamento del Cesar adelantar convocatorias públicas para contratación con recursos que no están disponibles en sus fuentes de financiación (...).”*

*Consecuente con lo anterior, es pertinente precisar que la disponibilidad de los recursos con que se cofinancia el PAE en el Departamento del Cesar NO es oportuna, las asignaciones por parte del Gobierno Nacional se realizan en fechas diferentes lo que no permite la viabilidad financiera para que se proyecte para toda la vigencia la prestación del servicio de programa de alimentación escolar, esto conlleva a la administración departamental adelantar varios procesos de licitación pública durante una misma vigencia (...).”*

Sobre la modalidad de atención, indican que: *“(...) este tipo de proyectos son estructurados con base en información histórica reportada en el SIMAT, definiendo para cada jornada un tipo de complemento alimentario (CAJM/T o Complemento tipo Almuerzo) según la cobertura y la focalización de los beneficiarios en cada institución o sede educativa (...). Una vez surtido todo el proceso pre contractual y celebrado los contratos, se entra a la fase de alistamiento..., en esta fase, es deber del operador inspeccionar todas las sedes educativas priorizadas para determinar si cumplen o no con las garantías dispuestas a través de la Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social. Es en esta fase cuando se determina si la modalidad dispuesta por la SED inicialmente aplica su ejecución, no indicando que un cambio en ello signifique faltar al principio de planeación, en este sentido, es preciso indicar que la entidad territorial para la vigencia 2016 realizó un inversión importante de recursos para la dotación de menaje de cocina y comedor en las sedes educativas que disponían de infraestructura para su utilización, sin el menoscabo que en alguna de ellas debían hacerse algún tipo de mejoras para que se garantizase de manera idónea la ejecución del programa y que este podía o puede hacerse durante la ejecución del PAE”.*

En cuanto al suministro de raciones por encima de las coberturas priorizada aclaran que: *“(...) Una vez analizados y confrontados los cortes SIMAT de los meses auditados, los informes de cobertura y las planillas de control diario de entrega de raciones en donde se detalla niño a niño las raciones entregadas en el periodo, se denotan efectivamente inconsistencias en cantidades, pero para efectos de autorizar pago por parte de la firma interventora contratada se tuvo en cuenta este último documento (planillas de control diario de entrega de raciones en donde se detalla niño a niño), que es el que fidedigna las raciones efectivamente entregadas en cada sede educativa”.*

## Análisis de respuesta

La Gobernación dio respuesta con oficio radicado 2018ER0049827 del 16 de mayo de 2018. En cuanto a la no continuidad del servicio, la entidad territorial intenta excusar la falta de prestación del servicio de alimentación escolar en la inoportunidad del giro de los recursos por parte del Ministerio de Educación Nacional -MEN-. Sin embargo, no explica por qué teniendo otras fuentes de recursos disponibles para la financiación del Programa, como las señaladas en el punto 2.1 de la Resolución 16432 de 2015 del MEN, dejó de prestar el servicio durante el 50% del calendario escolar 2017 (95 días).

Sobre las modificaciones en la modalidad de atención y número de raciones, lo justifican por la fase de alistamiento de la operación por parte del operador. Al respecto se precisa que los lineamientos dispuestos por el MEN en la Resolución 16432 de 2015 señalan como etapa del programa, punto 4.1.1.2 el Diagnóstico situacional del ente territorial y análisis de la información, la cual contempla el diagnóstico de la infraestructura, dotación de equipos, menaje, etc. Puntos 4.1.1.4 y 4.1.1.5 Selección de tipo y modalidad de complemento, según la jornada ofrecida en los establecimientos educativos; todo ello previo a la ejecución del PAE.

En este mismo sentido, la entidad en su oficio CSD ex 1162 del 16 de mayo de 2016, donde responde observaciones formuladas por la CGR, indica que: *"(...) la administración departamental debe priorizar y focalizar la población objetivo conforme lo establece la Resolución 16432 de 2015, la cual establece que las entidades territoriales deben Realizar el diagnóstico y la caracterización de las instituciones educativas y sus sedes donde se prestará el servicio del PAE frente a las condiciones de infraestructura, equipos, menaje, acceso y transporte de insumos de alimentos (...)"*.

Por tanto, no se justifican los cambios significativos durante la ejecución del programa, cuando con anterioridad la Gobernación debió conocer su situación, más aún si como indican en 2016 realizaron inversión en dotación y menaje.

Las actividades de la Fase de Alistamiento son las contempladas en el punto 4.3.1 y 4.3.2 de la citada Resolución, relacionadas con las tareas que debe cumplir el operador una vez se perfeccione el contrato<sup>11</sup>.

En cuanto al suministro de las raciones por encima de las coberturas, la entidad territorial reconoce que existen inconsistencias en las cantidades.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

---

<sup>11</sup> Necesidad de recursos humano, manipuladoras de alimentos, adecuar plantas de producción o ensamble y/o bodegas de almacenamiento, contar con actas de inspección sanitaria, relacionar los equipos y utensilios que dispone en bodega, presentar planes de saneamiento básico, de capacitación y actualización del personal manipulador de alimentos, etc.

## Hallazgo 12 - Costo ración Almuerzo. Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-0437. UT Alimentación del Cesar. (IP)

El artículo 8° de la Ley 42 de 1993, establece: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, ...de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.”*

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993, señala *“DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.*

Los artículos 3<sup>o</sup><sup>12</sup> y 6<sup>o</sup><sup>13</sup> de la Ley 610 de 2000<sup>14</sup>, definen la gestión fiscal y el daño patrimonial al Estado.

El literal a) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>15</sup> estipula: *“Determinación de la Culpabilidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal. ... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante”.*

El numeral 4° del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015<sup>16</sup> indica: *“4 El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos (...)”.*

<sup>12</sup> *“GESTIÓN FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos (...)”.*

<sup>13</sup> *“DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales (...)”.*

<sup>14</sup> *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.*

<sup>15</sup> *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

<sup>16</sup> *“Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”*

La Resolución 16432 de octubre de 2015 del Ministerio de Educación Nacional - MEN- establece los lineamientos, estándares y condiciones mínimas del PAE.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición<sup>17</sup>.

Ahora bien, sobre la importancia de una apropiada planeación contractual y adecuación de necesidades reales en la fase de estudios previos, el Consejo de Estado Mediante Sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>18</sup>, indicó que: *“(...) el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato... Significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas”*.

*“(...) En este orden de ideas, el principio de planificación en materia contractual es uno de los pilares que se convierte en un elemento primordial, pues a partir de este se racionaliza el gasto público, por lo tanto debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica y el impacto social (...).*

En la fase de planificación de la contratación del Programa de Alimentación Escolar - PAE- para la vigencia 2017, el departamento de Cesar realizó la siguiente estructura de costos para establecer el valor de la ración del Complemento Alimentario - Refrigerio Industrializado -RI- y Almuerzo, con una proyección de 84.279 RI y 43.612 Almuerzos para 37 días<sup>19</sup>, así:

---

<sup>17</sup>*“(...) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).*

*(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.*

<sup>18</sup>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN "A" consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00762-00(2520-12)

<sup>19</sup>3.118.323 RI y 1.613.644 almuerzos.

**Tabla 28.**  
**Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017 - Cesar**  
(Cifras en pesos)

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>10,00%</b>	<b>210</b>	<b>263</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar. Elaboró: Equipo Auditor.

Sin embargo, en el ítem de "Alimentos" para la modalidad almuerzos de la anterior estructura de costos, elaborada por el Departamento, se evidenció un cálculo indebido, ya que el "valor Ración día" se tomó sobre 17 días, cuando los demás cómputos se realizaron sobre 21 días, ("número que se toma siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días")<sup>20</sup> hecho que generó una sobreestimación en el total del ítem de Alimentos, así:

**Tabla 29.**  
**Cálculo Alimentación. Estructura de Costos**  
Cifras en pesos

Detalle	17 días	21 días
Total mes Alimentos	23.232	23.232
Valor Ración Día	1.367	1.106
Total raciones Almuerzo	43.612	43.612
Total costo Almuerzo	59.599.646	48.234.872
Días Hábiles Escolares	37	37
Total	2.205.186.906	1.784.690.264

Fuente: 17 días: Estructura de Costos departamento. 21 días: Cálculo realizado por la CGR.

En consecuencia, el aumento del ítem de Alimentación generó sobreestimación del costo de la ración Almuerzo en \$308, tal como se muestra a continuación:

<sup>20</sup> Según lo argumentado por el Supervisor del PAE, quien participa en la elaboración de la estructura de costos. Entrevista realizada en abril de 2018.

**Tabla 30.**  
**Mayor valor Ración Almuerzo. Estructura de Costos**  
 (Cifras en pesos)

MODALIDAD	%	ALMUERZO	
		Calculo 17 días	Cálculo 21 días
ALIMENTOS		2.205.155.967	1.784.690.264
IPC 2016 7,22%		159.212.261	128.854.637
MANIPULADORAS		931.023.583	931.023.583
TRANSPORTE		364.000.000	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		494.121.745	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		87.400.000	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>4.240.913.555</b>	<b>3.790.090.229</b>
<b>RACIONES</b>		<b>1.613.644</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.628</b>	<b>2.349</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>0,1</b>	<b>263</b>	<b>234</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.970</b>	<b>2.662</b>
<b>DIFERENCIA RACIÓN ALMUERZO</b>			<b>308</b>

Fuente: Expediente Contrato 437 de 2017 y Estructura de Costos.

Cálculo 21 días: Realizado por la CGR

Ahora, con la estructura de costos elaborada por la Gobernación (\$2.391 RI y \$2.970 almuerzo), el 14 de febrero de 2017, el departamento de Cesar suscribió el Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-0437, con la Unión Temporal Alimentación del Cesar, cuyo objeto fue la "Prestación del servicio de Alimentación Escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana del departamento del Cesar, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar PAE, vigencia 2017", por \$6.020.334.861 provenientes del MEN (Cofinanciación de Cobertura. Resoluciones 19637 y 9136).

En el contrato se acordó ofrecer 33.403 RI y 27.894 almuerzos para la Zona Sur del departamento por 39 días de calendario escolar, a partir del Acta de inicio (Del 24 de febrero al 28 de abril de 2017), así:

**Tabla 31.**  
**Propuesta Económica Contrato 437 de 2017. Zona Sur. - Primer Semestre.**  
 (Cifras en pesos)

CAJM/T	Almuerzo	Vr RI	Vr Almuerzo	Total Raciones RI	Total Raciones Almuerzos	Vr RI	Vr almuerzos
<b>33.403</b>	<b>27.894</b>	2.391	2.970	1.202.508	1.004.184	2.875.196.628	2.982.426.480
	61.297				2.206.692		6.020.334.861*

\*El cálculo real del contrato es \$ 5.857.623.108

Fuente: Expediente Contrato 437 de 2017.

De conformidad con lo anterior, se concluye que en el contrato de prestación de servicios 2017-02-437, la Gobernación de Cesar estimó erróneamente el costo del almuerzo, generando un mayor valor de \$308 por ración, cifra que al multiplicarla por

las raciones efectivamente canceladas (560.664)<sup>21</sup>, arrojó un total de \$172.684.512, valor que se constituye en detrimento patrimonial, ya que el aumento del valor de esta ración quedó a favor del contratista, mermando los recursos destinados a ofrecer la alimentación a los estudiantes durante la jornada escolar, como estrategia de acceso y permanencia al sistema educativo oficial.

**Tabla 32.**  
**Mayor valor Raciones Almuerzo. Contrato 437 de 2017**  
(Cifras en pesos)

Meses	Total Raciones Almuerzos	Vr ración	Vr total	Factura	Fecha
Febrero - Marzo	323.103	2.970	959.615.910	UT 00001	12/04/2017
Abril	237.561	2.970	705.556.170	UT 00002	16/05/2017
<b>Total pagado</b>	<b>560.664</b>	<b>2.970</b>	<b>1.665.172.080</b>		
<b>Total</b>	<b>560.664</b>	<b>2.662</b>	<b>1.492.487.568</b>		
Diferencia			172.684.512		

Fuente: Soportes de pago Contrato 437 de 2017.

El contrato se liquidó el 7 de junio de 2017 y el departamento avaló y reconoció pagos por \$6.012.672.795, según Comprobantes de Egreso 2300, 2326, 5746, 8680 y 8699 del 14 y 15 de marzo, 10 de mayo y 21 de junio de 2017, respectivamente.

Lo anterior evidencia deficiencias en la elaboración de los estudios previos y los pliegos de condiciones para determinar el valor de la ración Almuerzo, lo cual afectó el patrimonio de la entidad territorial, al parecer beneficiando al contratista.

#### Respuesta de la Entidad

Mediante oficio sin número del 15 de mayo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0049045), la Gobernación responde las observaciones relacionadas con los contratos 2017-02-437, 2017-02-1265, 2017-02-414, 2017-02-1266, 2017-02-817 y 2017-02-1254 en los siguientes términos:

*“(…) La Gobernación del Departamento del Cesar, a través de la SED, ha sido muy estricta para darle cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, en donde se establece que las Entidades Estatales deben analizar el sector o mercado propio del objeto de contratación. Este análisis se debe realizar desde todas las perspectivas: legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, con el único fin de obtener la información necesaria para diseñar el proceso de contratación.*

*“(…) El Departamento del Cesar -Secretaría de Educación Departamental (SED), elaboró los estudios de costos del Programa de Alimentación Escolar PAE, en ejercicio del deber de planeación y asentado en un análisis del sector ajustado a la guía metodológica que plantea el MEN, dicha estructura de costos, contiene las diferentes las variables que inciden en la prestación del servicio de alimentación*

<sup>21</sup> Según lo registrado en los soportes de facturación presentada por el operador e informes de supervisión que respaldan los pagos

*escolar, además de las particularidades que rodean la prestación del servicio en las zonas urbanas y rurales localizadas en nuestra entidad territorial, como lo es el estado de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio y de la dotación de los restaurantes y comedores escolares; todo esto es considerado por la SED para procurar que el estudio de costos incluya todas los ítems o variables que permitan establecer un valor de ración que garantice a los operadores una contraprestación razonable que se ajuste a las condiciones que rigen dicha prestación.*

*Al momento de su estructuración se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012”.*

*“(…) En lo atinente al costeo del valor de los alimentos que conforman la minuta patrón se tomaron como referencia los precios reportados por las centrales mayorías al sistema SIPSA - DANE<sup>3</sup>, se estimaron además las frecuencias semanales de cada grupo de alimentos y su gramaje dentro del ciclo de menús (anexo técnico resolución 16432/15), para de esta manera obtener el costo del ciclo; luego se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED”.*

*Recordemos que la mencionada resolución fijó el calendario académico de 2017 en cuarenta (40) semanas lectivas de trabajo académico y doce (12) semanas de receso. En este punto, disiente éste ente Departamental de la postura planteada por la CGR en la observación planteada ya que parten de un error al afirmar que el calendario escolar era de cuarenta y dos (42) semanas, desconociendo lo contemplado en la ya mencionada resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED y así, estructurando con imprecisiones la observación presentada”.*

*“(…) Es importante la determinación de los días hábiles por cada semana en el mes, ya que esto influye directamente con los días en los que se va a prestar el servicio de alimentación escolar y sobre los cuales se debe realizar el cálculo para establecer el costo de las raciones industrializadas”.*

#### Análisis de respuesta

La fórmula matemática para establecer el costo de la ración día de alimentación para el Refrigerio Industrializado -RI- y el Almuerzo, donde se dividió el promedio del costo de alimentos por 21 y 17 días, respectivamente, no es un cálculo de la CGR, sino corresponde a las variables usadas por la Gobernación en la estructura de costos entregada mediante oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018.

Así mismo, el Coordinador PAE de la Gobernación de Cesar, quien participó de la estructuración de los contratos, en entrevista efectuada el 20 de abril de 2018, sustentó técnicamente la razón por la cual se deben tomar los 21 días al indicar que este número se toma: "(...) siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días").

Ahora, resulta particular la respuesta ofrecida donde se aduce que lo correcto son 17 días y no 21, porque "(...) se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED" y relacionan mes a mes los días de trabajo académico para un total de 188, que representan 40 semanas de calendario escolar. Luego, los 188 días lo dividen por 11 meses.

Al respecto se precisa:

1. La sumatoria de los días hábiles mensuales según la Resolución 7478 de 2018 es de 191 y no de 188 como lo presentó la Gobernación. En la sumatoria omiten 2 días de junio y 1 día de diciembre.
2. Las 40 semanas de calendario escolar<sup>22</sup>, corresponden a 10 meses y no como lo intenta justificar sin fundamento la Gobernación, aduciendo que son 11 meses para las mismas 40 semanas.
3. La Gobernación manifiesta que para realizar la estructura de costos "(...) se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012". Sin embargo, ninguno de estos documentos hace alusión al procedimiento utilizado por el departamento, para establecer el valor día de alimentación.

Con fundamento en lo anterior, la CGR no encuentra válida la respuesta a la observación, por cuanto no se justifica el total de 17 días calculado por la entidad territorial, teniendo en cuenta el error en las variables de número de días y meses de calendario escolar. No obstante ello, se realizará una indagación preliminar para determinar el valor real de las raciones, la estructura de los costos de las mismas y en esa medida calcular el detrimento patrimonial generado.

Hallazgo para inicio de Indagación Preliminar.

---

<sup>22</sup> Conforme lo establecen los artículos 2.4.3.1.2, 2.4.3.3.3. y 2.4.3.4.1 del Decreto 1075 de 2015.

### **Hallazgo 13 - Costo de la ración del almuerzo. Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-1265. UT Alimentando al Cesar. (IP)**

El artículo 8° de la Ley 42 de 1993, establece: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, ...de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.”*

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993, señala: *“DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”*

Los artículos 3<sup>o23</sup> y 6<sup>o24</sup> de la Ley 610 de 2000<sup>25</sup>, definen la gestión fiscal y el daño patrimonial al Estado.

El literal a) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>26</sup> estipula: *“Determinación de la Culpabilidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal. ... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante”.*

El numeral 4° del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015<sup>27</sup> indica: *“4 El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté*

<sup>23</sup> *GESTIÓN FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos (...).”*

<sup>24</sup> *DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales (...).”*

<sup>25</sup> *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.*

<sup>26</sup> *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

<sup>27</sup> *“Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”*

*determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos (...)*”.

La Resolución 16432 de octubre de 2015 del Ministerio de Educación Nacional - MEN- establece los lineamientos, estándares y condiciones mínimas del PAE.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición<sup>28</sup>.

*Ahora bien, sobre la importancia de una apropiada planeación contractual y adecuación de necesidades reales en la fase de estudios previos, el Consejo de Estado Mediante Sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>29</sup>, indicó que: “(...) el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato... Significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas”.*

*“(...) En este orden de ideas, el principio de planificación en materia contractual es uno de los pilares que se convierte en un elemento primordial, pues a partir de este se racionaliza el gasto público, por lo tanto, debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica y el impacto social (...).*

En la fase de planificación de la contratación del Programa de Alimentación Escolar - PAE- para la vigencia 2017, el departamento de Cesar realizó la siguiente estructura de costos para establecer el valor de la ración del Complemento Alimentario - Refrigerio Industrializado -RI- y Almuerzo, con una proyección de 84.279 RI y 43.612

Almuerzos para 37 días<sup>30</sup>, así:

---

<sup>28</sup>“(…) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(…) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.

<sup>29</sup>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN “A” consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00762-00(2520-12)

<sup>30</sup>3.118.323 RI y 1.613.644 almuerzos.

**Tabla 33.**  
**Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017 - Cesar**  
**(Cifras en pesos)**

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>10,00%</b>	<b>210</b>	<b>263</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar.

Sin embargo, en el ítem de "Alimentos" para la modalidad Almuerzos de la esta estructura de costos, elaborada por el Departamento, se evidenció un cálculo indebido, ya que el "valor Ración día" se tomó sobre 17 días, cuando los demás cómputos se realizaron sobre 21 días, ("número que se toma siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días")<sup>31</sup> hecho que generó una sobreestimación en el total del ítem de Alimentos, así:

**Tabla 34.**  
**Cálculo Alimentación. Estructura de Costos**  
**(Cifras en pesos)**

Detalle	17 días	21 días
Total mes Alimentos	23.232	23.232
Valor Ración Día	1.367	1.106
Total raciones Almuerzo	43.612	43.612
Total costo Almuerzo	59.599.646	48.234.872
Días Hábiles Escolares	37	37
Total	2.205.186.906	1.784.690.264

Fuente: 17 días: Estructura de Costos departamento. 21 días. Cálculo realizado por la CGR.

En consecuencia, el aumento del ítem de Alimentación generó un mayor valor del costo de la ración Almuerzo en \$306, tal como se muestra a continuación:

<sup>31</sup> Según lo argumentado por el Supervisor del PAE, quien participa en la elaboración de la estructura de costos. Entrevista realizada en abril de 2018.

**Tabla 35.**  
**Mayor valor Ración Almuerzo. Estructura de Costos**  
**(Cifras en pesos)**

MODALIDAD	%	ALMUERZO	
		Calculo 17 días	Cálculo 21 días
ALIMENTOS		2.205.155.967	1.784.690.264
IPC 2016 7,22%		159.212.261	128.854.637
MANIPULADORAS		931.023.583	931.023.583
TRANSPORTE		364.000.000	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		494.121.745	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		87.400.000	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>4.240.913.555</b>	<b>3.790.090.229</b>
<b>RACIONES</b>		<b>1.613.644</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.628</b>	<b>2.349</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>0,1</b>	<b>263</b>	<b>234</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.970</b>	<b>2.662</b>
<b>VALOR PROPUESTO POR UT ALIMENTANDO AL CESAR</b>		<b>2.968</b>	
<b>DIFERENCIA RACIÓN ALMUERZO</b>			<b>306</b>

Fuente: Expediente Contrato 1265 de 2017 y Estructura de Costos. Cálculo 21 días: Realizado por la CGR.

Ahora, con la estructura de costos elaborada por el departamento (\$2.391 RI y \$2.970 almuerzo), el 7 de septiembre de 2017, el departamento de Cesar suscribió el Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-1265, con la Unión Temporal Alimentando al Cesar, cuyo objeto fue la "Prestación del servicio de Alimentación Escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana del departamento del Cesar, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar PAE, vigencia 2017" para la Zona Norte, por \$11.100.587.446, provenientes de la Nación - MEN (Resolución 10702 de 2017).

En el contrato se acordó ofrecer 29.321 RI y 36.723 almuerzos para la Zona Norte del departamento por 62 días de calendario escolar, a partir del Acta de inicio (Del 14 de septiembre al 7 de diciembre de 2017), a razón de \$2.389 el RI y \$2.968 almuerzo, así:

**Tabla 36.**  
**Propuesta Económica Contrato 1265 de 2017. Zona Norte - Segundo Semestre.**  
**(Cifras en pesos)**

N° CAJM/T -RI-	Almuerzo	Vr RI	Vr Almuerzo	Días de atención	Total RI (62 días)	Total Almuerzo (62 días)	Vr RI	Vr almuerzo
29.321	36.723	2.389	2.968	62	1.817.902	2.276.826	4.342.967.878	6.757.619.568
	66.044					4.094.728		11.100.587.446

Fuente: Expediente Contrato 1265 de 2017. Elaboró: Equipo Auditor

De conformidad con lo anterior, se concluye que en el contrato de prestación de servicios 2017-02-1265, la Gobernación del Cesar estimó erróneamente el costo del almuerzo, generando un mayor valor de \$306 por ración, cifra que al multiplicarla por

las raciones efectivamente pagadas (1.049.719)<sup>322</sup>, arrojó un total de \$321.214.014, valor que se constituye en detrimento patrimonial, ya que el aumento de manera injustificada de esta ración quedó a favor del contratista, mermando los recursos destinados a ofrecer la alimentación a los estudiantes durante la jornada escolar, como estrategia de acceso y permanencia al sistema educativo oficial.

**Tabla 37.**  
**Mayor valor Raciones Almuerzo. Contrato 1265 de 2017**  
**(Cifras en pesos)**

Meses	Total Raciones Almuerzos	Vr ración	Vr total	Fra	Fecha Fra
Septiembre	140.233	2.968	416.211.544	UT 0001	16/11/2017
Octubre	394.729	2.968	1.171.555.672	UT 0001	16/11/2017
Noviembre	419.392	2.968	1.244.755.456	UT 0002	15/12/2017
Diciembre	95.365	2.968	283.043.320	UT 0003	21/12/2017
<b>Total pagado</b>	<b>1.049.719</b>	<b>2.968</b>	<b>3.115.565.992</b>		
<b>Total</b>	<b>1.049.719</b>	<b>2.662</b>	<b>2.794.351.978</b>		
Diferencia			321.214.014		

Fuente: Soportes de pago Contrato 1265 de 2017. Elaboró: Equipo Auditor

El contrato se liquidó el 12 de enero de 2018 y el departamento avaló y efectuó pagos por \$10.815.085.520, según Comprobantes de Egreso 16750, 21576, 22908 y 5203 del 10 de septiembre, 13 y 27 de diciembre de 2017 y 5 de abril de 2018, respectivamente.

Lo anterior evidencia deficiencias en la elaboración de los estudios previos y los pliegos de condiciones para determinar el valor del Almuerzo, lo cual afectó el patrimonio de la entidad territorial, beneficiando al contratista.

#### Respuesta de la Entidad

Mediante oficio sin número del 15 de mayo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0049045), la Gobernación responde las observaciones relacionadas con los contratos 2017-02-437, 2017-02-1265, 2017-02-414, 2017-02-1266, 2017-02-817 y 2017-02-1254, en los siguientes términos:

*“(...) La Gobernación del Departamento del Cesar, a través de la SED, ha sido muy estricta para darle cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, en donde se establece que las Entidades Estatales deben analizar el sector o mercado propio del objeto de contratación. Este análisis se debe realizar desde todas las perspectivas: legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, con el único fin de obtener la información necesaria para diseñar el proceso de contratación.*

*“(...) El Departamento del Cesar -Secretaría de Educación Departamental (SED),*

<sup>3232</sup> Según lo registrado en los soportes de facturación presentada por el operador e informes de supervisión que respaldan los pagos.

*elaboró los estudios de costos del Programa de Alimentación Escolar PAE, en ejercicio del deber de planeación y asentado en un análisis del sector ajustado a la guía metodológica que plantea el MEN, dicha estructura de costos, contiene las diferentes las variables que inciden en la prestación del servicio de alimentación escolar, además de las particularidades que rodean la prestación del servicio en las zonas urbanas y rurales localizadas en nuestra entidad territorial, como lo es el estado de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio y de la dotación de los restaurantes y comedores escolares; todo esto es considerado por la SED para procurar que el estudio de costos incluya todas los ítems o variables que permitan establecer un valor de ración que garantice a los operadores una contraprestación razonable que se ajuste a las condiciones que rigen dicha prestación.*

*Al momento de su estructuración se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012”.*

*“(…) En lo atinente al costeo del valor de los alimentos que conforman la minuta patrón se tomaron como referencia los precios reportados por las centrales mayorías al sistema SIPSA - DANE<sup>3</sup>, se estimaron además las frecuencias semanales de cada grupo de alimentos y su gramaje dentro del ciclo de menús (anexo técnico resolución 16432/15), para de esta manera obtener el costo del ciclo; luego se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED”.*

*Recordemos que la mencionada resolución fijó el calendario académico de 2017 en cuarenta (40) semanas lectivas de trabajo académico y doce (12) semanas de receso. En este punto, disiente éste ente Departamental de la postura planteada por la CGR en la observación planteada ya que parten de un error al afirmar que el calendario escolar era de cuarenta y dos (42) semanas, desconociendo lo contemplado en la ya mencionada resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED y así, estructurando con imprecisiones la observación presentada”.*

*“(…) Es importante la determinación de los días hábiles por cada semana en el mes, ya que esto influye directamente con los días en los que se va a prestar el servicio de alimentación escolar y sobre los cuales se debe realizar el cálculo para establecer el costo de las raciones industrializadas”.*

#### Análisis de respuesta

La fórmula matemática para establecer el costo de la ración día de alimentación para el Refrigerio Industrializado -RI- y el Almuerzo, donde se dividió el promedio del costo de alimentos por 21 y 17 días, respectivamente, no es un cálculo de la CGR, sino

corresponde a las variables usadas por la Gobernación en la estructura de costos entregada mediante oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018.

Así mismo, el Coordinador PAE de la Gobernación de Cesar, quien participó de la estructuración de los contratos, en entrevista efectuada el 20 de abril de 2018, sustentó técnicamente la razón por la cual se deben tomar los 21 días al indicar que este número se toma: “(...) siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días”).

Ahora, resulta particular la respuesta ofrecida donde se aduce que lo correcto son 17 días y no 21, porque “(...) se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED” y relacionan mes a mes los días de trabajo académico para un total de 188, que representan 40 semanas de calendario escolar. Luego, los 188 días lo dividen por 11 meses.

Al respecto se precisa:

1. La sumatoria de los días hábiles mensuales según la Resolución 7478 de 2018 es de 191 y no de 188 como lo presentó la Gobernación. En la sumatoria omiten 2 días de junio y 1 día de diciembre.
2. Las 40 semanas de calendario escolar<sup>33</sup>, corresponden a 10 meses y no como lo intenta justificar sin fundamento la Gobernación, aduciendo que son 11 meses para las mismas 40 semanas.
3. La Gobernación manifiesta que para realizar la estructura de costos “(...) se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012”. Sin embargo, ninguno de estos documentos hace alusión al procedimiento utilizado por el departamento, para establecer el valor día de alimentación.

Con fundamento en lo anterior, la CGR no encuentra válida la respuesta a la observación, por cuanto no se justifica el total de 17 días calculado por la entidad territorial, teniendo en cuenta el error en las variables de número de días y meses de calendario escolar. No obstante ello, se realizará una indagación preliminar para determinar el valor real de las raciones, la estructura de los costos de las mismas y en esa medida calcular el detrimento patrimonial generado.

Hallazgo para inicio de Indagación Preliminar.

---

<sup>33</sup> Conforme lo establecen los artículos 2.4.3.1.2, 2.4.3.3.3. y 2.4.3.4.1 del Decreto 1075 de 2015.

## Hallazgo 14 - Costo ración Almuerzo. Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-0414. UT Niñez del Cesar. (IP)

El artículo 8° de la Ley 42 de 1993, establece: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, ... de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.”*

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993, señala *“DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.*

Los artículos 3<sup>034</sup> y 6<sup>035</sup> de la Ley 610 de 2000<sup>36</sup>, definen la gestión fiscal y el daño patrimonial al Estado.

El literal a) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>37</sup> estipula: *“Determinación de la Culpabilidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal. ... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) .a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante”.*

El numeral 4° del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015<sup>38</sup> indica: *“4 El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté*

---

<sup>34</sup>“GESTIÓN FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos (...)”.

<sup>35</sup> DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales (...)”.

<sup>36</sup> Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

<sup>37</sup>“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

<sup>38</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”

*determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos (...)*”.

La Resolución 16432 de octubre de 2015 del Ministerio de Educación Nacional - MEN- establece los lineamientos, estándares y condiciones mínimas del PAE.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición<sup>39</sup>.

Ahora bien, sobre la importancia de una apropiada planeación contractual y adecuación de necesidades reales en la fase de estudios previos, el Consejo de Estado Mediante Sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>40</sup>, indicó que: *“(...) el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato... Significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas”*.

*“(...) En este orden de ideas, el principio de planificación en materia contractual es uno de los pilares que se convierte en un elemento primordial, pues a partir de este se racionaliza el gasto público, por lo tanto, debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica y el impacto social (...)*.

En la fase de planificación de la contratación del Programa de Alimentación Escolar - PAE- para la vigencia 2017, el departamento de Cesar realizó la siguiente estructura de costos para establecer el valor de la ración del Complemento Alimentario - Refrigerio Industrializado -RI- y Almuerzo, con una proyección de 84.279 RI y 43.612 Almuerzos para 37 días<sup>41</sup>, así:

<sup>39</sup>*“(...) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...)*.

*(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”*. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.

<sup>40</sup>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN “A” consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00762-00(2520-12)

<sup>41</sup>3.118.323 RI y 1.613.644 almuerzos.

**Tabla 38.**  
**Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017 - Cesar**  
**(Cifras en pesos)**

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>10,00%</b>	<b>210</b>	<b>263</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar.

Sin embargo, en el ítem de "Alimentos" para la modalidad Almuerzos de la anterior estructura de costos, elaborada por el Departamento, se evidenció un cálculo indebido, ya que el "valor Ración día" se tomó sobre 17 días, cuando los demás cálculos se realizaron sobre 21 días, ("número que se toma siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días")<sup>42</sup> hecho que generó una sobreestimación en el total del ítem de Alimentos, así:

**Tabla 39.**  
**Cálculo Alimentación. Estructura de Costos**  
**(Cifras en pesos)**

Detalle	17 días	21 días
Total mes Alimentos	23.232	23.232
Valor Ración Día	1.367	1.106
Total raciones Almuerzo	43.612	43.612
Total costo Almuerzo	59.599.646	48.234.872
Días Hábiles Escolares	37	37
Total	2.205.186.906	1.784.690.264

Fuente: 17 días: Estructura de Costos departamento. 21 días: Cálculo realizado por la CGR.

En consecuencia, el aumento del ítem de Alimentación generó sobreestimación del costo de la ración Almuerzo en \$308, tal como se muestra a continuación:

<sup>42</sup> Según lo argumentado por el Supervisor del PAE, quien participa en la elaboración de la estructura de costos. Entrevista realizada en abril de 2018.

**Tabla 40.**  
**Mayor valor Ración Almuerzo. Estructura de Costos**

(Cifras en pesos)

MODALIDAD	%	ALMUERZO	
		Calculo 17 días	Cálculo 21 días
ALIMENTOS		2.205.155.967	1.784.690.264
IPC 2016 7,22%		159.212.261	128.854.637
MANIPULADORAS		931.023.583	931.023.583
TRANSPORTE		364.000.000	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		494.121.745	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		87.400.000	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>4.240.913.555</b>	<b>3.790.090.229</b>
<b>RACIONES</b>		<b>1.613.644</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.628</b>	<b>2.349</b>
ADMINISTRACIÓN		79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	0,1	263	234
<b>TOTAL</b>		<b>2.970</b>	<b>2.662</b>
<b>DIFERENCIA RACIÓN ALMUERZO</b>			<b>308</b>

Fuente: Expediente Contrato 437 de 2017 y Estructura de Costos.  
 Cálculo 21 días: Realizado por la CGR

Ahora, con la estructura de costos elaborada por la Gobernación (\$2.391 RI y \$2.970 almuerzo), el 14 de febrero de 2017, el departamento de Cesar suscribió el Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-0414, con la Unión Temporal Niñez del Cesar, cuyo objeto fue la "Prestación del servicio de Alimentación Escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana del departamento del Cesar, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar PAE, vigencia 2017", por \$6.035.486.805 provenientes del MEN (Cofinanciación de Cobertura. Resoluciones 19637 y 21301).

En el contrato se acordó ofrecer 36.825 RI y 25.277 almuerzos para la Zona Norte del departamento por 39 días de calendario escolar, a partir del Acta de inicio (Del 24 de febrero al 28 de abril de 2017), así:

**Tabla 41.**  
**Propuesta Económica Contrato 414 de 2017. Zona Norte. - Primer Semestre.**

(Cifras en pesos)

DESCRIPCION	DIAS DE ATENCION	CANTIDAD DIARIA	TOTAL CANTIDAD	VALOR DIARIO	VALOR TOTAL
Meriendas	37	36.825	1.362.525	2.391	3.257.797.275
Almuerzos	37	25.277	935.249	2.970	2.777.689.530
					<b>6.035.486.805</b>

\*El cálculo real del contrato es \$ 6.035.486.805  
 Fuente: Expediente Contrato 414 de 2017.

De conformidad con lo anterior, se concluye que en el contrato de prestación de servicios 2017-02-414, la Gobernación de Cesar estimó erróneamente el costo del almuerzo, generando un mayor valor de \$308 por ración, cifra que al multiplicarla por

las raciones efectivamente canceladas (560.664)<sup>43</sup>, arrojó un total de \$172.684.512, que se constituye en detrimento patrimonial, ya que el aumento del valor de esta ración quedó a favor del contratista, mermando los recursos destinados a ofrecer la alimentación a los estudiantes durante la jornada escolar, como estrategia de acceso y permanencia al sistema educativo oficial.

**Tabla 42.**  
**Mayor valor Raciones Almuerzo. Contrato 414 de 2017**  
**(Cifras en pesos)**

Meses	Total Raciones Almuerzos	Vr ración	Vr total	Fra	Fecha
Febrero - Marzo	312.466	2.970	928.024.020	UT 00001	20/04/2017
Abril	207.163	2.970	615.274.110	UT 00002	11/05/2017
<b>Total pagado</b>	<b>519.629</b>	<b>2.970</b>	<b>1.543.298.130</b>		
<b>Total</b>	<b>519.629</b>	<b>2.662</b>	<b>1.383.252.398</b>		
Diferencia			<b>160.045.732</b>		

Fuente: Soportes de pago Contrato 414 de 2017.

El contrato se liquidó el 6 de junio de 2017 y el departamento avaló y reconoció pagos por \$5.99.201.539, según Comprobantes de Egresos 2441 y 2442 del 23 marzo, 4016, 4017 y 4018 19 de abril, 6036, 6037 y 6038 del 16 de mayo y 9045, 9123 y 9124 del 29 de junio de 2017, respectivamente.

Lo anterior evidencia deficiencias en la elaboración de los estudios previos y los pliegos de condiciones para determinar el valor de la ración Almuerzo, lo cual afectó el patrimonio de la entidad territorial, beneficiando al contratista.

#### Respuesta de la Entidad

Mediante oficio sin número del 15 de mayo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0049045), la Gobernación responde las observaciones relacionadas con los contratos 2017-02-437, 2017-02-1265, 2017-02-414, 2017-02-1266, 2017-02-817 y 2017-02-1254, en los siguientes términos:

*"(...) La Gobernación del Departamento del Cesar, a través de la SED, ha sido muy estricta para darle cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, en donde se establece que las Entidades Estatales deben analizar el sector o mercado propio del objeto de contratación. Este análisis se debe realizar desde todas las perspectivas: legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, con el único fin de obtener la información necesaria para diseñar el proceso de contratación.*

*"(...) El Departamento del Cesar -Secretaría de Educación Departamental (SED), elaboró los estudios de costos del Programa de Alimentación Escolar PAE, en ejercicio del deber de planeación y asentado en un análisis del sector ajustado a la*

<sup>43</sup> Según lo registrado en los soportes de facturación presentada por el operador e informes de supervisión que respaldan los pagos

*guía metodológica que plantea el MEN, dicha estructura de costos, contiene las diferentes las variables que inciden en la prestación del servicio de alimentación escolar, además de las particularidades que rodean la prestación del servicio en las zonas urbanas y rurales localizadas en nuestra entidad territorial, como lo es el estado de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio y de la dotación de los restaurantes y comedores escolares; todo esto es considerado por la SED para procurar que el estudio de costos incluya todas los ítems o variables que permitan establecer un valor de ración que garantice a los operadores una contraprestación razonable que se ajuste a las condiciones que rigen dicha prestación.*

*Al momento de su estructuración se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012”.*

*“(…) En lo atinente al costeo del valor de los alimentos que conforman la minuta patrón se tomaron como referencia los precios reportados por las centrales mayorías al sistema SIPSA - DANE<sup>3</sup>, se estimaron además las frecuencias semanales de cada grupo de alimentos y su gramaje dentro del ciclo de menús (anexo técnico resolución 16432/15), para de esta manera obtener el costo del ciclo; luego se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED”.*

*Recordemos que la mencionada resolución fijó el calendario académico de 2017 en cuarenta (40) semanas lectivas de trabajo académico y doce (12) semanas de receso. En este punto, disiente éste ente Departamental de la postura planteada por la CGR en la observación planteada ya que parten de un error al afirmar que el calendario escolar era de cuarenta y dos (42) semanas, desconociendo lo contemplado en la ya mencionada resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED y así, estructurando con imprecisiones la observación presentada”.*

*“(…) Es importante la determinación de los días hábiles por cada semana en el mes, ya que esto influye directamente con los días en los que se va a prestar el servicio de alimentación escolar y sobre los cuales se debe realizar el cálculo para establecer el costo de las raciones industrializadas”.*

#### **Análisis de respuesta**

La fórmula matemática para establecer el costo de la ración día de alimentación para el Refrigerio Industrializado -RI- y el Almuerzo, donde se dividió el promedio del costo de alimentos por 21 y 17 días, respectivamente, no es un cálculo de la CGR, sino corresponde a las variables usadas por la Gobernación en la estructura de costos entregada mediante oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018.

Así mismo, el Coordinador PAE de la Gobernación de Cesar, quien participó de la estructuración de los contratos, en entrevista efectuada el 20 de abril de 2018, sustentó técnicamente la razón por la cual se deben tomar los 21 días al indicar que este número se toma: “(...) siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días”).

Ahora, resulta particular la respuesta ofrecida donde se aduce que lo correcto son 17 días y no 21, porque “(...) se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED” y relacionan mes a mes los días de trabajo académico para un total de 188, que representan 40 semanas de calendario escolar. Luego, los 188 días lo dividen por 11 meses.

Al respecto se precisa:

1. La sumatoria de los días hábiles mensuales según la Resolución 7478 de 2018 es de 191 y no de 188 como lo presentó la Gobernación. En la sumatoria omiten 2 días de junio y 1 día de diciembre.
2. Las 40 semanas de calendario escolar<sup>44</sup>, corresponden a 10 meses y no como lo intenta justificar sin fundamento la Gobernación, aduciendo que son 11 meses para las mismas 40 semanas.
3. La Gobernación manifiesta que para realizar la estructura de costos “(...) se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012”. Sin embargo, ninguno de estos documentos hace alusión al procedimiento utilizado por el departamento, para establecer el valor día de alimentación.

Con fundamento en lo anterior, la CGR no encuentra válida la respuesta a la observación, por cuanto no se justifica el total de 17 días calculado por la entidad territorial, teniendo en cuenta el error en las variables de número de días y meses de calendario escolar. No obstante ello, se realizará una indagación preliminar para determinar el valor real de las raciones, la estructura de los costos de las mismas y en esa medida calcular el detrimento patrimonial generado.

Hallazgo para inicio de Indagación Preliminar.

---

<sup>44</sup> Conforme lo establecen los artículos 2.4.3.1.2, 2.4.3.3.3. y 2.4.3.4.1 del Decreto 1075 de 2015.

## **Hallazgo 15 - Costo de la ración del almuerzo. Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-1266.Consorio PAE II. (IP)**

El artículo 8° de la Ley 42 de 1993 establece: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia,...de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.”*

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993, señala *“DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”*

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup>(...) *El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).*

(...) *La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.*

Los artículos 3<sup>46</sup> y 6<sup>47</sup> de la Ley 610 de 2000<sup>48</sup>, definen la gestión fiscal y el daño patrimonial al Estado.

El literal a) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>49</sup> estipula: “*Determinación de la Culpabilidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal. ... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) .a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante*”.

El numeral 4<sup>o</sup> del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015<sup>50</sup> indica: “*4 El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos (...)*”.

La Resolución 16432 de octubre de 2015 del Ministerio de Educación Nacional - MEN- establece los lineamientos, estándares y condiciones mínimas del PAE.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup>“GESTIÓN FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos (...)”.

<sup>47</sup> DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales (...)”.

<sup>48</sup> Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

<sup>49</sup> “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

<sup>50</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”

<sup>51</sup>“(...) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...)”.

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.

Ahora bien, sobre la importancia de una apropiada planeación contractual y adecuación de necesidades reales en la fase de estudios previos, el Consejo de Estado Mediante Sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>52</sup>, indicó que: “(...) el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato... Significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas”.

“(...) En este orden de ideas, el principio de planificación en materia contractual es uno de los pilares que se convierte en un elemento primordial, pues a partir de este se racionaliza el gasto público, por lo tanto, debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica y el impacto social (...).

En la fase de planificación de la contratación del Programa de Alimentación Escolar - PAE- para la vigencia 2017, el departamento de Cesar realizó la siguiente estructura de costos para establecer el valor de la ración del Complemento Alimentario - Refrigerio Industrializado -RI- y Almuerzo, con una proyección de 84.279 RI y 43.612 Almuerzos para 62 días<sup>53</sup>, así:

**Tabla 43.**  
**Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017 - Cesar**  
**(Cifras en pesos)**

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACIÓN - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
ADMINISTRACIÓN		79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	10,00%	210	263
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar.

Sin embargo, en el ítem de “Alimentos” para la modalidad Almuerzos de la esta estructura de costos, elaborada por el Departamento, se evidenció un cálculo indebido, ya que el “valor Ración día” se tomó sobre 17 días, cuando los demás cálculos se realizaron sobre 21 días, (“número que se toma siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al

<sup>52</sup>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN “A” consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00762-00(2520-12)

<sup>53</sup>3.118.323 RI y 1.613.644 almuerzos.

dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días”<sup>54</sup> hecho que generó una sobreestimación en el total del ítem de Alimentos, así:

**Tabla 44.**  
**Cálculo Alimentación. Estructura de Costos**

Cifras en pesos

Detalle	17 días	21 días
Total mes Alimentos	23.232	23.232
Valor Ración Día	1.367	1.106
Total raciones Almuerzo	43.612	43.612
Total costo Almuerzo	59.599.646	48.234.872
Días Hábles Escolares	37	37
Total	2.205.186.906	1.784.690.264

Fuente: 17 días: Estructura de Costos departamento. 21 días. Cálculo realizado por la CGR.

En consecuencia, el aumento del ítem de Alimentación generó un mayor valor del costo de la ración Almuerzo en \$308, tal como se muestra a continuación:

**Tabla 45.**  
**Mayor valor Ración Almuerzo. Estructura de Costos**

(Cifras en pesos)

MODALIDAD	%	ALMUERZO	
		Calculo 17 días	Cálculo 21 días
ALIMENTOS		2.205.155.967	1.784.690.264
IPC 2016 7,22%		159.212.261	128.854.637
MANIPULADORAS		931.023.583	931.023.583
TRANSPORTE		364.000.000	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		494.121.745	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		87.400.000	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>4.240.913.555</b>	<b>3.790.090.229</b>
<b>RACIONES</b>		<b>1.613.644</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.628</b>	<b>2.349</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>0,1</b>	<b>263</b>	<b>234</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.970</b>	<b>2.662</b>
<b>VALOR PROPUESTO POR CONSORCIO PAE II</b>		<b>2.970</b>	
<b>DIFERENCIA RACIÓN ALMUERZO</b>			<b>308</b>

Fuente: Expediente Contrato 1266 de 2017 y Estructura de Costos. Cálculo 21 días: Realizado por la CGR.

Ahora, con la estructura de costos elaborada por el departamento (\$2.391 RI y \$2.970 almuerzo), el 07 de septiembre de 2017, el departamento de Cesar suscribió el Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-1266, con el Consorcio PAE II, cuyo objeto fue la “Prestación del servicio de Alimentación Escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana del departamento del Cesar, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar PAE, vigencia 2017” para la Zona Sur, por \$10.484.882.496,00, provenientes de la Nación - MEN (Resolución 10702 de 2017).

<sup>54</sup> Según lo argumentado por el Supervisor del PAE, quien participa en la elaboración de la estructura de costos. Entrevista realizada en abril de 2018.

En el contrato se acordó ofrecer 28578 CAJM-RI y 33933 almuerzos para la Zona Sur del departamento por 62 días de calendario escolar, a partir del Acta de inicio (Del 14 de septiembre al 7 de diciembre de 2017), a razón de \$2.389 el RI y \$2.970 almuerzo, así:

**Tabla 46.**  
**Propuesta Económica Contrato 1266 de 2017. Zona Sur - Segundo Semestre.**  
**(Cifras en pesos)**

N° CAJM/T -RI-	Almuerzo	Vr RI	Vr Almuerzo	Días de atención	Total RI (62 días)	Total Almuerzo (62 días)	Vr RI	Vr almuerzo
28.578	33.933	2.391	2.970	62	1.771.836	2.103.846	4.236.459.876	6.248.422.620

Fuente: Expediente Contrato 1266 de 2017. Elaboró: Equipo Auditor.

De conformidad con lo anterior, se concluye que en el contrato de prestación de servicios 2017-02-1266, la Gobernación del Cesar estimó erróneamente el costo del almuerzo, generando un mayor valor de \$308 por ración, cifra que al multiplicarla por las raciones efectivamente pagadas (1.763.639)<sup>555</sup>, arrojó un total de \$543.200.812, valor que se constituye en detrimento patrimonial, ya que el aumento de manera injustificada de esta ración quedó a favor del contratista, mermando los recursos destinados a ofrecer la alimentación a los estudiantes durante la jornada escolar, como estrategia de acceso y permanencia al sistema educativo oficial.

**Tabla 47.**  
**Mayor valor Raciones Almuerzo. Contrato 1266 de 2017**  
**(Cifras en pesos)**

Meses	Total Raciones Almuerzos	Vr ración	Vr total	Fra	Fecha Fra
Septiembre	286.730	2.970	851.588.100	Nª 00001	20/10/2017
Octubre	641.379	2.970	1.904.895.630	Nª 00002	21/11/2017
Noviembre	684.978	2.970	2.034.384.660	Nª 00003	14/12/2017
Diciembre	150.552	2.970	447.139.440	Nª 00004	22/12/2017
<b>Total pagado</b>	<b>1.763.639</b>		<b>5.238.007.830</b>		
<b>Total</b>	<b>1.763.639</b>	<b>2.662</b>	<b>4.694.807.018</b>		
<b>Diferencia</b>			<b>543.200.812</b>		

Fuente: Soportes de pago Contrato 1266 de 2017. Elaboró: Equipo Auditor

El contrato se liquidó el 12 de enero de 2018 y el departamento avaló y efectuó pagos por \$10.012.335.911, según Comprobantes de Egreso 16748 del 9 de septiembre de 2017, 19562 del 21 de noviembre de 2017, 21740 del 18 de diciembre y 22909 del 27 de diciembre de 2017 y 4662 de 27 de marzo de 2018.

Lo anterior evidencia deficiencias en la elaboración de los estudios previos y los pliegos de condiciones para determinar el valor del Almuerzo, lo cual afectó el

<sup>5555</sup> Según lo registrado en los soportes de facturación presentada por el operador e informes de supervisión que respaldan los pagos.

patrimonio de la entidad territorial, al parecer beneficiando al contratista.

#### Respuesta de la Entidad

Mediante oficio sin número del 15 de mayo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0049045), la Gobernación responde las observaciones relacionadas con los contratos 2017-02-437, 2017-02-1265, 2017-02-414, 2017-02-1266, 2017-02-817 y 2017-02-1254, en los siguientes términos:

*“(…) La Gobernación del Departamento del Cesar, a través de la SED, ha sido muy estricta para darle cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, en donde se establece que las Entidades Estatales deben analizar el sector o mercado propio del objeto de contratación. Este análisis se debe realizar desde todas las perspectivas: legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, con el único fin de obtener la información necesaria para diseñar el proceso de contratación.*

*“(…) El Departamento del Cesar -Secretaría de Educación Departamental (SED), elaboró los estudios de costos del Programa de Alimentación Escolar PAE, en ejercicio del deber de planeación y asentado en un análisis del sector ajustado a la guía metodológica que plantea el MEN, dicha estructura de costos, contiene las diferentes variables que inciden en la prestación del servicio de alimentación escolar, además de las particularidades que rodean la prestación del servicio en las zonas urbanas y rurales localizadas en nuestra entidad territorial, como lo es el estado de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio y de la dotación de los restaurantes y comedores escolares; todo esto es considerado por la SED para procurar que el estudio de costos incluya todas los ítems o variables que permitan establecer un valor de ración que garantice a los operadores una contraprestación razonable que se ajuste a las condiciones que rigen dicha prestación.*

*Al momento de su estructuración se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012”.*

*“(…) En lo atinente al costeo del valor de los alimentos que conforman la minuta patrón se tomaron como referencia los precios reportados por las centrales mayorías al sistema SIPSA - DANE<sup>3</sup>, se estimaron además las frecuencias semanales de cada grupo de alimentos y su gramaje dentro del ciclo de menús (anexo técnico resolución 16432/15), para de esta manera obtener el costo del ciclo; luego se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED”.*

*Recordemos que la mencionada resolución fijó el calendario académico de 2017 en*

*cuarenta (40) semanas lectivas de trabajo académico y doce (12) semanas de receso. En este punto, disiente éste ente Departamental de la postura planteada por la CGR en la observación planteada ya que parten de un error al afirmar que el calendario escolar era de cuarenta y dos (42) semanas, desconociendo lo contemplado en la ya mencionada resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED y así, estructurando con imprecisiones la observación presentada”.*

*“(…) Es importante la determinación de los días hábiles por cada semana en el mes, ya que esto influye directamente con los días en los que se va a prestar el servicio de alimentación escolar y sobre los cuales se debe realizar el cálculo para establecer el costo de las raciones industrializadas”.*

#### Análisis de respuesta

La fórmula matemática para establecer el costo de la ración día de alimentación para el Refrigerio Industrializado -RI- y el Almuerzo, donde se dividió el promedio del costo de alimentos por 21 y 17 días, respectivamente, no es un cálculo de la CGR, sino corresponde a las variables usadas por la Gobernación en la estructura de costos entregada mediante oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018.

Así mismo, el Coordinador PAE de la Gobernación de Cesar, quien participó de la estructuración de los contratos, en entrevista efectuada el 20 de abril de 2018, sustentó técnicamente la razón por la cual se deben tomar los 21 días al indicar que este número se toma: *“(…) siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días”.*

Ahora, resulta particular la respuesta ofrecida donde se aduce que lo correcto son 17 días y no 21, porque *“(…) se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED”* y relacionan mes a mes los días de trabajo académico para un total de 188, que representan 40 semanas de calendario escolar. Luego, los 188 días lo dividen por 11 meses.

Al respecto se precisa:

1. La sumatoria de los días hábiles mensuales según la Resolución 7478 de 2018 es de 191 y no de 188 como lo presentó la Gobernación. En la sumatoria omiten 2 días de junio y 1 día de diciembre.

2. Las 40 semanas de calendario escolar<sup>56</sup>, corresponden a 10 meses y no como lo intenta justificar sin fundamento la Gobernación, aduciendo que son 11 meses para las mismas 40 semanas.
3. La Gobernación manifiesta que para realizar la estructura de costos "(...) se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012". Sin embargo, ninguno de estos documentos hace alusión al procedimiento utilizado por el departamento, para establecer el valor día de alimentación.

Con fundamento en lo anterior, la CGR no encuentra válida la respuesta a la observación, por cuanto no se justifica el total de 17 días calculado por la entidad territorial, teniendo en cuenta el error en las variables de número de días y meses de calendario escolar. No obstante ello, se realizará una indagación preliminar para determinar el valor real de las raciones, la estructura de los costos de las mismas y en esa medida calcular el detrimento patrimonial generado.

Hallazgo para inicio de Indagación Preliminar.

**Hallazgo 16. Costo ración Almuerzo. Contrato Interadministrativo 2017-02-0817. Cabildo Indígena del Resguardo Businchama. (IP)**

El artículo 8° de la Ley 42 de 1993 establece: *"La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, ...de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas."*

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993, señala *"DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo."*

---

<sup>56</sup> Conforme lo establecen los artículos 2.4.3.1.2, 2.4.3.3.3. y 2.4.3.4.1 del Decreto 1075 de 2015.

Los artículos 3<sup>57</sup> y 6<sup>58</sup> de la Ley 610 de 2000<sup>59</sup>, definen la gestión fiscal y el daño patrimonial al Estado.

El literal a) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>60</sup> estipula: “*Determinación de la Culpabilidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal. ... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante*”.

El numeral 4<sup>o</sup> del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015<sup>61</sup> indica: “*4 El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos (...)*”.

La Resolución 16432 de octubre de 2015 del Ministerio de Educación Nacional - MEN- establece los lineamientos, estándares y condiciones mínimas del PAE.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup>“GESTIÓN FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos (...)”.

<sup>58</sup> DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales (...)”.

<sup>59</sup> Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

<sup>60</sup>“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

<sup>61</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”

<sup>62</sup>“(…) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.

Ahora bien, sobre la importancia de una apropiada planeación contractual y adecuación de necesidades reales en la fase de estudios previos, el Consejo de Estado Mediante Sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>63</sup>, indicó que: “(...) el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato... Significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas”.

“(...) En este orden de ideas, el principio de planificación en materia contractual es uno de los pilares que se convierte en un elemento primordial, pues a partir de este se racionaliza el gasto público, por lo tanto, debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica y el impacto social (...).

En la fase de planificación de la contratación del Programa de Alimentación Escolar - PAE- para la vigencia 2017, el departamento de Cesar realizó la siguiente estructura de costos para establecer el valor de la ración del Complemento Alimentario - Refrigerio Industrializado -RI- y Almuerzo, con una proyección de 84.279 RI y 43.612 Almuerzos para 37 días<sup>64</sup>, así:

**Tabla 48.**  
**Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017 - Cesar**  
**(Cifras en pesos)**

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
ADMINISTRACIÓN		79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	10,00%	210	263
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar.

Sin embargo, en el ítem de “Alimentos” para la modalidad Almuerzos de la anterior estructura de costos, elaborada por el Departamento, se evidenció un cálculo indebido, ya que el “valor Ración día” se tomó sobre 17 días, cuando los demás cálculos se realizaron sobre 21 días, (“número que se toma siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al

<sup>63</sup>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN “A” consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00762-00(2520-12)

<sup>64</sup>3.118.323 RI y 1.613.644 almuerzos.

dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días<sup>65</sup>) hecho que generó una sobreestimación en el total del ítem de Alimentos, así:

**Tabla 49.**  
**Cálculo Alimentación. Estructura de Costos**  
(Cifras en pesos)

Detalle	17 días	21 días
Total mes Alimentos	23.232	23.232
Valor Ración Día	1.367	1.106
Total raciones Almuerzo	43.612	43.612
Total costo Almuerzo	59.599.646	48.234.872
Días Hábiles Escolares	37	37
Total	2.205.186.906	1.784.690.264

Fuente: 17 días: Estructura de Costos departamento. 21 días: Cálculo realizado por la CGR.

En consecuencia, el aumento del ítem de Alimentación generó sobreestimación del costo de la ración Almuerzo en \$308, tal como se muestra a continuación:

**Tabla 50.**  
**Mayor valor Ración Almuerzo. Estructura de Costos**  
Cifras en pesos

MODALIDAD	%	ALMUERZO	
		Calculo 17 días	Cálculo 21 días
ALIMENTOS		2.205.155.967	1.784.690.264
IPC 2016 7,22%		159.212.261	128.854.637
MANIPULADORAS		931.023.583	931.023.583
TRANSPORTE		364.000.000	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		494.121.745	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		87.400.000	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>4.240.913.555</b>	<b>3.790.090.229</b>
<b>RACIONES</b>		<b>1.613.644</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.628</b>	<b>2.349</b>
ADMINISTRACIÓN		79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	0,1	263	234
<b>TOTAL</b>		<b>2.970</b>	<b>2.662</b>
<b>DIFERENCIA RACIÓN ALMUERZO</b>			<b>308</b>

Fuente: Expediente Contrato 437 de 2017 y Estructura de Costos.

Cálculo 21 días: Realizado por la CGR

Ahora, con la estructura de costos elaborada por la Gobernación (\$2.391 RI y \$2.970 almuerzo), el 3 de abril de 2017, el departamento de Cesar suscribió el Contrato Interadministrativo 2017-02-0817, con el Cabildo Indígena del Resguardo Businchama, cuyo objeto fue la " Desarrollar el Programa de Alimentación Escolar – PAE a través del cual se brinde complemento alimentario en las modalidades de CAJM y/o almuerzo a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes al Resguardo Indígena Arhuaco Busichama del Municipio de Pueblo Bello, que se encuentra inscritos en la matrícula oficial de la Secretaría de Educación del Departamento del Cesar, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar PAE, vigencia 2017", por \$306.504.000 provenientes del

<sup>65</sup> Según lo argumentado por el Supervisor del PAE, quien participa en la elaboración de la estructura de costos. Entrevista realizada en abril de 2018.

MEN (Cofinanciación de Cobertura. Resolución 16432/15).

En el contrato se acordó ofrecer 2.064 almuerzos diario para el Resguardo Indígena Arhuaco Busichama del Municipio de Pueblo Bello por 50 días de calendario escolar, a partir del Acta de inicio, así:

**Tabla 51.**  
**Propuesta Económica Contrato Interadministrativo 2017-02-0817. Resguardo Busichama**  
Cifras en pesos

DESCRIPCION	DIAS DE ATENCION	CANTIDAD DIARIA RACION ALMUERZO	TOTAL CANTIDAD ALMUERZO	COSTO DE RACION ALMUERZO	VALOR TOTAL
Almuerzos	50	2.064	103.200	2.970	306.504.000
					<b>306.504.000</b>

Fuente: Expediente Contrato 817 de 2017.

De conformidad con lo anterior, se concluye que en el Contrato Interadministrativo 2017-02-0817, la Gobernación de Cesar estimó erróneamente el costo del almuerzo, generando un mayor valor de \$308 por ración, cifra que al multiplicarla por las raciones efectivamente canceladas (103.072)<sup>66</sup>, arrojó un total de \$31.746.176, valor que se constituye en detrimento patrimonial, ya que el aumento del valor de esta ración quedó a favor del contratista, mermando los recursos destinados a ofrecer la alimentación a los estudiantes durante la jornada escolar, como estrategia de acceso y permanencia al sistema educativo oficial.

**Tabla 52.**  
**Mayor valor Raciones Almuerzo. Contrato Interadministrativo 2017-02-0817**  
Cifras en pesos

Meses	Total Raciones Almuerzos	Vr ración	Vr total	Fra	Fecha
18 al 30 de abril	18.999	2.970	56.427.030	Cuenta de Cobro No. 2	17/06/2017
4 al 31 de mayo	18.048	2.970	53.602.560	Cuenta de Cobro No. 2	17/06/2017
1 al 30 de junio	10.252	2.970	30.448.440	Cuenta de Cobro No. 4	10/08/2017
3 al 31 de julio	42.432	2.970	126.023.040	Cuenta de Cobro No. 4	0/08/2017
1 al 9 de agosto	13.341	2.970	39.622.770	Cuenta de Cobro No. 4	0/08/2017
<b>Total pagado</b>	<b>103.072</b>	<b>2.970</b>	<b>306.123.840</b>		
<b>Total</b>	<b>103.072</b>	<b>2.662</b>	<b>274.377.664</b>		
Diferencia			<b>31.746.176</b>		

Fuente: Soportes de pago Contrato 817 de 2017.

El contrato se liquidó el 1 de diciembre de 2017 y el departamento avaló y reconoció pagos por \$305.514.810, según Comprobantes de Egresos 6237 del 23/05/2017, 14571 del 6/09/2017 y 21.578 del 13 de diciembre de 2017, respectivamente.

<sup>66</sup> Según lo registrado en los soportes de facturación presentada por el operador e informes de supervisión que respaldan los pagos

Lo anterior evidencia deficiencias en la elaboración de los estudios previos y los pliegos de condiciones para determinar el valor de la ración Almuerzo, lo cual afectó el patrimonio de la entidad territorial, presuntamente beneficiando al contratista.

#### Respuesta de la Entidad

Mediante oficio sin número del 15 de mayo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0049045), la Gobernación responde las observaciones relacionadas con los contratos 2017-02-437, 2017-02-1265, 2017-02-414, 2017-02-1266, 2017-02-817 y 2017-02-1254, en los siguientes términos:

*“(..) La Gobernación del Departamento del Cesar, a través de la SED, ha sido muy estricta para darle cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, en donde se establece que las Entidades Estatales deben analizar el sector o mercado propio del objeto de contratación. Este análisis se debe realizar desde todas las perspectivas: legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, con el único fin de obtener la información necesaria para diseñar el proceso de contratación.*

*“(..) El Departamento del Cesar -Secretaría de Educación Departamental (SED), elaboró los estudios de costos del Programa de Alimentación Escolar PAE, en ejercicio del deber de planeación y asentado en un análisis del sector ajustado a la guía metodológica que plantea el MEN, dicha estructura de costos, contiene las diferentes variables que inciden en la prestación del servicio de alimentación escolar, además de las particularidades que rodean la prestación del servicio en las zonas urbanas y rurales localizadas en nuestra entidad territorial, como lo es el estado de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio y de la dotación de los restaurantes y comedores escolares; todo esto es considerado por la SED para procurar que el estudio de costos incluya todas los ítems o variables que permitan establecer un valor de ración que garantice a los operadores una contraprestación razonable que se ajuste a las condiciones que rigen dicha prestación.*

*Al momento de su estructuración se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012”.*

*“(..) En lo atinente al costeo del valor de los alimentos que conforman la minuta patrón se tomaron como referencia los precios reportados por las centrales mayorías al sistema SIPSA - DANE<sup>3</sup>, se estimaron además las frecuencias semanales de cada grupo de alimentos y su gramaje dentro del ciclo de menús (anexo técnico resolución 16432/15), para de esta manera obtener el costo del ciclo; luego se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de*

diciembre de 2016 expedida por la SED”.

*Recordemos que la mencionada resolución fijó el calendario académico de 2017 en cuarenta (40) semanas lectivas de trabajo académico y doce (12) semanas de receso. En este punto, disiente éste ente Departamental de la postura planteada por la CGR en la observación planteada ya que parten de un error al afirmar que el calendario escolar era de cuarenta y dos (42) semanas, desconociendo lo contemplado en la ya mencionada resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED y así, estructurando con imprecisiones la observación presentada”.*

*“(…) Es importante la determinación de los días hábiles por cada semana en el mes, ya que esto influye directamente con los días en los que se va a prestar el servicio de alimentación escolar y sobre los cuales se debe realizar el cálculo para establecer el costo de las raciones industrializadas”.*

#### Análisis de respuesta

La fórmula matemática para establecer el costo de la ración día de alimentación para el Refrigerio Industrializado -RI- y el Almuerzo, donde se dividió el promedio del costo de alimentos por 21 y 17 días, respectivamente, no es un cálculo de la CGR, sino corresponde a las variables usadas por la Gobernación en la estructura de costos entregada mediante oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018.

Así mismo, el Coordinador PAE de la Gobernación de Cesar, quien participó de la estructuración de los contratos, en entrevista efectuada el 20 de abril de 2018, sustentó técnicamente la razón por la cual se deben tomar los 21 días al indicar que este número se toma: *“(…) siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días”.*

Ahora, resulta particular la respuesta ofrecida donde se aduce que lo correcto son 17 días y no 21, porque *“(…) se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED”* y relacionan mes a mes los días de trabajo académico para un total de 188, que representan 40 semanas de calendario escolar. Luego, los 188 días lo dividen por 11 meses.

Al respecto se precisa:

1. La sumatoria de los días hábiles mensuales según la Resolución 7478 de 2018 es de 191 y no de 188 como lo presentó la Gobernación. En la sumatoria omiten 2 días de junio y 1 día de diciembre.

2. Las 40 semanas de calendario escolar<sup>67</sup>, corresponden a 10 meses y no como lo intenta justificar sin fundamento la Gobernación, aduciendo que son 11 meses para las mismas 40 semanas.
3. La Gobernación manifiesta que para realizar la estructura de costos "(...) se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012". Sin embargo, ninguno de estos documentos hace alusión al procedimiento utilizado por el departamento, para establecer el valor día de alimentación.

Con fundamento en lo anterior, la CGR no encuentra valida la respuesta a la observación, por cuanto no se justifica el total de 17 días calculado por la entidad territorial, teniendo en cuenta el error en las variables de número de días y meses de calendario escolar. No obstante ello, se realizará una indagación preliminar para determinar el valor real de las raciones, la estructura de los costos de las mismas y en esa medida calcular el detrimento patrimonial generado.

Hallazgo para inicio de Indagación Preliminar.

**Hallazgo 17. Costo ración Almuerzo. Contrato Interadministrativo 2017-02-1254 Asociación de Autoridades Arhuacas de la Sierra Nevada ASOCIT. (IP)**

El artículo 8° de la Ley 42 de 1993 establece: *"La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, ... de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas."*

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993, señala *"DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo."*

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y

<sup>67</sup> Conforme lo establecen los artículo 2.4.3.1.2, 2.4.3.3.3. y 2.4.3.4.1 del Decreto 1075 de 2015.

12 a 14 de esta disposición<sup>68</sup>.

Los artículos 3<sup>69</sup> y 6<sup>70</sup> de la Ley 610 de 2000<sup>71</sup>, definen la gestión fiscal y el daño patrimonial al Estado.

El literal a) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>72</sup>, estipula: “*Determinación de la Culpabilidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal. ... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante*”.

El numeral 4<sup>o</sup> del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015<sup>73</sup> indica: “*4 El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos (...)*”.

La Resolución 16432 de octubre de 2015 del Ministerio de Educación Nacional - MEN- establece los lineamientos, estándares y condiciones mínimas del PAE.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y

---

<sup>68</sup>(...) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.

<sup>69</sup>“GESTIÓN FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos (...)

<sup>70</sup> DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales (...)

<sup>71</sup> Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

<sup>72</sup> “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

<sup>73</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional”

12 a 14 de esta disposición<sup>74</sup>.

Ahora bien, sobre la importancia de una apropiada planeación contractual y adecuación de necesidades reales en la fase de estudios previos, el Consejo de Estado Mediante Sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>75</sup>, indicó que: *“(...) el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato... Significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas”*.

*“(...) En este orden de ideas, el principio de planificación en materia contractual es uno de los pilares que se convierte en un elemento primordial, pues a partir de este se racionaliza el gasto público, por lo tanto, debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica y el impacto social (...).*

En la fase de planificación de la contratación del Programa de Alimentación Escolar - PAE- para la vigencia 2017, el departamento de Cesar realizó la siguiente estructura de costos para establecer el valor de la ración del Complemento Alimentario - Refrigerio Industrializado -RI- y Almuerzo, con una proyección de 84.279 RI y 43.612 Almuerzos para 37 días<sup>76</sup>, así:

---

<sup>74</sup>*“(...) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).*

*(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.*

<sup>75</sup>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN “A” consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00762-00(2520-12)

<sup>76</sup>3.118.323 RI y 1.613.644 almuerzos.

**Tabla 53.**  
**Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017 - Cesar**  
Cifras en pesos

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	585.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.461.913.555</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.765</b>
ADMINISTRACIÓN		79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	10,00%	210	277
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>3.121</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar.

Sin embargo, en el ítem de “Alimentos” para la modalidad Almuerzos de la esta estructura de costos, elaborada por el Departamento, se evidenció un cálculo indebido, ya que el “valor Ración día” se tomó sobre 17 días, cuando los demás cálculos se realizaron sobre 21 días, (“número que se toma siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días”)<sup>77</sup> hecho que generó una sobreestimación en el total del ítem de Alimentos, así:

**Tabla 54.**  
**Cálculo Alimentación. Estructura de Costos**  
Cifras en pesos

Detalle	17 días	21 días
Total mes Alimentos	23.232	23.232
Valor Ración Día	1.367	1.106
Total raciones Almuerzo	43.612	43.612
Total costo Almuerzo	59.599.646	48.234.872
Días Hábiles Escolares	37	37
Total	2.205.186.906	1.784.690.264

Fuente: 17 días: Estructura de Costos departamento. 21 días. Cálculo realizado por la CGR.

En consecuencia, el aumento del ítem de Alimentación generó un mayor valor del costo de la ración Almuerzo en \$308, tal como se muestra a continuación:

**Tabla 55.**  
**Mayor valor Ración Almuerzo. Estructura de Costos**  
Cifras en pesos

MODALIDAD	%	ALMUERZO	
		Cálculo 17 días	Cálculo 21 días
ALIMENTOS		2.205.155.967	1.784.690.264
IPC 2016 7,22%		159.212.261	128.854.637
MANIPULADORAS		931.023.583	931.023.583

<sup>77</sup> Según lo argumentado por el Supervisor del PAE, quien participa en la elaboración de la estructura de costos. Entrevista realizada en abril de 2018.

MODALIDAD	%	ALMUERZO	
		Cálculo 17 días	Cálculo 21 días
TRANSPORTE		585.000.000	585.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		494.121.745	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		87.400.000	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>4.461.913.555</b>	<b>4.011.090.229</b>
RACIONES		1.613.644	1.613.644
VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO		2.765	2.486
ADMINISTRACIÓN		79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	0,1	277	248
<b>TOTAL</b>		<b>3121</b>	<b>2.813</b>
<b>VALOR PROPUESTO POR ASOCIT</b>		<b>3.121</b>	
<b>DIFERENCIA RACIÓN ALMUERZO</b>			<b>308</b>

Fuente: Expediente Contrato 1254 de 2017 y Estructura de Costos. Cálculo 21 días: Realizado por la CGR.

Ahora, con la estructura de costos elaborada por el departamento (\$2.391 RI y \$3.121 almuerzo), el 4 de septiembre de 2017, el departamento de Cesar suscribió el Contrato Interadministrativo 2017-02-1254, con la Asociación de Autoridades Arhuacas de la Sierra Nevada ASOCIT, cuyo objeto fue la "Desarrollar el Programa de Alimentación Escolar – PAE a través del cual se brinde complemento alimentario en las modalidades de Cajm y/o almuerzo a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes al Resguardo Indígena Arhuaco Busichama del Municipio de Pueblo Bello, que se encuentra inscritos en la matrícula oficial de la Secretaría de Educación del Departamento del Cesar, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar PAE, vigencia 2017, (Resolución No.16432 de 2015), para el segundo semestre de la vigencia 2017", por \$459.795.083, provenientes de la Nación - MEN (Resolución 10702 de 2017).

En el contrato se acordó ofrecer 2.145 almuerzos diarios para el Resguardo Indígena Arhuaco Busichama del Municipio de Pueblo Bello, por 59 y 70 días de calendario escolar, a partir del Acta de inicio (suscrita el 14 de septiembre de 2017), a razón de \$3.121 almuerzo, así:

**Tabla 56.**  
**Propuesta Económica Contrato 1254 de 2017. ASOCIT**  
Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN	DIAS DE ATENCIÓN	CANTIDAD DE RACIONES DIARIAS ALMUERZO	TOTAL CANTIDAD RACIONES ALMUERZO	COSTO DE RACIÓN ALMUERZO	VALOR TOTAL
Almuerzos IE Laureano Martínez, CE Diviso, CE Dionisia Alfaro, CE Minas de Iracal	70	1.888	132.160	3.121	412.471.360
Almuerzos Ce Marquetalia	59	257	15.163	3.121	47.323.723
		<b>2.145</b>	<b>147.323</b>	<b>3.121</b>	<b>459.795.083</b>

Fuente: Expediente Contrato 1254 de 2017.

De conformidad con lo anterior, se concluye que en el contrato de prestación de servicios 2017-02-1254, la Gobernación del Cesar estimó erróneamente el costo del almuerzo, generando un mayor valor de \$308 por ración, cifra que al multiplicarla por las raciones efectivamente pagadas (92.261)<sup>78</sup>, arrojó un total de \$28.416.388, valor que se constituye en detrimento patrimonial, ya que el aumento de manera injustificada de esta ración quedó a favor del contratista, mermando los recursos destinados a ofrecer la alimentación a los estudiantes durante la jornada escolar, como estrategia de acceso y permanencia al sistema educativo oficial.

**Tabla 57.**  
**Mayor valor Raciones Almuerzo. Contrato 1254 de 2017**  
Cifras en pesos

Meses	Total Raciones Almuerzos	Vr ración	Vr total	Fra	Fecha Fra
Septiembre de 2017	6.231	3.121	19.446.951	Cuenta de Cobro No.1	1/11/2017
Del 2 al 31 octubre 2017	44.301	.3.121	138.263.421	Cuenta de Cobro No.2	1/11/2017
Del 1 al 29 noviembre 2017	41.729	.3.121	130.236.209	Cuenta de Cobro No.3	8/01/2018
<b>Total pagado</b>	<b>92.261</b>	<b>3.121</b>	<b>287.946.581</b>		
<b>Total</b>	<b>92.261</b>	<b>2.813</b>	<b>259.530.193</b>		
Diferencia			<b>28.416.388</b>		

Fuente: Soportes de pago Contrato 1254 de 2017.

El contrato se liquidó el 12 de enero de 2018 y el departamento avaló y efectuó pagos por \$284.139.854, según Comprobantes de Egreso 16777, del 10 de octubre, y 21496 del 12 de diciembre de 2017 y 5195 del 4 de abril de 2018, respectivamente.

Lo anterior evidencia deficiencias en la elaboración de los estudios previos y los pliegos de condiciones para determinar el valor de la ración Almuerzo, lo cual afectó el patrimonio de la entidad territorial, al parecer beneficiando al contratista.

#### Respuesta de la Entidad

Mediante oficio sin número del 15 de mayo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0049045), la Gobernación responde las observaciones relacionadas con los contratos 2017-02-437, 2017-02-1265, 2017-02-414, 2017-02-1266, 2017-02-817 y 2017-02-1254, en los siguientes términos:

<sup>7878</sup> Según lo registrado en los soportes de facturación presentada por el operador e informes de supervisión que respaldan los pagos.

*“(…) La Gobernación del Departamento del Cesar, a través de la SED, ha sido muy estricta para darle cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, en donde se establece que las Entidades Estatales deben analizar el sector o mercado propio del objeto de contratación. Este análisis se debe realizar desde todas las perspectivas: legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, con el único fin de obtener la información necesaria para diseñar el proceso de contratación.*

*“(…) El Departamento del Cesar -Secretaría de Educación Departamental (SED), elaboró los estudios de costos del Programa de Alimentación Escolar PAE, en ejercicio del deber de planeación y asentado en un análisis del sector ajustado a la guía metodológica que plantea el MEN, dicha estructura de costos, contiene las diferentes variables que inciden en la prestación del servicio de alimentación escolar, además de las particularidades que rodean la prestación del servicio en las zonas urbanas y rurales localizadas en nuestra entidad territorial, como lo es el estado de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio y de la dotación de los restaurantes y comedores escolares; todo esto es considerado por la SED para procurar que el estudio de costos incluya todas los ítems o variables que permitan establecer un valor de ración que garantice a los operadores una contraprestación razonable que se ajuste a las condiciones que rigen dicha prestación.*

*Al momento de su estructuración se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012”.*

*“(…) En lo atinente al costeo del valor de los alimentos que conforman la minuta patrón se tomaron como referencia los precios reportados por las centrales mayorías al sistema SIPSA - DANE<sup>3</sup>, se estimaron además las frecuencias semanales de cada grupo de alimentos y su gramaje dentro del ciclo de menús (anexo técnico resolución 16432/15), para de esta manera obtener el costo del ciclo; luego se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED”.*

*Recordemos que la mencionada resolución fijó el calendario académico de 2017 en cuarenta (40) semanas lectivas de trabajo académico y doce (12) semanas de receso. En este punto, disiente éste ente Departamental de la postura planteada por la CGR en la observación planteada ya que parten de un error al afirmar que el calendario escolar era de cuarenta y dos (42) semanas, desconociendo lo contemplado en la ya mencionada resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED y así, estructurando con imprecisiones la observación presentada”.*

*“(…) Es importante la determinación de los días hábiles por cada semana en el mes, ya que esto influye directamente con los días en los que se va a prestar el servicio de alimentación escolar y sobre los cuales se debe realizar el cálculo para establecer el costo de las raciones industrializadas”.*

#### Análisis de respuesta

La fórmula matemática para establecer el costo de la ración día de alimentación para el Refrigerio Industrializado -RI- y el Almuerzo, donde se dividió el promedio del costo de alimentos por 21 y 17 días, respectivamente, no es un cálculo de la CGR, sino corresponde a las variables usadas por la Gobernación en la estructura de costos entregada mediante oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018.

Así mismo, el Coordinador PAE de la Gobernación de Cesar, quien participó de la estructuración de los contratos, en entrevista efectuada el 20 de abril de 2018, sustentó técnicamente la razón por la cual se deben tomar los 21 días al indicar que este número se toma: *“(…) siempre porque son 42 semanas de calendario escolar, que representan 210 días de clase, cifra que al dividirla en los 10 meses de clase arroja 21 días”.*

Ahora, resulta particular la respuesta ofrecida donde se aduce que lo correcto son 17 días y no 21, porque *“(…) se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED”* y relacionan mes a mes los días de trabajo académico para un total de 188, que representan 40 semanas de calendario escolar. Luego, los 188 días lo dividen por 11 meses.

Al respecto se precisa:

1. La sumatoria de los días hábiles mensuales según la Resolución 7478 de 2018 es de 191 y no de 188 como lo presentó la Gobernación. En la sumatoria omiten 2 días de junio y 1 día de diciembre.
2. Las 40 semanas de calendario escolar<sup>79</sup>, corresponden a 10 meses y no como lo intenta justificar sin fundamento la Gobernación, aduciendo que son 11 meses para las mismas 40 semanas.
3. La Gobernación manifiesta que para realizar la estructura de costos *“(…) se toma como guía o referencia el documento guía expedido por el Ministerio de Educación Nacional y el proceso de costeo diseñado y adelantado por la Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del contrato interadministrativo 918/2012”.* Sin embargo, ninguno de estos documentos hace alusión al procedimiento utilizado por el departamento, para establecer el valor día de alimentación.

<sup>79</sup> Conforme lo establecen los artículo 2.4.3.1.2, 2.4.3.3.3. y 2.4.3.4.1 del Decreto 1075 de 2015.

Con fundamento en lo anterior, la CGR no encuentra válida la respuesta a la observación, por cuanto no se justifica el total de 17 días calculado por la entidad territorial, teniendo en cuenta el error en las variables de número de días y meses de calendario escolar. No obstante ello, se realizará una indagación preliminar para determinar el valor real de las raciones, la estructura de los costos de las mismas y en esa medida calcular el detrimento patrimonial generado.

Hallazgo para inicio de Indagación Preliminar.

**Hallazgo 18. Ejecución Contrato Prestación de Servicios 2017-02-437. UT Alimentación del Cesar. (D-IP).**

El artículo 4 de la Ley 80 de 1993 señala: *“De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.”*

Así mismo, el artículo 26 ibidem. Del Principio de Responsabilidad, indica: *“1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”*

El literal c) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>80</sup> estipula: *“Determinación de la Culpabilidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal. ... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas”*.

A su vez, los artículos 83 y 84 de la misma Ley establecen la obligación de las Entidades Públicas en lo atinente a la supervisión e interventoría de los contratos a efectos de proteger la moralidad administrativa, así:

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

---

<sup>80</sup> *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista...”.*

El artículo 2.3.10.3.1 del Decreto 1852 de 2015 señala. *“Estándares y Condiciones Mínimas: El Ministerio de Educación expedirá dentro de los lineamientos técnicos - administrativos, los estándares y las condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del PAE, los cuales serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los actores, los actores y los operadores de este programa”.*

La Resolución 16432 de octubre de 2015, del Ministerio de Educación Nacional - MEN- establece los lineamientos, estándares y condiciones mínimas del PAE.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición<sup>81</sup>.

Ahora bien, sobre la importancia de una apropiada planeación contractual y adecuación de necesidades reales en la fase de estudios previos, el Consejo de Estado Mediante Sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>82</sup>, indicó que: *“(...) el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato... Significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas”.*

*“(...) En este orden de ideas, el principio de planificación en materia contractual es uno de los pilares que se convierte en un elemento primordial, pues a partir de este se racionaliza el gasto público, por lo tanto, debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica y el impacto social*

---

<sup>81</sup>“(...) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.

<sup>82</sup>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN “A” consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00762-00(2520-12)

(...).

El 14 de febrero de 2017 el departamento del Cesar suscribió el Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-0437, con la Unión Temporal Alimentación del Cesar, cuyo objeto fue: “*Prestación del servicio de Alimentación Escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana del departamento del Cesar, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar PAE, vigencia 2017*” para la Zona Sur.

En éste se acordó ofrecer 33.403 RI (Raciones Industrializadas) y 27.894 almuerzos para la Zona Sur del departamento, por 39 días de calendario escolar a partir del 24 de febrero hasta el 28 de abril de 2017, por \$6.020.334.861, recursos provenientes del Ministerio de Educación Nacional (Cofinanciación de Cobertura. Resoluciones 9136 y 19637 de mayo y octubre de 2016).

El contrato se liquidó el 7 de junio de 2017 y el departamento avaló y reconoció pagos por \$6.012.672.795, según Comprobantes de Egreso 2300, 2326, 5746, 8680 y 8699 del 14 y 15 de marzo, 10 de mayo y 21 de junio de 2017, respectivamente.

Revisado el anterior contrato, no se encontró justificación de su precio, razón por la cual la CGR solicitó a la Gobernación de Cesar, indicar cómo estableció el costo por ración del PAE en la modalidad Refrigerio Industrializado -RI-y Almuerzo, que dio lugar al valor del mencionado contrato.

La Secretaría de Educación Departamental -SED- de Cesar, mediante oficio CSD-ex 1425 del 7 de marzo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0023985), respondió que la estructura vigente para respaldar la contratación en 2017, fue:

**Tabla 58.**  
**Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017 - Cesar**  
Cifras en pesos

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>10,00%</b>	<b>210</b>	<b>263</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Pliego de condiciones Licitación Pública primer semestre de 2017, publicado en SECOP. Página 94 y 95.

Esta estructura de costos no guardó relación directa ni lógica con lo pactado en el contrato evaluado, ya que fue realizada en forma general, no teniendo en cuenta el

número real de raciones y los días de ejecución.

Por tanto, al tomar la CGR dicha estructura, (Entregada por la SED con oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018), frente a los cupos realmente contratados (1.202.508 RI y 1.004.184 almuerzos) y los 36 días contratados, que determinaron el valor del contrato, se tendrían los siguientes valores por ítem, así:

**Tabla 59.**  
**Estructura de costos oficio CSD-ex 1425 aplicada al Contrato 2017-02-437**  
Cifras en pesos

MODALIDAD	%	ESTRUCTURA COSTOS DEPARTAMENTO OFICIO CSD-ex1425		ESTRUCTURA COSTOS OFICIO CSD-ex1425. CONT. 437 -17	
		R.I - CAJM/T	ALMUERZO	R.I - CAJM/T	ALMUERZO
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967	1.819.394.604	1.372.286.786
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261	131.360.290	99.079.106
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583	78.107.927	579.383.671
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000	343.721.758	226.520.209
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745	25.498.416	307.496.046
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000	129.561.399	54.389.742
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>	<b>2.527.644.394</b>	<b>2.639.155.562</b>
<b>RACIONES PARA 36 DIAS</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>	<b>1.202.508</b>	<b>1.004.184</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>	<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>	<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>0,1</b>	<b>210</b>	<b>263</b>	<b>210</b>	<b>263</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>	<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar, Oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018. Expediente Contrato 2017-02-437. Cálculo de la Estructura de Costos Contrato 437: Realizado por la CGR.

Ahora, al revisar la ejecución del contrato se observa que lo desarrollado tampoco guarda relación, ni con la estructura de la proyección general, ni con lo pactado en el contrato, pero si utilizaron el valor de la ración del RI y del almuerzo para pagar el valor del contrato al operador. En la ejecución, sin sustento alguno, ni modificación legal del contrato, entregaron raciones de RI y almuerzos, así:

**Tabla 60.**  
**Raciones contratadas vs ejecutadas**

Contrato	Pactado			Ejecutado			Diferencias		
	Raciones CA - RI	Raciones Almuerzo	Total	Raciones CA - RI	Raciones Almuerzo	Total	Raciones CA - RI	Raciones Almuerzo	Total
Raciones un día	33.403	27.894	61.297	44.325	14.376	58.701	10.922	(13.518)	(2.596)
Total raciones	1.202.508	1.004.184	2.206.692	1.728.682	560.664	2.289.346	526.174	(443.520)	82.654

Fuente: Información expedientes contractuales y soportes de pago.

En consecuencia, al tomar la estructura entregada por la SED, frente a los cupos realmente ejecutados (1.728.682 RI y 560.664 almuerzos), se tendrían los siguientes valores por de referencia ítem, así:

**Tabla 61.**  
**Estructura de costos oficina CSD-ex 1425. Ejecución Contrato 2017-02-437**  
**(Cifras en pesos)**

MODALIDAD	ESTRUCTURA DEPARTAMENTO OFICIO CSD-ex1425		ESTRUCTURA OFICIO CSD-ex1425 APLICADA CONT. 437 -17		
	%	R.I - CAJM/T	ALMUERZO	R.I - CAJM/T	ALMUERZO
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967	2.615.495.866	766.186.076
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261	188.838.802	55.318.635
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583	112.285.130	323.486.101
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000	494.121.965	126.472.565
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745	36.655.600	171.683.639
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000	186.252.780	30.367.314
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>	<b>3.633.650.143</b>	<b>1.473.514.330</b>
<b>RACIONES</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>	<b>1.728.682</b>	<b>560.664</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>	<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>	<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>0,1</b>	<b>210</b>	<b>263</b>	<b>210</b>	<b>263</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>	<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar y Expediente Contrato 2017-02-437. Cálculo de la Estructura de Costos Aplicada al Contrato 437: Realizado por la CGR.

\*La estructura de costos de la ejecución del contrato, se calculó tomando como referencia la elaborada por el departamento para 3.118.323 Refrigerios Industrializados -RI- y 1.613.644 Almuerzos, ajustando los valores a la ejecución real del contrato: 1.728.682 RI y 560.664 almuerzos<sup>83</sup>.

Con fundamento en lo anterior, se evidenció que la Gobernación del Cesar utilizó una proyección generalizada, sin atender el número de raciones y tiempos específicos requeridos para este contrato, causando un mayor valor pagado frente a lo realmente ejecutado de \$639.184.066, que benefició injustificadamente al operador y que se constituye en detrimento patrimonial, así:

**Tabla 62.**  
**Ejecución Contrato 2017-02-437**  
**Cifras en pesos**

CONCEPTO	ESTRUCTURA DE COSTOS CONT.2017-02-437			EJECUCIÓN	DIFERENCIA
	R.I - CAJM/T	ALMUERZO	TOTAL		
MANIPULADORAS	112.285.130	323.486.101	435.771.231	326.774.067	108.997.164
TRANSPORTE DE CARGA	494.121.965	126.472.565	620.594.531	254.247.995	366.346.536
COSTO DE OPERACIÓN - Bolsa empaque secundario	152.390.839	-	152.390.839	1.974.940	150.415.899
COSTO DE OPERACIÓN - Arriendo bodegas	13.200.000	13.200.000	26.400.000	12.975.533	13.424.467
Totales			1.235.156.601	595.972.535	639.184.066

Fuente: Información suministrada por UT Alimentación del Cesar, estructura de costos y soportes de pago.

En el caso de las manipuladoras, la Unión Temporal Alimentación del Cesar necesitaba 576 manipuladoras por \$435.771.231, para ofrecer 1.728.682 RI y 560.664 almuerzos, sin embargo, los soportes presentados por la misma, muestran para los meses de febrero, marzo y abril de 2017, comprobantes de pago de nómina, liquidación y aportes al Sistema de Seguridad Social para 350, 435 y 435 manipuladoras, respectivamente por 326.774.067, con una diferencia de \$108.997.164 no justificada, así:

<sup>83</sup>Ejemplo: Manipuladoras Almuerzo: \$931.023.583 (cifra presentada por el departamento en los costos) X 560.664 (raciones efectivamente pagadas) / 1.613.644 (Raciones tomadas por el ET en los costos) = 323.486.101

**Tabla 63.**  
**Gastos Manipuladoras. Contrato 2017-02-437**  
Cifras en pesos

Concepto	Valor
Nómina (Comprobantes de Pago)	238.809.891
Liquidación	38.341.976
Pagos SSS	49.622.200
Totales	326.774.067

Fuente: Información suministrada por UT Alimentación del Cesar.

Igual situación sucedió con el transporte de carga, donde se tenían unos costos por \$620.594.531, empero el soporte presentado por la Unión Temporal registró \$254.247.995, según factura T-N° 001 del 18 de abril de 2017, con una diferencia de \$366.346.536.

En los Costos de Operación para la modalidad de Refrigerios Industrializados, se incluyó "Bolsa empaque secundario" con un valor aproximado de \$152.390.839 para los 1.728.682 RI facturados por el operador, pero, la factura de compra del mismo registró \$1.974.940<sup>84</sup>, con una diferencia sin justificar por \$150.415.899. Lo anterior debido a que la estructura de costos se tomó un precio de \$96 unidad, y se compró efectivamente a \$21.01 cada una.

En arriendo de bodegas, se tomó como valor de referencia \$26.400.000, pero los soportes de los contratos respaldaron gastos por \$12.975.533 en el período del 20 de febrero al 28 de abril de 2017.

Lo anterior debido a la vulneración de los principios de responsabilidad, planeación y transparencia en el ejercicio de la función pública y más concretamente sobre la acción contractual del Estado que requiere del mayor compromiso y dirección por parte de sus agentes; igualmente se presentan irregularidades en la supervisión al no verificar la ejecución real, generando mayores valores pagados que merman los recursos destinados para la prestación del servicio de Alimentación Escolar.

#### Respuesta de la entidad

La Gobernación dio respuesta a las observaciones relacionadas con los contratos 2017-02-437 y 2017-02-1265, mediante oficio CSD ex 1162 del 16 de mayo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0049827), donde indicó entre otros aspectos lo siguiente:

*"(...) En primer lugar, debemos advertir que para la estructuración de un proyecto PAE, la administración departamental del Cesar debe cumplirse con las condiciones*

<sup>84</sup> N° 0025 del 10 de abril de 2017.

establecidas en el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012 (...).

*“(...) La estructura de costos definida por el departamento del Cesar determina unos valores por ración para cada modalidad a atender en cada sede educativa priorizada por la SED, estos costos se determinan bajo un sistema de precios unitarios, el cual se da por entendido que las relaciones técnicas asociadas a la prestación del servicio y contenidas dentro de la Resolución N° 16432 se dan en función de los cortes de matrícula mensuales determinados por el SIMAT.*

*De igual forma, la estructura de costos incluye los requerimientos de los complementos alimentarios y/o servicios conexos como arrendamiento, pólizas, transporte, costos directos, costos indirectos, materia prima, mano de obra, etc. Así mismo, la caracterización de la población objetivo del PAE que debe incluir la infraestructura vial, eléctrica, zonas urbanas y rurales, tipos de desplazamiento para entrega y/o preparación de los complementos, disponibilidad de alimentos en las distintas zonas, etc.*

*Ahora bien, es importante instituir que este tipo de proyectos fundamentan su planeación y estructura con base en información histórica reportada en el SIMAT, definiendo para cada jornada un tipo de complemento alimentario (CJM/T - Almuerzo ) a atender según la cobertura, priorización y la focalización de los beneficiarios en cada institución o sede educativa a ser atendida por los operadores contratados por el Departamento; es por ello que al momento de la elaboración del estudio de costos se procede a cuantificar el número y tipo de raciones a suministrar, número de manipuladoras por tipo de ración exigencia de capacidad transportadora, insumos y elementos de aseo, capacidad operativa, entre otros ítems o aspectos fundamentales propios de éste tipo de operación, es decir todo el proceso de costeo depende de la cobertura inicial proyectada, la cual varía mes a mes según se valla normalizando la matrícula en el SIMAT y existan solicitud de cambio de modalidad por los rectores y operadores por incumplimiento de las condiciones de infraestructura, acceso y dotación que impidan la operación de cualquiera de los tipos de ración”.*

*“(...) De este proceso de costeo, como se anotó anteriormente, llegamos al precio unitario por ración y de allí surge la necesidad de la celebración de un contrato de suministro con sistema de precios unitarios, cuya noción implica que, si para lograr el fin o el objeto contractual se requiere adelantar una serie de actividades complementarias no previstas en el contrato, éstas deben ser desarrolladas y remuneradas partiendo de los precios unitarios previamente determinados. Por consiguiente, no es dable a la administración estar variando los precios unitarios todos los meses tomando como base el reporte del SIMAT que modifica las coberturas, además de las circunstancias enunciadas con anterioridad que obligan al cambio de modalidad en determinadas unidades de servicio.*

*En lo relacionado con el número de manipuladoras estas deben calcularse mensualmente sobre la cobertura y tipo de modalidad aprobada para el mes; para*

*las situaciones descritas en cuanto a la comparación que hace la comisión auditoria de la CGR entre la estructura de costos determinada por el Departamento del Cesar y los gastos sufragados por concepto de transporte, arrendamiento de bodegas y compra de bolsas plásticas, es preciso determinar la comparación sobre las inversiones presupuestadas por la Administración Departamental (estructura de costos) y las realizadas por la Unión Temporal Alimentando al Cesar en los conceptos antes mencionados, ya que no son procedentes en este tipo de contratos de suministro a precios unitarios, cuya ejecución se realiza dentro del ejercicio de la libertad de empresa, iniciativa privada y libertad económica lo cual encuentra sustento en lo preceptuado en el artículo 333 de la CP, y lo dispuesto por la Corte en sentencia C524/95 en la cual se refiere a esta como: " (...) aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios, conforme a las pautas o modelos de organización típicas el mundo económico contemporáneo, con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia"*

*Es por ello que en palabras de la Corte la libertad de empresa le otorga a toda persona el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica, de acuerdo con el modelo económico u organización institucional que, como ya se anotó, en nuestro país lo es la economía de mercado (...)"*

*No puede la Administración Departamental -SED entrar a exigir la inversión de los recursos pagados por un sistema de precios unitarios según lo que esta planeo en su estructura de costos, dado a que los rubros y montos proyectados son un referente para poder llegar al precio unitario que se ajuste a los precios del mercado y no un inamovible en la inversión de los recursos por parte de los operadores, aplicar la teoría planteada por parte del órgano de control sería adoptar una forma de pago diferente a la estipulada en el contrato, que sería la de un sistema de pagos por administración delegada. Igualmente se estarían variando las condiciones inicialmente pactadas, sin que se hayan dado las condiciones como para que éste ente territorial incline a s favor el equilibrio económico pactado al momento de la suscripción del contrato".*

*"(...) En el caso de un contrato con sistema de pago por administración delegada, sí aplicaría una revisión como la plantea el equipo auditor, que sería en este caso, que la SED vigilara mes a mes la inversión que hagan los operadores por cada concepto y luego reconocer unos honorarios sobre el monto de dicha inversión; pero este no es el caso, en este tipo de contratos el contratista obtiene todo el provecho de sus esfuerzos en reducir sus costos al implementar el proyecto con el estándar de calidad pactado. Así mismo, se debería verificar de igual forma cuales han sido los ítems en lo que el contratista ha incurrido en mayores gastos que los inicialmente pactados para reconocérselos al momento de cada uno de los pagos".*

No hubo respuesta por parte de la UT Alimentación del Cesar sobre el contrato evaluado (2017-02-437), toda vez que la respuesta dada mediante oficio sin número

del 15 de mayo de 2018, se refirió al contrato 2017-02-1265, el cual fue suscrito con otra UT (Alimentando al Cesar), con diferente Representante Legal.

#### Análisis de respuesta

La respuesta dada por la Gobernación en lo que se refiere a la ejecución financiera del contrato no es aceptable por este Ente de Control, en la medida que pretenden acreditar situaciones que no fueron previstas, ni definidas desde la etapa precontractual, y prueba de ello es lo dispuesto por la Gobernación tanto en el estudio previo, como en los pliegos de condiciones publicados y aceptados plenamente por el contratista.

Ahora bien, manifiesta la entidad en su respuesta que *“La estructura de costos definida por el departamento del Cesar determina unos valores por ración para cada modalidad a atender en cada sede educativa priorizada por la SED, estos costos se determinan bajo un sistema de precios unitarios”*, pero al revisar los documentos que hacen parte del proceso contractual no se evidenció ni se dejó registro de dicha determinación de precios unitarios, por el contrario, lo que claramente se observó (como debe ser y lo establece la norma) es la estructuración de costos y análisis del sector que dan cuenta de unos estudios previos para finalmente llegar a la estimación del presupuesto oficial, con fundamento en un valor unitario por ración.

En este sentido, la Guía para la estructuración de estudios de costos para la contratación del PAE expedida por el MEN define la importancia del estudio de costos como: *“El propósito de realizar este estudio dentro de la etapa precontractual para la operación del Programa de Alimentación Escolar, consiste en obtener el valor monetario de la prestación del servicio del PAE (...)”*

Por otra parte, es claro para este Ente de Control, que la obligación de realizar unos estudios serios de costos para la estimación de un valor por ración no le compete solamente a la entidad territorial contratante, sino también al proponente y futuro contratista, quien una vez suscribe el contrato pasa a ser un colaborador de la administración. De manera que el deber de planeación, transparencia, economía y eficiencia le corresponde no sólo a la administración, sino también a contratista que pasa a ser parte de la gestión contractual.

Valga decir, que cuando se exige en la fase previa de la contratación hacer estudios de precios y mercados, estructura de costos, pliegos, etcétera, como en el presente caso; no es un mero formalismo, sino uno de los pilares del mismo contrato, que se funda en el cumplimiento del objetivo, de conformidad con lo establecido en los lineamientos del PAE expedidos por el MEN.

Cabe resaltar que la misma entidad en su respuesta afirmó que: *“(...) la estructura de costos incluye los requerimientos de los complementos alimentarios y/o servicios conexos como arrendamiento, pólizas, transporte, costos directos, costos indirectos, materia prima, mano de obra, etc.”*, en tal sentido, desde la etapa precontractual, se tenían previstos todos los costos y gastos en que incurriría el futuro contratista, y adicionalmente, en

esta estructuración de costos fueron estimados los gastos de administración y la utilidad del contratista.

Por tanto, no puede resultar ahora que el contratista invirtió un menor valor al presupuestado por la entidad, porque en tal sentido, estaríamos en dos escenarios desfavorables para la ejecución contractual, el primero que denotaría unos estudios de mercados elaborados con una deficiente planeación, o en un escenario en el que el contratista en aras de acrecentar su utilidad sacrificaría calidad respecto a lo contratado por la administración departamental.

Valga la pena aclarar que la CGR no desconoce la libertad de empresa a que hace referencia la Gobernación del Cesar en su respuesta, y por el contrario encuentra que la finalidad de la normatividad que rige la contratación pública en Colombia busca precisamente garantizar la libertad de empresa, la libre competencia y competencia, entre otras. Sin embargo, esto no nos aparta del deber que tienen los servidores públicos -supervisores-, ni los contratistas del Estado, con el Estado.

En este orden de ideas, resaltamos el deber que le asiste al supervisor del contrato, de garantizar y vigilar para que los recursos comprometidos en el contrato sean invertidos por el contratista de manera eficiente y adecuada en términos de cantidad y calidad.

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, establecen que la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que se ejerza sobre el cumplimiento del contrato.

Así mismo, la Guía de Colombia Compra Eficiente señala entre otras, la función general de: *“Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato”*.

En virtud de ello, al supervisor del contrato, le asistía el deber de velar porque el contratista ejecutara el contrato bajo las condiciones estipuladas en los documentos previos a la celebración del contrato y los cuales hacen parte integral del mismo, como lo son este caso en particular la estructuración de costos efectuada por la Gobernación del departamento del Cesar y los pliegos de condiciones, labor no realizada.

En el anexo 1 del pliego de condiciones, se establece:

**Tabla 64.**

Costos por ración del Programa de Alimentación Escolar detallado 2017

Cifras en pesos

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
SUB TOTAL		6.554.643.836	4.240.913.555
RACIONES		3.118.323	1.613.644
VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO		2.102	2.628
ADMINISTRACIÓN		79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	10% Aprox	210	263
TOTAL		2.391	2.970

Fuente: Pliego de condiciones Licitación Pública primer semestre de 2017, publicado en SECOP. Página 94 y 95.

Sin embargo, al constatar la ejecución financiera del contrato, se evidenció que el contratista no invirtió lo correspondiente, situación que acrecentó su utilidad, constituyéndose así un menoscabo de los recursos del Estado.

Por todo lo aquí expuesto, la CGR no encuentra fundamento en lo expresado por la Gobernación del departamento del Cesar en su respuesta, y por tanto, la observación se mantiene con presunta incidencia disciplinaria y dará inicio a una indagación preliminar con el fin de profundizar en la determinación del daño patrimonial.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria sobre el cual se solicitará el inicio de indagación preliminar.

#### **Hallazgo 19. Ejecución Contrato Prestación de Servicios 2017-02-1265. UT Alimentando al Cesar. (D-IP)**

El artículo 4 de la Ley 80 de 1993 señala: *De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante."*

Así mismo, el artículo 26 ibidem. Del Principio de Responsabilidad, indica: "1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato."

El literal c) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>85</sup> estipula: "*Determinación de la Culpabilidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal. ... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas"*.

A su vez, los artículos 83 y 84 de la misma Ley establecen la obligación de las Entidades Públicas en lo atinente a la supervisión e interventoría de los contratos a

<sup>85</sup> "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

efectos de proteger la moralidad administrativa, así:

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

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista...”*

El artículo 2.3.10.3.1 del Decreto 1852 de 2015 señala. *“Estándares y Condiciones Mínimas: El Ministerio de Educación expedirá dentro de los lineamientos técnicos - administrativos, los estándares y las condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del PAE, los cuales serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los actores, los actores y los operadores de este programa”.*

La Resolución 16432 de octubre de 2015, del Ministerio de Educación Nacional - MEN- establece los lineamientos, estándares y condiciones mínimas del PAE.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición<sup>86</sup>.

Ahora bien, sobre la importancia de una apropiada planeación contractual y adecuación de necesidades reales en la fase de estudios previos, el Consejo de Estado Mediante Sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>87</sup>, indicó que: *“(...) el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato... Significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas”.*

---

<sup>86</sup>“(…) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.

<sup>87</sup>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN “A” consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00762-00(2520-12)

*“(…) En este orden de ideas, el principio de planificación en materia contractual es uno de los pilares que se convierte en un elemento primordial, pues a partir de este se racionaliza el gasto público, por lo tanto, debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica y el impacto social (…).*

El 7 de septiembre de 2017, el departamento de Cesar suscribió el Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-1265, con la Unión Temporal Alimentando al Cesar, cuyo objeto fue la “Prestación del servicio de Alimentación Escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana del departamento del Cesar, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar PAE, vigencia 2017” para la Zona Norte.

En éste se acordó ofrecer 29.321 RI (Raciones Industrializadas) y 36.723 almuerzos para la Zona Norte del departamento por 62 días de calendario escolar, cuya ejecución fue del 14 de septiembre al 7 de diciembre de 2017, a razón de \$2.389 el RI y \$2.968 almuerzo, para un total de \$11.100.587.446, recursos provenientes de la Nación - MEN (Resolución 10702 de mayo de 2017).

El contrato se liquidó el 12 de enero de 2018 y el departamento avaló y efectuó pagos por \$10.815.085.520, según Comprobantes de Egreso 16750, 21576, 22908 y 5203 del 10 de septiembre, 13 y 27 de diciembre de 2017 y 5 de abril de 2018, respectivamente.

Revisado el anterior contrato, no se encontró justificación de su precio, razón por la cual la CGR solicitó a la Gobernación de Cesar, indicar cómo estableció el costo por ración del PAE en la modalidad Refrigerio Industrializado -RI-y Almuerzo, que dio lugar al valor del mencionado contrato.

La Secretaría de Educación Departamental -SED- de Cesar, mediante oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0023985), respondió que la estructura vigente para respaldar la contratación en 2017, fue:

**Tabla 65.**  
**Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017 - Cesar**

Cifras en pesos

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>10,00%</b>	<b>210</b>	<b>263</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar.

Esta estructura de costos no guardó relación directa ni lógica con lo pactado en el contrato evaluado, ya que fue realizada en forma general, no teniendo en cuenta el número real de raciones y los días de ejecución.

Por tanto, al tomar la CGR dicha estructura, (Entregada por la SED con oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018), frente a los cupos realmente contratados (1.817.902 RI y 2.276.826 almuerzos) y los 62 días contratados, que determinaron el valor del contrato, se tendrían los siguientes valores por ítem, así:

**Tabla 66.**  
**Estructura de costos oficio CSD-ex 1425 aplicada al Contrato 2017-02-1265**

Cifras en pesos

MODALIDAD	%	ESTRUCTURA COSTOS DEPARTAMENTO OFICIO CSD-ex1425		ESTRUCTURA COSTOS OFICIO CSD-ex1425. CONT. 1265 -17	
		R.I - CAJM/T	ALMUERZO	R.I - CAJM/T	ALMUERZO
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967	2.750.485.726	3.111.439.970
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261	198.585.069	224.645.966
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583	118.080.343	1.313.659.456
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000	519.624.378	513.598.206
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745	38.547.453	697.197.917
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000	195.865.579	123.320.009
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>	<b>3.821.188.549</b>	<b>5.983.861.524</b>
<b>RACIONES PARA 62 DIAS</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>	<b>1.817.902</b>	<b>2.276.826</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>	<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>	<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>0,1</b>	<b>210</b>	<b>263</b>	<b>210</b>	<b>263</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>	<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar, Oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018. Expediente Contrato 2017-02-1265. Cálculo de la Estructura de Costos Contrato 1265: Realizado por la CGR.

Ahora, al revisar la ejecución del contrato se observa que lo desarrollado tampoco guarda relación, ni con la estructura de la proyección general, ni con lo pactado en el contrato, pero si utilizaron el valor de la ración del RI y del almuerzo para pagar el valor del contrato al operador, disminuyendo \$2 por ración \$2.389 el RI y \$2.968 almuerzo). En la ejecución, sin sustento alguno, ni modificación legal del contrato, entregaron raciones de RI y almuerzos, así:

**Tabla 67.**  
**Raciones contratadas vs ejecutadas**

Contrato	Contrato			Ejecución			Diferencias		
	Raciones CA - RI	Raciones Almuerzo	Total	Raciones CA - RI	Raciones Almuerzo	Total	Raciones CA - RI	Raciones Almuerzo	Total
Ración día	29.321	36.723	66.044	56.780	18.416	75.196	27.459	(18.307)	9.152
Total raciones	1.817.902	2.276.826	4.094.728	3.236.478	1.049.719	4.286.197	1.418.576	(1.227.107)	521.689

Fuente: Información expedientes contractuales y soportes de pago.

En consecuencia, al tomar la estructura entregada por la SED frente a los cupos realmente ejecutados (3.236.478 RI y 1.049.719 almuerzos), se tendrían los siguientes valores de referencia por ítem, así:

**Tabla 68.**  
**Estructura de costos oficio CSD-ex 1425. Ejecución Contrato 2017-02-1265**  
 Cifras en pesos

MODALIDAD	%	ESTRUCTURA DEPARTAMENTO OFICIO CSD-ex1425		ESTRUCTURA OFICIO CSD-ex1425 APLICADA CONT.1265 -17	
		R.I - CAJM/T	ALMUERZO	R.I - CAJM/T	ALMUERZO
		ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261	353.548.326	103.571.875
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583	210.222.790	605.655.984
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000	925.106.451	236.791.830
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745	68.627.453	321.439.539
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000	348.706.717	56.856.060
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>	<b>6.803.002.951</b>	<b>2.758.828.797</b>
<b>RACIONES</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>	<b>3.236.478</b>	<b>1.049.719</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>	<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>	<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>0,1</b>	<b>210</b>	<b>263</b>	<b>210</b>	<b>263</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>	<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar y Expediente Contrato 2017-02-1265. Cálculo de la Estructura de Costos Aplicada al Contrato 1265: Realizado por la CGR.\*La estructura de costos de la ejecución del contrato, se calculó tomando como referencia la distribución de costos elaborada por el departamento para 3.118.323 Refrigerios Industrializados -RI- y 1.613.644 Almuerzos y ajustando los valores a la ejecución real del contrato: 3.236.478 RI y 1.049.719 almuerzos<sup>88</sup>.

Con fundamento en lo anterior, se evidenció que la Gobernación de Cesar utilizó una proyección generalizada, sin atender el número de raciones y tiempos específicos requeridos para este contrato, causando un mayor valor pagado frente a lo realmente ejecutado de \$1.407.529.487 que benefició injustificadamente al operador, y que se constituye en detrimento patrimonial, así:

**Tabla 69.**  
**Ejecución Contrato 2017-02-1265**  
 Cifras en pesos

CONCEPTO	ESTRUCTURA DE COSTOS CONT.2017-02-1265			EJECUCIÓN	DIFERENCIA
	R.I - CAJM/T	ALMUERZO	TOTAL		
MANIPULADORAS	210.222.790	605.655.984	815.878.774	458.556.498	357.322.276
TRANSPORTE	925.106.451	236.791.830	1.161.898.281	274.711.603	887.186.678
COSTO DE OPERACIÓN - Bolsa empaque secundario	285.309.617	-	285.309.617	122.289.083	163.020.534
<b>Totales</b>			<b>2.263.086.672</b>	<b>855.557.184</b>	<b>1.407.529.487</b>

Fuente: Información suministrada por UT Alimentando al Cesar, estructura de costos y soportes de pago.

En el caso de las manipuladoras, la Unión Temporal Alimentando al Cesar necesitaba 1.079 manipuladoras por \$815.878.774, para brindar 3.236.478 RI y 1.049.719 almuerzos, sin embargo, los soportes presentados por la misma, muestran para el período septiembre a diciembre de 2017, relación de pagos y nóminas con 490

<sup>88</sup> Ejemplo: Manipuladoras Almuerzo: \$931.023.583 (cifra presentada por el departamento en los costos) X 1.049.719 (raciones efectivamente pagadas) / 1.613.644 (Raciones tomadas por el ET en los costos) = 605.655.984.

manipuladoras por \$458.556.498 en los doce municipios de la zona norte, con una diferencia de \$357.322.276 no justificada, así:

**Tabla 70.**  
**Gastos Manipuladoras. Contrato 2017-02-1265**

Cifras en pesos

Municipio	N° Manipuladoras	Valor nóminas
Astrea	45	52.583.419
Becerril	15	14.591.749
Bosconia	48	60.431.552
Chiriguaná	42	37.329.894
Codazzi	33	28.731.435
El Copey	75	39.427.079
El Paso	39	47.685.327
La jagua de Ibirico	18	22.971.167
La Paz	55	56.810.412
Manaure	43	39.860.497
Pueblo Bello	17	21.242.154
San Diego	60	36.891.815
<b>Total</b>	<b>490</b>	<b>458.556.498</b>

Fuente: Información suministrada por UT Alimentando al Cesar.

Lo anterior, sin tener en cuenta los soportes al Sistema de Seguridad Social SSS, que muestran afiliaciones de todo el personal, para el mismo período (septiembre a diciembre) de 378, 381, 475 y 455, respectivamente.

Igual situación sucedió con el transporte, donde se tenían costos por \$1.161.898.281, empero la ejecución mostró \$274.711.603 para 20 transportadores, con una diferencia de \$163.020.534.

En los Costos de Operación para la modalidad de Refrigerios Industrializados, se incluyó "Bolsa empaque secundario" con un valor aproximado de \$285.309.617 para los 3.236.478 RI facturados por el operador, pero, las facturas de compra de los mismos fueron por \$122.289.083, con una diferencia sin justificar por \$163.020.534. Lo anterior debido a que la estructura de costos se tomó un precio de \$96 unidad, y se compró efectivamente a \$29.36 cada una.

Lo anterior debido a la vulneración de los principios de responsabilidad, planeación y transparencia en el ejercicio de la función pública y más concretamente sobre la acción contractual del Estado que requiere del mayor compromiso y dirección por parte de sus agentes; igualmente se presentan irregularidades en la supervisión al no verificar la ejecución real, generando mayores valores pagados que merman los recursos destinados para la prestación del servicio de Alimentación Escolar.

Respuesta de la entidad

La Gobernación dio respuesta a las observaciones relacionadas con los contratos 2017-02-437 y 2017-02-1265, mediante oficio CSD ex 1162 del 16 de mayo de 2018

(Radicado CGR 2018ER0049827), donde indicó entre otros aspectos lo siguiente:

*“(..) En primer lugar, debemos advertir que para la estructuración de un proyecto PAE, la administración departamental del Cesar debe cumplirse con las condiciones establecidas en el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012 (...).”*

*“(..) La estructura de costos definida por el departamento del Cesar determina unos valores por ración para cada modalidad a atender en cada sede educativa priorizada por la SED, estos costos se determinan bajo un sistema de precios unitarios, el cual se da por entendido que las relaciones técnicas asociadas a la prestación del servicio y contenidas dentro de la Resolución N° 16432 se dan en función de los cortes de matrícula mensuales determinados por el SIMAT.*

*De igual forma, la estructura de costos incluye los requerimientos de los complementos alimentarios y/o servicios conexos como arrendamiento, pólizas, transporte, costos directos, costos indirectos, materia prima, mano de obra, etc. Así mismo, la caracterización de la población objetivo del PAE que debe incluir la infraestructura vial, eléctrica, zonas urbanas y rurales, tipos de desplazamiento para entrega y/o preparación de los complementos, disponibilidad de alimentos en las distintas zonas, etc.*

*Ahora bien, es importante instituir que este tipo de proyectos fundamentan su planeación y estructura con base en información histórica reportada en el SIMAT, definiendo para cada jornada un tipo de complemento alimentario (CJM/T - Almuerzo ) a atender según la cobertura, priorización y la focalización de los beneficiarios en cada institución o sede educativa a ser atendida por los operadores contratados por el Departamento; es por ello que al momento de la elaboración del estudio de costos se procede a cuantificar el número y tipo de raciones a suministrar, número de manipuladoras por tipo de ración exigencia de capacidad transportadora, insumos y elementos de aseo, capacidad operativa, entre otros ítems o aspectos fundamentales propios de éste tipo de operación, es decir todo el proceso de costeo depende de la cobertura inicial proyectada, la cual varía mes a mes según se valla normalizando la matrícula en el SIMAT y existan solicitud de cambio de modalidad por los rectores y operadores por incumplimiento de las condiciones de infraestructura, acceso y dotación que impidan la operación de cualquiera de los tipos de ración”.*

*“(..) De este proceso de costeo, como se anotó anteriormente, llegamos al precio unitario por ración y de allí surge la necesidad de la celebración de un contrato de suministro con sistema de precios unitarios, cuya noción implica que, si para lograr el fin o el objeto contractual se requiere adelantar una serie de actividades complementarias no previstas en el contrato, éstas deben ser desarrolladas y remuneradas partiendo de los precios unitarios previamente determinados. Por consiguiente, no es dable a la administración estar variando los precios unitarios todos los meses tomando como base el reporte del SIMAT que modifica las coberturas, además de las circunstancias enunciadas con anterioridad que obligan*

*al cambio de modalidad en determinadas unidades de servicio.*

*En lo relacionado con el número de manipuladoras estas deben calcularse mensualmente sobre la cobertura y tipo de modalidad aprobada para el mes; para las situaciones descritas en cuanto a la comparación que hace la comisión auditoria de la CGR entre la estructura de costos determinada por el Departamento del Cesar y los gastos sufragados por concepto de transporte, arrendamiento de bodegas y compra de bolsas plásticas, es preciso determinar la comparación sobre las inversiones presupuestadas por la Administración Departamental (estructura de costos) y las realizadas por la Unión Temporal Alimentando al Cesar en los conceptos antes mencionados, ya que no son procedentes en este tipo de contratos de suministro a precios unitarios, cuya ejecución se realiza dentro del ejercicio de la libertad de empresa, iniciativa privada y libertad económica lo cual encuentra sustento en lo preceptuado en el artículo 333 de la CP, y lo dispuesto por la Corte en sentencia C524/95 en la cual se refiere a esta como: " (...) aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios, conforme a las pautas o modelos de organización típicas el mundo económico contemporáneo, con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia"*

*Es por ello que en palabras de la Corte la libertad de empresa le otorga a toda persona el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica, de acuerdo con el modelo económico u organización institucional que, como ya se anotó, en nuestro país lo es la economía de mercado (...)"*

*No puede la Administración Departamental -SED entrar a exigir la inversión de los recursos pagados por un sistema de precios unitarios según lo que esta planeo en su estructura de costos, dado a que los rubros y montos proyectados son un referente para poder llegar al precio unitario que se ajuste a los precios del mercado y no un inamovible en la inversión de los recursos por parte de los operadores, aplicar la teoría planteada por parte del órgano de control sería adoptar una forma de pago diferente a la estipulada en el contrato, que sería la de un sistema de pagos por administración delegada. Igualmente se estarían variando las condiciones inicialmente pactadas, sin que se hayan dado las condiciones como para que éste ente territorial incline a s favor el equilibrio económico pactado al momento de la suscripción del contrato".*

*"(...) En el caso de un contrato con sistema de pago por administración delegada, sí aplicaría una revisión como la plantea el equipo auditor, que sería en este caso, que la SED vigilara mes a mes la inversión que hagan los operadores por cada concepto y luego reconocer unos honorarios sobre el monto de dicha inversión; pero este no es el caso, en este tipo de contratos el contratista obtiene todo el provecho de sus esfuerzos en reducir sus costos al implementar el proyecto con el estándar de calidad pactado. Así mismo, se debería verificar de igual forma cuales han sido los ítems en lo que el contratista ha incurrido en mayores gastos que los inicialmente pactados*

*para reconocérselos al momento de cada uno de los pagos”.*

Respuesta de la Unión Temporal Alimentando al Cesar

La Unión Temporal dio respuesta con oficio sin número del 16 de mayo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0049746), en el cual señaló entre otros aspectos lo siguiente:

*“(…) No debemos olvidar que dentro del valor de la ración incluye la ejecución de todo el servicio: compra de alimentos, almacenamiento, preparación, distribución y control del suministro de las raciones. Es por ello, que estos valores son previamente definidos por el ente territorial y simplemente son precios de referencia para establecer el valor de la ración individual y determinar el valor del contrato.*

*Por otro lado, la UT Alimentando al Cesar, tiene la responsabilidad de manejar los recursos que fueron incorporados al contrato para cumplir a cabalidad con el objeto de éste. Para lo cual se debe planear y organizar el suministro diario de los alimentos, vincular por medio de un contrato laboral o de prestación de servicios el personal que intervenga en el proceso de prestación del servicio, coordinar lo concerniente al transporte de los alimentos y cumplir con los estándares establecidos por el MEN para garantizar la calidad del servicio que se ofrece a los escolares. Lo anterior, sin que se tenga en cuenta por parte de la administración de todas las vicisitudes que se presentan en desarrollo del contrato y que pueden incrementar los costos del contratista en su ejecución contractual. Estamos hablando de paros de transportadores, paro del personal docente, ola invernal, alteración del orden público, etc, que hace que en muchas ocasiones se presenten pérdidas, ya que las raciones alimenticias pueden quedar listas en la cadena de producción sin que se puedan entregar a los niños, debiendo ser donadas a la comunidad para evitar un desperdicio de los alimentos y mantener los estándares de calidad establecidos por el MEN”.*

*“(…) Ahora bien señala la CGR que dicha modificación a las cantidades inicialmente contratadas supone un daño patrimonial puesto que se limita a cuantificar las raciones totales por modalidad suministrada y las toma como base para determinar el costo unitario directo.*

*No obstante, dicho cálculo no procede puesto que:*

- 1) La auditoría toma las cantidades y valores totales presupuestados por la administración para todo el departamento (24 municipios, 2 Zonas, Norte y Sur) y las compara con los ejecutados por una Zona que abarca solo 12 municipios; debe en dado caso cuantificar los valores y cantidades presupuestadas para 12 municipios -1 Zona y proceder a comprar con lo ejecutado en la respectiva Zona; y*
- 2) En el contrato de suministros se pactaron precios unitarios sin formula de ajuste que rigen para toda la ejecución del contrato y son aplicables a las mayores y*

*menores cantidades que surjan durante su ejecución; es de anotar que dicha variación en la modalidad de la ración afectaría el equilibrio económico del contrato en perjuicio del proveedor puesto que los costos de operación de la ración industrializada son mayores a los de la ración preparada en sitio, dicho aumento en las cantidades de la ración industrializada aumenta los costos de operación en transporte y c) operarios de empaque entre otros.*

*Así mismo, la variación en la cantidad de manipuladoras contratadas está sujeta a la cobertura mensual y al tipo de ración aprobada, es por ello que al existir una disminución en las cantidades de raciones preparadas en sitio disminuyen proporcionalmente el número de manipuladoras, puesto que la cantidad de manipuladoras empleadas en la ejecución de las raciones industrializadas, solo se limitan a recibir y entregar al estudiante la ración industrializada lista y no tienen que preparar alimentos, al respecto la resolución 16432 de 2015 en su artículo 4.3.1.1 literal b) señala taxativamente el número de manipuladoras a emplear en la modalidad ración preparada en sitio y en la ración industrializada le indica al operador que es su deber garantizar el personal necesario para cumplir cc)n dicha entrega y no estipula cantidad en relación al número de raciones.*

*De otro lado, en lo atinente a la comparación sobre las inversiones presupuestadas por la*

*Administración Departamental y las realizadas por la Unión Temporal Alimentando al Cesar en los conceptos de manipuladoras, transporte de carga, empaque secundario, arriendo de bodegas, no son procedentes en este tipo de contratos de suministro a precios unitarios, cuya ejecución se realiza del ejercicio de la libertad de empresa, iniciativa privada y libertad económica lo cual encuentra sustento en lo preceptuado en el artículo 333 de la CP, y lo dispuesto por la Corte en sentencia C524/95.*

*“(...) En el caso concreto observamos que no se presentan los presupuestos normativos para que la entidad Gobernación del Departamento del Cesar, entre a variar los precios de referencia que fueron fijados al momento de realizar la estructuración de costos para determinar el costo de la ración, ya que en desarrollo del contrato no se presentaron hechos imprevisibles que afectarían la eficacia del cálculo efectuado por la entidad para determinar el precio por ración.*

*En consecuencia, es pertinente manifestar que el contrato de suministro No. 2017-02-1265 cuyo alcance consiste en el suministro de raciones industrializadas y preparadas en sitio, la Unión Temporal Alimentando al Cesar pactó un precio fijo por ración, tomando como base los precios de referencia establecidos por la administración departamental, y esta con la celebración de dicho contrato asumió todos los riesgos inherentes a la ejecución del suministro, por lo tanto como contraprestación debe obtener todo el provecho de sus esfuerzos al reducir sus costos de operación sin el menoscabo en la calidad del servicio. Dicha reducción de costos la logramos con la aplicación de estrategias y procesos productivos eficaces*

*y eficientes desarrollados a lo largo del ejercicio”.*

#### Análisis de respuesta de la Gobernación

La respuesta dada por la Gobernación en lo que se refiere a la ejecución financiera del contrato no es aceptable por este Ente de Control, en la medida que pretenden acreditar situaciones que no fueron previstas, ni definidas desde la etapa precontractual, y prueba de ello es lo dispuesto por la Gobernación tanto en el estudio previo, como en los pliegos de condiciones publicados y aceptados plenamente por el contratista.

Ahora bien, manifiesta la entidad en su respuesta que *“La estructura de costos definida por el departamento del Cesar determina unos valores por ración para cada modalidad a atender en cada sede educativa priorizada por la SED, estos costos se determinan bajo un sistema de precios unitarios”*, pero al revisar los documentos que hacen parte del proceso contractual no se evidenció ni se dejó registro de dicha determinación de precios unitarios, por el contrario, lo que claramente se observó (como debe ser y lo establece la norma) es la estructuración de costos y análisis del sector que dan cuenta de unos estudios previos para finalmente llegar a la estimación del presupuesto oficial, con fundamento en un valor unitario por ración.

En este sentido, la Guía para la estructuración de estudios de costos para la contratación del PAE expedida por el MEN define la importancia del estudio de costos como: *“El propósito de realizar este estudio dentro de la etapa precontractual para la operación del Programa de Alimentación Escolar, consiste en obtener el valor monetario de la prestación del servicio del PAE (...)”*

Por otra parte, es claro para este Ente de Control, que la obligación de realizar unos estudios serios de costos para la estimación de un valor por ración no le compete solamente a la entidad territorial contratante, sino también al proponente y futuro contratista, quien una vez suscribe el contrato pasa a ser un colaborador de la administración. De manera que el deber de planeación, transparencia, economía y eficiencia le corresponde no sólo a la administración, sino también a contratista que pasa a ser parte de la gestión contractual.

Valga decir, que cuando se exige en la fase previa de la contratación hacer estudios de precios y mercados, estructura de costos, pliegos, etcétera, como en el presente caso; no es un mero formalismo, sino uno de los pilares del mismo contrato, que se funda en el cumplimiento del objetivo, de conformidad con lo establecido en los lineamientos del PAE expedidos por el MEN.

Cabe resaltar que la misma entidad en su respuesta afirmó que: *“(...) la estructura de costos incluye los requerimientos de los complementos alimentarios y/o servicios conexos como arrendamiento, pólizas, transporte, costos directos, costos indirectos, materia prima, mano de obra, etc”*, en tal sentido, desde la etapa precontractual, se tenían previstos todos los costos y gastos en que incurriría el futuro contratista, y adicionalmente, en

esta estructuración de costos fueron estimados los gastos de administración y la utilidad del contratista.

Por tanto, no puede resultar ahora que el contratista invirtió un menor valor al presupuestado por la entidad, porque en tal sentido, estaríamos en dos escenarios desfavorables para la ejecución contractual, el primero que denotaría unos estudios de mercados elaborados con una deficiente planeación, o en un escenario en el que el contratista en aras de acrecentar su utilidad sacrificaría calidad respecto a lo contratado por la administración departamental.

Valga la pena aclarar que la CGR no desconoce la libertad de empresa a que hace referencia la Gobernación del Cesar en su respuesta, y por el contrario encuentra que la finalidad de la normatividad que rige la contratación pública en Colombia busca precisamente garantizar la libertad de empresa, la libre competencia y competencia, entre otras. Sin embargo, esto no nos aparta del deber que tienen los servidores públicos -supervisores-, ni los contratistas del Estado, con el Estado.

En este orden de ideas, resaltamos el deber que le asiste al supervisor del contrato, de garantizar y vigilar para que los recursos comprometidos en el contrato sean invertidos por el contratista de manera eficiente y adecuada en términos de cantidad y calidad.

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, establecen que la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que se ejerza sobre el cumplimiento del contrato.

Así mismo, la Guía de Colombia Compra Eficiente señala entre otras, la función general de: *“Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato”*.

En virtud de ello, al supervisor del contrato, le asistía el deber de velar porque el contratista ejecutara el contrato bajo las condiciones estipuladas en los documentos previos a la celebración del contrato y los cuales hacen parte integral del mismo, como lo son este caso en particular la estructuración de costos efectuada por la Gobernación del departamento del Cesar y los pliegos de condiciones, labor que no fue realizada.

En el anexo 1 del pliego de condiciones, se establece:

**Tabla 71.**  
**Costos por ración del Programa de Alimentación Escolar detallado 2017**

Modalidad	%	Cifras en pesos	
		R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
<b>RACIONES</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>10% Aprox</b>	<b>210</b>	<b>263</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Pliego de condiciones Licitación Pública primer semestre de 2017, publicado en SECOP. Página 94 y 95.

Sin embargo, al constatar la ejecución financiera del contrato, se evidenció que el contratista no invirtió lo correspondiente, situación que acrecentó su utilidad, constituyéndose así un menoscabo de los recursos del Estado.

#### Análisis de respuesta de la UT

La respuesta dada por la Unión Temporal coincide en algunos puntos con la suscrita por la Gobernación del Cesar, tales como: Los costos de la ración están conexos con la compra de alimentos, almacenamiento, preparación, distribución y control del suministro de las raciones. Sistema de precios unitarios para la celebración del contrato y libertad de empresa.

Al respecto se reitera que no es aceptado por el Ente de Control pretender acreditar hechos que no fueron previstos, ni definidos desde la etapa precontractual, ya que estas situaciones quedaron establecidas en el estudio previo y pliego de condiciones, las cuales fueron publicadas y acogidas por el operador.

Es así como la Unión Temporal Alimentando al Cesar mediante correo electrónico del 18 de abril de 2018 indicó que en el Contrato 2017- 02-1265 el valor de la ración se estableció según el proceso de Licitación aperturado en la página SECOP por la Entidad Territorial Certificada, el documento Pliego de condiciones definitivo estableció el presupuesto oficial para cada lote (zona norte y zona sur) y determino el valor de las raciones. Con base en esto, la UT ofertó las raciones de la siguiente manera: Complemento Alimenticio tipo industrializado: \$2.389 y complemento alimenticio tipo almuerzo: \$2.968 "(...) esto 2 pesos por debajo del valor estipulado por la ETC, con el fin de lograr una propuesta económica que favoreciera en la evaluación para la adjudicación del contrato".

También es claro que la Gobernación en la etapa previa estableció la estructura de costos, tal como lo explicó en el punto B) de los pliegos de condiciones: "Valor estimado del contrato y disponibilidad presupuestal", cuya descripción detallada de las variables utilizadas hacen parte del Anexo 1 de los Estudios Previos.

Respecto a que la CGR supuso un daño patrimonial por las modificaciones de las cantidades inicialmente contratadas, se aclara que lo objetado por la CGR corresponde con que el operador no invirtió lo suficiente frente al costo aplicado para el contrato evaluado, beneficiándose de manera injustificada.

Ahora, afirma que el cálculo no procede por:

- 1) *“La auditoría toma las cantidades y valores totales presupuestados por la administración para todo el departamento (24 municipios, 2 Zonas, Norte y Sur) y las compara con los ejecutados por una Zona que abarca solo 12 municipios; debe en dado caso cuantificar los valores y cantidades presupuestadas para 12 municipios -1 Zona y proceder a comprar con lo ejecutado en la respectiva Zona”.*

La CGR precisa que el referente para tomar las diferencias se realizó teniendo en cuenta el número de raciones de Refrigerio Industrializado -RI- y Almuerzos suministrado en la zona norte del departamento por 57 días, tal como consta en la facturación presentada por la UT.

Igual sucede con el número de manipuladoras, donde la cantidad se estableció con fundamento en la ejecución del contrato, lo cual no fue desvirtuado ni por la Gobernación, ni por el operador.

Por todo lo aquí expuesto, la CGR no encuentra fundamento en lo expresado por la Gobernación del departamento del Cesar en su respuesta y por el operador; por tanto, la observación se mantiene con presunta incidencia disciplinaria y se dará inicio a una indagación preliminar con el fin de profundizar en la determinación del daño patrimonial.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria sobre el cual se solicitará inicio de indagación preliminar.

#### **Hallazgo 20. Ejecución Contrato Prestación de Servicios 2017-02-1266. Consorcio PAE II. (D-IP)**

El artículo 4 de la Ley 80 de 1993 señala: *De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.”*

Así mismo, el artículo 26. Del Principio de Responsabilidad, indica: *“1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”.*

El literal c) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>89</sup> estipula: *“Determinación de la Culpabilidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal. ... Se presumirá que el*

---

<sup>89</sup> *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

*gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) .c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas”.*

A su vez, los artículos 83 y 84 de la misma Ley establecen la obligación de las Entidades Públicas en lo atinente a la supervisión e interventoría de los contratos a efectos de proteger la moralidad administrativa, así:

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

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista...”*

El artículo 2.3.10.3.1 del Decreto 1852 de 2015 señala. *“Estándares y Condiciones Mínimas: El Ministerio de Educación expedirá dentro de los lineamientos técnicos - administrativos, los estándares y las condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del PAE, los cuales serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los actores, los actores y los operadores de este programa”.*

Mediante Resolución 16432 de octubre de 2015, el Ministerio de Educación Nacional -MEN- establece los lineamientos, estándares y condiciones mínimas del PAE.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup>*“(…) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).*

*(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes*

Ahora bien, sobre la importancia de una apropiada planeación contractual y adecuación de necesidades reales en la fase de estudios previos, el Consejo de Estado Mediante Sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>91</sup>, indicó que: *“(...) el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato... Significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas”*.

*“(...) En este orden de ideas, el principio de planificación en materia contractual es uno de los pilares que se convierte en un elemento primordial, pues a partir de este se racionaliza el gasto público, por lo tanto debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica y el impacto social (...).*

El 7 de septiembre de 2017, el departamento de Cesar suscribió el Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-1266, con EL Consorcio PAElI, cuyo objeto fue la *“Prestación del servicio de Alimentación Escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana del departamento del Cesar, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar PAE, vigencia 2017”* para la Zona Sur, por \$10.484.882.496, provenientes de la Nación - MEN (Resolución 10702 de 2017) y con un plazo de ejecución de 62 días hábiles de calendario escolar. Acta de inicio: septiembre 14 de 2017.

Para establecer el presupuesto oficial de este contrato, la Gobernación no elaboró, ni planeó una estructura de costos acorde con lo contratado, sino que tomó como referencia los valores señalados en la estructura de costos del primer semestre: Refrigerio Industrializado -RI-: \$2.391 y Almuerzo \$2.970, para ofrecer 28.578 CAJM - RI- y 33.933 almuerzos en las Zonas Sur del departamento de Cesar, durante 62 días de calendario escolar. En el contrato se acordó el RI CAJM a \$2.389 y Almuerzo a \$2.970.

El contrato se liquidó el 12 de enero de 2018 y el departamento avaló y efectuó pagos por \$10.012.335.911, según Comprobantes de Egreso 16748 del 9 de septiembre de 2017, 19562 del 21 de noviembre de 2017, 21740 del 18 de diciembre y 22909 del 27 de diciembre de 2017 y 4662 de 27 de marzo de 2018.

Revisado el anterior contrato, no se encontró justificación de su precio, razón por la cual la CGR solicitó a la Gobernación de Cesar, indicar cómo estableció el costo por

---

*contratos”. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.*

<sup>91</sup>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN “A” consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00762-00(2520-12)

ración del PAE en la modalidad Refrigerio Industrializado -RI- y Almuerzo, que dio lugar al valor del mencionado contrato.

La Secretaría de Educación Departamental -SED- de Cesar, mediante oficio CSD-ex 1425 del 7 de marzo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0023985), respondió que la estructura vigente para respaldar la contratación en 2017, fue:

**Tabla 72.**  
**Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017 - Cesar**  
Cifras en pesos

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
ADMINISTRACIÓN		79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	10,00%	210	263
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar.

Esta estructura de costos no guardó relación directa ni lógica con lo pactado en el contrato evaluado, ya que fue realizada en forma general, no teniendo en cuenta el número real de raciones y los días de ejecución.

Por tanto, al tomar la CGR dicha estructura, (Entregada por la SED con oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018), frente a los cupos realmente contratados (1.362.525 RI y 935.249 almuerzos) y los 62 días contratados, que determinaron el valor del contrato, se tendrían los siguientes valores por ítem, así:

**Tabla 73.**  
**Estructura de costos oficio CSD-ex 1425 aplicada al Contrato 2017-02-1266**

Cifras en pesos

Modalidad	%	Estructura de costo Departamento Oficio CSD-ex 1425		Estructura de costo Departamento Oficio CSD-ex 1425 Contrato 1266-2017	
		R.I - CAJMT	Almuerzo	R.I - CAJMT	Almuerzo
		ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261	193.552.884	207.578.672
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583	115.088.163	1.213.855.250
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000	506.456.992	474.578.001
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745	37.570.653	644.228.874
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000	190.902.306	113.950.872
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>	<b>3.724.358.867</b>	<b>5.529.242.523</b>
RACIONES (Total raciones por 37 días)		3.118.323	1.613.644	1.771.836	2.103.846
VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO		2.102	2.628	2102	2628
ADMINISTRACIÓN		79	79	79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	10,00%	210	263	210	263
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>	<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar, Oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018. Expediente Contrato 2017-02-1266. Cálculo de la Estructura de Costos Contrato 1266: Realizado por la CGR

Ahora, al revisar la ejecución del contrato se observa que lo desarrollado tampoco guarda relación, ni con la estructura de la proyección general, ni con lo pactado en el contrato, pero si utilizaron el valor de la ración del RI y del almuerzo para pagar el valor del contrato al operador. En la ejecución, sin sustento alguno, ni modificación legal del contrato, entregaron raciones de RI y almuerzos, así:

**Tabla 74.**  
**Raciones contratadas vs ejecutadas**

DESCRIPCIÓN	TOTAL CANTIDAD PACTADAS	TOTAL CANTIDAD EJECUTADA	DIFERENCIA
Meriendas	1.771.836	2.146.330	374.494
Almuerzos	2.103.846	1.763.637	-340.209
<b>TOTAL</b>	<b>3.875.682</b>	<b>3.909.967</b>	<b>34.285</b>

Fuente: Información expedientes contractuales y soportes de pago.

En consecuencia, al tomar la estructura entregada por la SED, frente a los cupos realmente ejecutados (2.146.330 RI y 1.763.637almuerzos), se tendrían los siguientes valores por de referencia ítem, así:

**Tabla 75.**  
**Estructura de costos oficio CSD-ex 1425. Ejecución Contrato 2017-02-1266**  
Cifras en pesos

Modalidad	%	Estructura de costo			
		Departamento Oficio CSD-ex 1425		Departamento Oficio CSD-ex 1425 Contrato 1266-2017	
		R.I - CAJM/T	Almuerzo	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967	3.247.397.290	2.410.131.760
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261	234.462.084	174.011.513
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583	139.413.116	1.017.564.989
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000	613.501.383	397.834.881
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745	45.511.560	540.051.828
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000	231.251.282	95.524.089
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>	<b>4.511.536.715</b>	<b>4.635.119.060</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>	<b>2.146.330</b>	<b>1.763.637</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>	<b>2102</b>	<b>2628</b>
ADMINISTRACIÓN		79	79	79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	10,00%	210	263	210	263
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>	<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar y Expediente Contrato 2017-02-1266. Cálculo de la Estructura de Costos Aplicada al Contrato 1266: Realizado por la CGR.

\*La estructura de costos de la ejecución del contrato, se calculó tomando como referencia la elaborada por el departamento para 3.118.323 Refrigerios Industrializados -RI- y 1.613.644 Almuerzos, ajustando los valores a la ejecución real del contrato: 2.146.330 RI y 1.763.637almuerzos.

Con fundamento en lo anterior, se evidenció que la Gobernación del Cesar utilizó una proyección generalizada, sin atender el número de raciones y tiempos específicos requeridos para este contrato, causando un mayor valor pagado frente a lo realmente ejecutado de \$167.866.190, que benefició injustificadamente al operador y que se constituye en detrimento patrimonial, así:

**Tabla 76.**  
**Ejecución Contrato 2017-02-1266**  
Cifras en pesos

CONCEPTO	Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017			Estructura de costos oficio CSD-ex 1425 aplicada al Contrato 2017-02-1266			Estructura de costos oficio CSD-ex 1425. Ejecución Contrato 2017-02-1266			Según Factura de Cobros presentadas al Operador	DIFERENCIA
	R.I - CAJM/T	Almuerzo	TOTAL	R.I - CAJM/T	Almuerzo	TOTAL	R.I - CAJM/T	ALMUERZO	TOTAL		
TRANSPORTE	891.333.333	364.000.000	1.255.333.333	506.456.992	474.578.001	981.034.993	613.501.383	397.834.881	1.011.336.263	481.816.935	529.519.328

Fuente: Información suministrada por Consorcio PAE Zona II, estructura de costos y soportes de pago

Esta situación sucedió con el transporte de carga, donde se tenían unos costos por \$1.011.336.263, empero el soporte presentado por la Consorcio PAE Zona II registró \$481.816.935, con una diferencia de \$529.519.328.

Lo anterior debido a la vulneración de los principios de responsabilidad, planeación

y transparencia en el ejercicio de la función pública y más concretamente sobre la acción contractual del Estado que requiere del mayor compromiso y dirección por parte de sus agentes, debido a la falta de planeación y seguimiento, generando pagos injustificados que reducen los recursos destinados para la prestación del servicio de Alimentación Escolar.

#### Respuesta de la Entidad

La Gobernación dio respuesta mediante oficio 201805383 del 17 de mayo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0050359), de la siguiente manera:

(...) El Departamento del Cesar elabora para toda la vigencia (2017) una estructura de costos que contiene todos los ítems y conceptos necesarios para la correcta ejecución del PAE aplicada para toda la vigencia 2017, de allí se referencian todos los procesos que se deriven en función de la operación de programa de alimentación, teniendo cuenta que los precios de referencia para insumos, alimentos, logística y administración prevén proyección de ajustes económicos dados por el gobierno nacional. De allí, no dable a que si surge más de un proceso público de convocatoria para la contratación del PAE durante la misma vigencia se estén elaboración nuevas estructuras de costos, pues ello implicaría mayor valor en el coste de las raciones con ocasión a la inflación que mes a mes se da en nuestro país y se refleja en los precios de los productos que componen las minutas patrón.

(...) Esta estructura de costos definida por el departamento del Cesar determina unos valores por ración para cada modalidad a atender en cada sede educativa priorizada por la SED, estos costos se determinan bajo un sistema de precios unitarios, el cual se da por entendido que las relaciones técnicas asociadas a la prestación del servicio y contenidas dentro de la Resolución N° 16432/15 se dan en función de los cortes de matrícula mensuales determinados por el SIMAT.

(...) En resumen, para entrar a determinar el costo de cada una de las raciones es deber de la administración, en desarrollo del principio de la planeación contractual, elaborar unos estudios previos acordes con la situación real por la que está atravesando la entidad en las circunstancias de tiempo, modo y lugar en donde se va a ejecutar. El concepto de estudios previos fue esbozado de forma general en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, haciendo referencia a ellos como el análisis de conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la tramitación de las autorizaciones y las aprobaciones necesarias para la contratación o el desarrollo de los estudios, diseños y proyectos requeridos para tal fin.

(...) De igual forma, la estructura de costos incluye los requerimientos de los complementos alimentarios y/o servicios conexos como arrendamiento, pólizas, transporte, costos directos, costos indirectos, materia prima, mano de obra, etc. Así mismo, la caracterización de la población objetivo del PAE que debe incluir la infraestructura vial, eléctrica, zonas urbanas y rurales, tipos de desplazamiento para

entrega y/o preparación de los complementos, disponibilidad de alimentos en las distintas zonas, etc.

(...) Ahora bien, es importante instituir que este tipo de proyectos fundamentan su planeación y estructura con base en información histórica reportada en el SIMAT, definiendo para cada jornada un tipo de complemento alimentario (CJM/T - Almuerzo) a atender según la cobertura, priorización y la focalización de los beneficiarios en cada institución o sede educativa a ser atendida por los operadores contratados por el Departamento; es por ello que al momento de la elaboración del estudio de costos se procede a cuantificar el número y tipo de raciones a suministrar, número de manipuladoras por tipo de ración, exigencia de capacidad transportadora, insumos y elementos de aseo, capacidad operativa, entre otros ítems o aspectos fundamentales propios de éste tipo de operación, es decir todo el proceso de costeo depende de la cobertura inicial proyectada, la cual varía mes a mes según se vaya normalizando la matrícula en el SIMAT y existan solicitud de cambio de modalidad por los rectores y operadores por incumplimiento de las condiciones de infraestructura, acceso y dotación que impidan la operación de cualquiera de los tipos de ración.

Queremos resaltar que el Departamento del Cesar, tiene un entorno geográfico muy diverso en el cual tenemos un mayor porcentaje de área rural, social y étnico, lo cual hace que debamos ser muy cuidadosos al momento de determinar el valor de cada uno de los elementos del costo del servicio PAE, Para determinar estos valores se tomaron como referencia los precios reportados por las centrales mayoristas al sistema SIPSA - DANE, se estimaron además las frecuencias semanales de cada grupo de alimentos y su gramaje dentro del ciclo de menús (anexo técnico resolución 16432/15), para de esta manera obtener el costo del ciclo; luego se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED.

De este proceso de costeo, como se anotó anteriormente, llegamos al precio unitario por ración y de allí surge la necesidad de la celebración de un contrato de suministro con sistema de precios unitarios, cuya noción implica que, si para lograr el fin o el objeto contractual se requiere adelantar una serie de actividades complementarias no previstas en el contrato, éstas deben ser desarrolladas y remuneradas partiendo de los precios unitarios previamente determinados. Por consiguiente, no es dable a la administración estar variando los precios unitarios todos los meses tomando como base el reporte del SIMAT que modifica las coberturas, además de las circunstancias enunciadas con anterioridad que obligan al cambio de modalidad en determinadas unidades de servicio.

(...) No estamos de acuerdo con lo expuesto en la observación cuando se manifiesta que la estructura de costos fue realizada en forma general, no teniendo en cuenta el número real de raciones y los costos de ejecución. Lo anterior, ya que si realizamos una revisión de la estructura de costos que se tuvo en cuenta, allí se establecen el

número de raciones por los días que efectivamente se iban suministrar. Para mayor ilustración, nos permitimos incluir dicha tabla: ver anexo 1-cd (Estructura+ de costos que se tuvo en cuenta para el contrato 2017-02-1266).

En lo relacionado con el costo de operación para la modalidad de refrigerios industrializados, el ítem "bolsas empaque secundario", la situación descrita en cuanto a la comparación que hace la comisión auditoria de la CGR entre la estructura de costos determinada por el Departamento del Cesar y los gastos sufragados por concepto de transporte, arrendamiento de bodegas y compra de bolsas plásticas, es preciso determinar que la comparación sobre las inversiones presupuestadas por la Administración Departamental (estructura de costos) y las realizadas por la Unión Temporal Niñez del Cesar en los conceptos antes mencionados, no son procedentes en este tipo de contratos de suministro a precios unitarios, cuya ejecución se realiza dentro del ejercicio de la libertad de empresa, iniciativa privada y libertad económica lo cual encuentra sustento en lo preceptuado en el artículo 333 de la CP, y lo dispuesto por la Corte en sentencia C524/95 en la cual se refiere a esta como.. " (...)aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios, conforme ci las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo, con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia"

Es por ello que en palabras de la Corte la libertad de empresa le otorga a toda persona el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica, de acuerdo con el modelo económico u organización institucional que, como ya se anotó, en nuestro país lo es la economía de mercado,... (Obiter Dictum -C 524 / 95). No puede la Administración Departamental -SED entrar a exigir la inversión de los recursos pagados por un sistema de precios unitarios según lo que esta planeo en su estructura de costos, dado a que los rubros y montos proyectados son un referente para poder llegar al precios unitario que se ajuste a los precios del mercado y no un inamovible en la inversión de los recursos por parte de los operadores, aplicar la teoría planteada por parte del órgano de control sería adoptar una forma de pago diferente a la estipulada en el contrato, que sería la de un sistema de pagos por administración delegada. igualmente se estarían variando las condiciones inicialmente pactadas, sin que se hayan dado las condiciones como para que este ente territorial incline a su favor el equilibrio económico pactado al momento de la suscripción del contrato.

(...) En efecto, no debe desconocer el ente de control que, si bien es cierto hay ciertos ítems que por la misma dinámica de la oferta y demanda han podido ser más favorables para las finanzas contratista, hay otros que han resultado más onerosos para ellos (paro de docentes, alteración del orden público, paro de transportadores, ola invernal, etc). Al analizar de forma objetiva toda la ejecución contractual, se puede determinar que no hay razones de peso que permitan determinar la existencia de un desequilibrio económico a favor de la administración departamental, como para

que se entre a estudiar la posibilidad de inclinar la balanza a favor del contratista y en desmedro de los intereses patrimoniales del Estado.

En el caso de un contrato con sistema de pago por administración delegada, sí aplicaría una revisión como la plantea el equipo auditor, que sería en este caso, que la SED vigilará mes a mes la Inversión que hagan los operadores por cada concepto y luego reconocer unos honorarios sobre el monto de dicha inversión; pero este no es el caso, en este tipo de contratos el contratista obtiene todo el provecho de sus esfuerzos en reducir sus costos al implementar el proyecto con el estándar de calidad pactado. Así mismo, se debería verificar de igual forma cuales han sido los ítems en lo que el contratista ha incurrido en mayores gastos que los inicialmente pactados para reconocérselos al momento de cada uno de los pagos.

Es decir, ese tipo de contratos incentiva la reducción de costos, reducción que beneficia al contratista sin sacrificar la calidad del servicio, sin embargo, en estos contratos el operador asume todos los riesgos, especialmente aquellos que incrementen sus costos de producción estimados antes de la presentación de la propuesta, por lo que en ese tipo de contratos el operador debe contar con la capacidad de controlar sus costos, máxime cuando estos servicios incluyen variables complejas y volátiles, como lo son las vías de acceso en zonas rurales, variación en la disponibilidad, cantidad y precio de los alimentos, fluctuaciones del SIMAT, paro de docentes, ola invernal entre otros aspectos relevantes que afectan de manera valiosa la operación del PAE y sobre el cual la responsabilidad el mismo recae exclusivamente sobre los operadores contratados.

En este caso nuestra obligación principal es verificar el cumplimiento del objeto contractual, en términos de oportunidad, cantidad y calidad, ceñidos en esencia a los aspectos técnicos, Administrativos, legal, financiero y de gestión social tal como lo determina el MEN a través de las normas esgrimidas para el desarrollo del PAE como son el Decreto 1852 de 2015, la Resolución 16432 y se contempla en la documentación contentiva del proceso precontractual y contractual.

En el presente asunto claramente observamos que no se encuentra claro cuál es el daño que se causó al Estado con la ejecución del presente contrato, por lo tanto, su valoración no debe realizarse en abstracto ni basado en simples indicios de un posible daño, ya que de la lectura del numeral 59 del Artículo 41 de la Ley 610 de 2000, tenemos que el daño debe estar determinado y a más de eso, cuantificado a efectos de iniciar diligencias de carácter fiscal.

Respuesta del Consorcio PAE ZONA II

El Consorcio dio respuesta con oficio sin número del 16 de mayo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0052162), en el cual señaló entre otros aspectos lo siguiente:

“(…) En lo relacionado con la observación que refiere las cantidades de raciones contratadas según la oferta económica presentada que soporta la suscripción del contrato de suministro No. 2017-02- 1266 entre el Departamento del Cesar y el Consorcio PAE ZONA II; y las realmente ejecutadas durante la vigencia del mismo, queremos manifestarles que como proponentes al momento de presentar nuestra oferta realizamos un estudio de los documentos del proceso, para determinar entre otros, los riesgos inherentes a la ejecución del suministro, sistema de pago, forma de pago, precios unitarios de referencia, especificaciones técnicas, etc., dentro de este análisis como expertos y en ejercicio de la autonomía empresarial evaluamos según los precios de referencia existentes en el mercado si el negocio es viable técnica, jurídica y financieramente, para poder ofertar y ajustarnos en lo que mas se pueda a los precios ofertados por el contratante.

“(…) Ahora bien para referirnos al contrato 2014-02-1266 que se suscribió para la ejecución del programa de alimentación escolar es importante destacar que este contrato dentro de su alcance contempla la entrega periódica de raciones mes a mes, según la cobertura registrada en el SIMAT, y al estar sujeta a la focalización que se realice en el SIMAT las cantidades y tipo de raciones varían mes a mes; otro motivo por el cual se cambia el tipo de ración es por el NO CUMPLIMIENTO por parte de las Instituciones Educativas con las condiciones sanitarias, de infraestructura y de dotación de equipos y menaje que permita operar la ración preparada en sitio, por lo cual en dicha IE deben suministrarse raciones industrializadas; visto lo anterior es claro que nos encontramos frente a un CONTRATO DE SUMINISTRO el cual define el artículo 968 del Código de Comercio, de la siguiente manera: *“el suministro es el contrato por el cual una parte se obliga, a cambio de una contraprestación, a cumplir en favor de otra, en forma independiente, prestaciones periódicas o continuadas de cosas o servicios”*. Más adelante, en los artículos 969 y ss se señalan las particularidades que gobiernan los contratos de suministro a precios unitarios, y es importante destacar que ante la ausencia de definición y reglamentación en el estatuto de contratación estatal del contrato de suministro, el contrato 2014-02-1266 se rige por lo dispuesto en el código de comercio y demás normas civiles aplicables, así como también lo señalado en los documentos previos y la minuta contractual.

“(…) Es así como una vez celebrado dicho contrato nos encontramos obligados a suministrar las cantidades solicitadas mes a mes por el contratante independientemente cual sea el tipo de modalidad (CAJM/T o ALMUERZOS), puesto que al momento de celebrar el contrato aceptamos el poder exorbitante de la Administración al introducir las cláusulas excepcionales en el contrato de suministro que nos exigen atender las prestaciones según las modificaciones que se introduzcan al contrato durante su ejecución. Es por ello que, según la cobertura aprobada en el SIMAT, para cada periodo debemos adecuar nuestra operación para poder satisfacer la demanda del servicio, la cual como ya se ha dicho puede variar y llevar incluso a que el monto del contrato se agote antes o después del plazo de duración establecido, tal y como lo señalan los pliegos de condiciones que dieron

origen al contrato en el literal D, Numeral III y en la CLAUSULA QUINTA del contrato en referencia.

En efecto, el suministro exige una serie de prestaciones duraderas y sucesivas para que las raciones entregadas sean idóneas según lo convenido entre las partes, debiendo cumplirse los requisitos de entrega íntegra, puntual y exacta, y además cumpliendo con los estándares de calidad ya aludidos.

“(…) Ahora bien, señala la CGR que dicha modificación a las cantidades inicialmente contratadas supone un daño patrimonial puesto que se limita a cuantificar las raciones totales por modalidad suministrada y las toma como base para determinar el costo unitario directo. No obstante dicho cálculo no procede puesto que en el contrato de suministros se pactaron precios unitarios sin fórmula de ajuste que rigen para toda la ejecución del contrato y son aplicables a las mayores y menores cantidades que surjan durante su ejecución; es de anotar que dicha variación en la modalidad de la ración afectaría el equilibrio económico del contrato en perjuicio del proveedor puesto que los costos de operación de la ración industrializada son mayores a los de la ración preparada en sitio, dicho aumento en las cantidades de la ración industrializada aumenta los costos de operación en transporte y operarios de empaque entre otros.

“(…) De otro lado, en lo concerniente a la comparación sobre las inversiones presupuestadas por la Administración Departamental y las realizadas por el Consorcio PAE ZONA II en el concepto de transporte de carga, no son procedentes en este tipo de contratos de suministro a precios unitarios, cuya ejecución se realiza dentro del ejercicio de la libertad de empresa, iniciativa privada y libertad económica lo cual encuentra sustento en lo preceptuado en el artículo 333 de la CP, y lo dispuesto por la Corte en sentencia C524/95 en la cual se refiere a esta como: “*(…) aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios, conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo, con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia.*”

“(…) Después de revisar los argumentos del caso concreto observamos que no se presentan los presupuestos normativos para que la entidad Gobernación del Departamento del Cesar y el Consorcio PAE ZONA II, entren a variar los precios de referencia que fueron fijados al momento de realizar la estructuración de costos para determinar el costo de la ración, ya que en desarrollo del contrato no se presentaron hechos imprevisibles que afectaran la eficacia del cálculo efectuado por la entidad para determinar el precio por ración.

En consecuencia, es pertinente manifestar que el contrato de suministro No. 2017-02-1266 cuyo alcance consiste en el suministro de raciones industrializadas y

preparadas en sitio, el Consorcio PAE ZONA II pactó un precio fijo por ración, tomando como base los precios de referencia establecidos por la administración departamental, y este con la celebración de dicho contrato asumió todos los riesgos inherentes a la ejecución del suministro, por lo tanto como contraprestación debe obtener todo el provecho de sus esfuerzos al reducir sus costos de operación sin el menoscabo en la calidad del servicio. Dicha reducción de costos la logramos con la aplicación de estrategias y procesos productivos eficaces y eficientes desarrollados a lo largo del ejercicio de nuestra actividad comercial, además del uso de activos propios en la ejecución del negocio como lo es la flota de transporte.

Podemos concluir en el presente asunto, que no se encuentran dadas las condiciones normativas y jurisprudenciales antes anotadas para establecer una variación de los precios que fueron pactados al momento de la suscripción del contrato, ya que no se han presentado hechos sobrevinientes que lleven a la administración al restablecimiento del equilibrio económico del contrato. Lo que hemos podido observar es el tráfico comercial normal que efectuamos como contratistas en el que va implícito el principio de la oferta y la demanda al momento de la puesta en marcha de toda la logística requerida para poder llevar a cabo la prestación del servicio que fue contratada.

En efecto, no debe desconocer el ente de control que, si bien es cierto hay ciertos ítems que por la misma dinámica de la oferta y demanda han podido ser más favorables para las finanzas del contratista, hay otros que han resultado más onerosos para nuestro peculio (paro de docentes, alteraciones del orden público, paro de transportadores, ola invernal, mayores precios en los alimentos producidos por la escasez, etc). Al analizar de forma objetiva toda la ejecución contractual, se puede establecer que no hay razones de peso que permitan determinar la existencia de un desequilibrio económico a favor de la administración departamental.

En el presente asunto claramente observamos que no se encuentra claro cuál es el daño que se causó al Estado con la ejecución del presente contrato, por lo tanto su valoración no debe realizarse en abstracto ni basado en simples indicios de un posible daño, ya que de la lectura del numeral 5° del Artículo 41 de la Ley 610 de 2000, tenemos que el daño debe estar determinado y a más de eso, cuantificado a efectos de iniciar diligencias de carácter fiscal.

#### Análisis de respuesta de la Gobernación

La respuesta dada por la Gobernación en lo que se refiere a la ejecución financiera del contrato no es aceptable por este Ente de Control, en la medida que pretenden acreditar situaciones que no fueron previstas, ni definidas desde la etapa precontractual, y prueba de ello es lo dispuesto por la Gobernación tanto en el estudio previo, como en los pliegos de condiciones publicados y aceptados plenamente por el contratista.

Ahora bien, manifiesta la entidad en su respuesta que *“La estructura de costos definida por el departamento del Cesar determina unos valores por ración para cada modalidad a atender en cada sede educativa priorizada por la SED, estos costos se determinan bajo un sistema de precios unitarios”*, pero al revisar los documentos que hacen parte del proceso contractual no se evidenció ni se dejó registro de dicha determinación de precios unitarios, por el contrario, lo que claramente se observó (como debe ser y lo establece la norma) es la estructuración de costos y análisis del sector que dan cuenta de unos estudios previos para finalmente llegar a la estimación del presupuesto oficial, con fundamento en un valor unitario por ración.

En este sentido, la Guía para la estructuración de estudios de costos para la contratación del PAE expedida por el MEN define la importancia del estudio de costos como: *“El propósito de realizar este estudio dentro de la etapa precontractual para la operación del Programa de Alimentación Escolar, consiste en obtener el valor monetario de la prestación del servicio del PAE (...)”*

Por otra parte, es claro para este Ente de Control, que la obligación de realizar unos estudios serios de costos para la estimación de un valor por ración no le compete solamente a la entidad territorial contratante, sino también al proponente y futuro contratista, quien una vez suscribe el contrato pasa a ser un colaborador de la administración. De manera que el deber de planeación, transparencia, economía y eficiencia le corresponde no sólo a la administración, sino también a contratista que pasa a ser parte de la gestión contractual.

Valga decir, que cuando se exige en la fase previa de la contratación hacer estudios de precios y mercados, estructura de costos, pliegos, etcétera, como en el presente caso; no es un mero formalismo, sino uno de los pilares del mismo contrato, que se funda en el cumplimiento del objetivo, de conformidad con lo establecido en los lineamientos del PAE expedidos por el MEN.

Cabe resaltar que la misma entidad en su respuesta afirmó que: *“(...) la estructura de costos incluye los requerimientos de los complementos alimentarios y/o servicios conexos como arrendamiento, pólizas, transporte, costos directos, costos indirectos, materia prima, mano de obra, etc”*., en tal sentido, desde la etapa precontractual, se tenían previstos todos los costos y gastos en que incurriría el futuro contratista, y adicionalmente, en esta estructuración de costos fueron estimados los gastos de administración y la utilidad del contratista.

Por tanto, no puede resultar ahora que el contratista invirtió un menor valor al presupuestado por la entidad, porque en tal sentido, estaríamos en dos escenarios desfavorables para la ejecución contractual, el primero que denotaría unos estudios de mercados elaborados con una deficiente planeación, o en un escenario en el que el contratista en aras de acrecentar su utilidad sacrificaría calidad respecto a lo contratado por la administración departamental.

Valga la pena aclarar que la CGR no desconoce la libertad de empresa a que hace referencia la Gobernación del Cesar en su respuesta, y por el contrario encuentra

que la finalidad de la normatividad que rige la contratación pública en Colombia busca precisamente garantizar la libertad de empresa, la libre concurrencia y competencia, entre otras. Sin embargo, esto no nos aparta del deber que tienen los servidores públicos -supervisores-, ni los contratistas del Estado, con el Estado.

En este orden de ideas, resaltamos el deber que le asiste al supervisor del contrato, de garantizar y vigilar para que los recursos comprometidos en el contrato sean invertidos por el contratista de manera eficiente y adecuada en términos de cantidad y calidad.

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, establecen que la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que se ejerza sobre el cumplimiento del contrato.

Así mismo, la Guía de Colombia Compra Eficiente señala entre otras, la función general de: *“Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato”*.

En virtud de ello, al supervisor del contrato, le asistía el deber de velar porque el contratista ejecutara el contrato bajo las condiciones estipuladas en los documentos previos a la celebración del contrato y los cuales hacen parte integral del mismo, como lo son este caso en particular la estructuración de costos efectuada por la Gobernación del departamento del Cesar y los pliegos de condiciones, labor que no fue realizada.

En el anexo 1 del pliego de condiciones, se establece:

**Tabla 77.**  
**Costos por ración del Programa de Alimentación Escolar detallado 2017**  
**Cifras en pesos**

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
<b>RACIONES</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
ADMINISTRACIÓN		79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	10% Aprox	210	263
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Pliego de condiciones Licitación Pública primer semestre de 2017, publicado en SECOP. Página 94 y 95.

Sin embargo, al constatar la ejecución financiera del contrato, se evidenció que el contratista no invirtió lo correspondiente, situación que acrecentó su utilidad, constituyéndose así un menoscabo de los recursos del Estado.

#### Análisis de la respuesta del Consorcio PAE Zona II

La respuesta dada por la Consorcio PAE Zona II, coincide en algunos puntos con la suscrita por la Gobernación del Cesar, tales como: Los costos de la ración están conexos con la compra de alimentos, almacenamiento, preparación, distribución y control del suministro de las raciones. Sistema de precios unitarios para la celebración del contrato y libertad de empresa.

Al respecto se reitera que no es aceptado por el Ente de Control pretender acreditar hechos que no fueron previstos, ni definidos desde la etapa precontractual, ya que estas situaciones quedaron establecidas en el estudio previo y pliego de condiciones, las cuales fueron publicadas y acogidas por el operador.

En el Contrato 2017- 02-1266 el valor de la ración se estableció según el proceso de Licitación aperturado en la página SECOP por la Entidad Territorial Certificada, el documento Pliego de condiciones definitivo estableció el presupuesto oficial para cada lote (zona norte y zona sur) y determino el valor de las raciones. Con base en esto, la UT ofertó las raciones de la siguiente manera: Complemento Alimenticio tipo industrializado: \$2.391 y complemento alimenticio tipo almuerzo: \$2.970.

También es claro que la Gobernación en la etapa previa estableció la estructura de costos, tal como lo explicó en el punto B) de los pliegos de condiciones: "*Valor estimado del contrato y disponibilidad presupuestal*", cuya descripción detallada de las variables utilizadas hacen parte del Anexo 1 de los Estudios Previos.

Respecto a que la CGR supuso un daño patrimonial por las modificaciones de las cantidades inicialmente contratadas, se aclara que lo objetado por la CGR corresponde con que el operador no invirtió lo suficiente frente al costo aplicado para el contrato evaluado, beneficiándose de manera injustificada.

Ahora, afirma que el cálculo no procede por:

*"puesto que en el contrato de suministros se pactaron precios unitarios sin formula de ajuste que rigen para toda la ejecución del contrato y son aplicables a las mayores y menores cantidades que surjan durante su ejecución; es de anotar que dicha variación en la modalidad de la ración afectaría el equilibrio económico del contrato en perjuicio del proveedor puesto que los costos de operación de la ración industrializada son mayores a los de la ración preparada en sitio, dicho aumento en las cantidades de la ración industrializada aumenta los costos de operación en transporte y operarios de empaque entre otros".*

La CGR precisa que el referente para tomar las diferencias se realizó teniendo en cuenta el número de raciones de Refrigerio Industrializado -RI- y Almuerzos suministrado en la zona norte del departamento por 57 días, tal como consta en la facturación presentada por la UT.

Por todo lo aquí expuesto, la CGR no encuentra fundamento en lo expresado por la Gobernación del departamento del Cesar en su respuesta y por el operador; por tanto, la observación se mantiene con presunta incidencia disciplinaria y se dará inicio a una indagación preliminar con el fin de profundizar en la determinación del daño patrimonial.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria sobre el cual solicitará el inicio de indagación preliminar.

**Hallazgo 21. Ejecución Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-0414. UT Niñez del Cesar. (D-IP)**

El artículo 4 de la Ley 80 de 1993, señala: *“De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.”*

Así mismo, el artículo 26 ibidem. Del Principio de Responsabilidad, indica: *“1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”*

El literal c) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>92</sup> estipula: *“Determinación de la Culpabilidad en los Procesos de Responsabilidad Fiscal. ... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) c) Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas”*.

A su vez, los artículos 83 y 84 de la misma Ley establecen la obligación de las Entidades Públicas en lo atinente a la supervisión e interventoría de los contratos a efectos de proteger la moralidad administrativa, así:

*“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la*

---

<sup>92</sup> *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

*moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista...”*

El artículo 2.3.10.3.1 del Decreto 1852 de 2015 señala. *“Estándares y Condiciones Mínimas: El Ministerio de Educación expedirá dentro de los lineamientos técnicos - administrativos, los estándares y las condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del PAE, los cuales serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los actores, los actores y los operadores de este programa”*.

La Resolución 16432 de octubre de 2015, del Ministerio de Educación Nacional - MEN- establece los lineamientos, estándares y condiciones mínimas del PAE.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, ha referido que es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición<sup>93</sup>.

Ahora bien, sobre la importancia de una apropiada planeación contractual y adecuación de necesidades reales en la fase de estudios previos, el Consejo de Estado Mediante Sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>94</sup>, indicó que: *“(...) el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato... Significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta*

---

<sup>93</sup>*“(...) El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...)*”

*(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la ejecución de los diferentes contratos”*. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. Aplicación del Principio de Planeación en la Contratación de las Entidades Públicas.

<sup>94</sup>SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN “A” consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00762-00(2520-12)

de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas”.

“(…) En este orden de ideas, el principio de planificación en materia contractual es uno de los pilares que se convierte en un elemento primordial, pues a partir de este se racionaliza el gasto público, por lo tanto, debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica y el impacto social (…).

el 14 de febrero de 2017, el departamento de Cesar suscribió el Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-0414, con la Unión Temporal Niñez del Cesar, cuyo objeto fue la “Prestación del servicio de Alimentación Escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana del departamento del Cesar, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar PAE, vigencia 2017”, por \$6.035.486.805 provenientes del MEN (Cofinanciación de Cobertura. Resoluciones 19637 y 21301).

En el contrato se acordó ofrecer 33.403 RI y 27.894 almuerzos para la Zona Norte del departamento por 39 días de calendario escolar, a partir del Acta de inicio (Del 24 de febrero al 28 de abril de 2017).

El contrato se liquidó el 6 de junio de 2017 y el departamento avaló y reconoció pagos por \$5.99.201.539, según Comprobantes de Egresos 2441 y 2442 del 23 marzo, 4016, 4017 y 4018 19 de abril, 6036, 6037 y 6038 del 16 de mayo y 9045, 9123 y 9124 del 29 de junio de 2017, respectivamente.

Revisado el anterior contrato, no se encontró justificación de su precio, razón por la cual la CGR solicitó a la Gobernación de Cesar, indicar cómo estableció el costo por ración del PAE en la modalidad Refrigerio Industrializado -RI-y Almuerzo, que dio lugar al valor del mencionado contrato.

La Secretaría de Educación Departamental -SED- de Cesar, mediante oficio CSD-ex 1425 del 7 de marzo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0023985), respondió que la estructura vigente para respaldar la contratación en 2017, fue:

**Tabla 78.**  
**Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017 - Cesar**  
Cifras en pesos

Modalidad	%	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>		<b>79</b>	<b>79</b>
<b>UTILIDAD / CTO DIRECTO</b>	<b>10,00%</b>	<b>210</b>	<b>263</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar.

Esta estructura de costos no guardó relación directa ni lógica con lo pactado en el contrato evaluado, ya que fue realizada en forma general, no teniendo en cuenta el número real de raciones y los días de ejecución.

Por tanto, al tomar la CGR dicha estructura, (Entregada por la SED con oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018), frente a los cupos realmente contratados (1.362.525 RI y 935.249 almuerzos) y los 36 días contratados, que determinaron el valor del contrato, se tendrían los siguientes valores por ítem, así:

**Tabla 79.**  
**Estructura de costos oficio CSD-ex 1425 aplicada al Contrato 2017-02-414**  
Cifras en pesos

Modalidad	%	Estructura de costo Departamento Oficio CSD-ex 1425		Estructura de costo Departamento Oficio CSD-ex 1425 Contrato 414-2017	
		R.I - CAJMT	Almuerzo	R.I - CAJMT	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967	2.061.500.325	1.278.082.348
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261	148.840.324	92.277.546
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583	88.501.701	539.610.270
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000	389.460.601	210.970.100
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745	28.891.474	286.387.126
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000	146.802.054	50.656.008
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.654.643.836</b>	<b>4.240.913.566</b>	<b>2.863.996.479</b>	<b>2.457.983.398</b>
<b>RACIONES (Total raciones por 37 días)</b>		<b>3.118.323</b>	<b>1.613.644</b>	<b>1.362.525</b>	<b>935.249</b>
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>	<b>2102</b>	<b>2628</b>
ADMINISTRACIÓN		79	79	79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	10,00%	210	263	210	263
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>	<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar, Oficio CSD-ex1425 del 7 de marzo de 2018. Expediente Contrato 2017-02-414. Cálculo de la Estructura de Costos Contrato 414: Realizado por la CGR.

Ahora, al revisar la ejecución del contrato se observa que lo desarrollado tampoco guarda relación, ni con la estructura de la proyección general, ni con lo pactado en el contrato, pero si utilizaron el valor de la ración del RI y del almuerzo para pagar el valor del contrato al operador. En la ejecución, sin sustento alguno, ni modificación legal del contrato, entregaron raciones de RI y almuerzos, así:

**Tabla 80.**  
**Raciones contratadas vs ejecutadas**

DESCRIPCIÓN	TOTAL CANTIDAD PACTADAS	TOTAL CANTIDAD EJECUTADA	DIFERENCIA
Meriendas	1.362.525	1.867.920	505.395
Almuerzos	935.249	519.629	-415.620
<b>TOTAL</b>	<b>2.297.774</b>	<b>2.387.549</b>	<b>89.775</b>

Fuente: Información expedientes contractuales y soportes de pago.

En consecuencia, al tomar la estructura entregada por la SED, frente a los cupos realmente ejecutados (1.867.920 RI y 519.629 almuerzos), se tendrían los siguientes

valores por de referencia ítem, así:

**Tabla 81.**  
**Estructura de costos oficina CSD-ex 1425. Ejecución Contrato 2017-02-414**  
Cifras en pesos

Modalidad	%	Estructura de costo Departamento		Estructura de costo	
		Oficio CSD-ex 1425		Departamento Oficio CSD-ex	
		R.I - CAJM/T	Almuerzo	R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967	2.826.162.960	710.108.915
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261	204.048.966	51.269.864
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583	121.329.221	299.810.152
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000	533.921.393	117.216.038
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745	39.608.053	159.118.113
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000	201.254.651	28.144.730
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>	<b>3.926.325.244</b>	<b>1.365.667.812</b>
RACIONES (Total raciones por 37 días)		3.118.323	1.613.644	1.867.920	519.629
VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO		2.102	2.628	2102	2628
ADMINISTRACIÓN		79	79	79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	10,00%	210	263	210	263
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>	<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Estructura de Costos PAE 2017. Gobernación de Cesar y Expediente Contrato 2017-02-414. Cálculo de la Estructura de Costos Aplicada al Contrato 414: Realizado por la CGR.

\*La estructura de costos de la ejecución del contrato, se calculó tomando como referencia la elaborada por el departamento para 3.118.323 Refrigerios Industrializados -RI- y 1.613.644 Almuerzos, ajustando los valores a la ejecución real del contrato: 1.867.920 RI y 519.629 almuerzos.

Con fundamento en lo anterior, se evidenció que la Gobernación del Cesar utilizó una proyección generalizada, sin atender el número de raciones y tiempos específicos requeridos para este contrato, causando un mayor valor pagado frente a lo realmente ejecutado de \$543.608.373, que benefició injustificadamente al operador y que se constituye en detrimento patrimonial, así:

**Tabla 82.**  
**Ejecución Contrato 2017-02-414**  
Cifras en pesos

CONCEPTO	Estructura de Costos Programa de Alimentación Escolar detallado 2017			Estructura de costos oficina CSD-ex 1425 aplicada al Contrato 2017-02-414			Estructura de costos oficina CSD-ex 1425. Ejecución Contrato 2017-02-414			Según Factura de Cobros presentadas al Operador	DIFERENCIA
	R.I - CAJMT	Almuerzo	TOTAL	RI - CAJMT	Almuerzo	TOTAL	RJ CAJMT	ALMUERZO	TOTAL	TOTAL	
TRANSPORTE	891.333.333	364.000.000	1.255.333.333	389.460.601	210.970.100	600.430.701	533.921.393	117.216.038	651.137.431	220.187.604	430.949.827

Fuente: Información suministrada por UT Niñez del Cesar, estructura de costos y soportes de pago.

Esta situación sucedió con el transporte de carga, donde se tenían unos costos por \$651.137.431, empero el soporte presentado por la Unión Temporal registró \$220.187.604, con una diferencia de \$430.949.827.

**Tabla 83.**  
**Ejecución Contrato 2017-02-414**  
Cifras en pesos

Descripción	Estructura de Costo Departamento	De acuerdo a lo Pactado en el Contrato 414 Raciones a Suministrar	De acuerdo a lo Ejecutado en el Contrato 414 de 2017, Raciones Suministrada	Compras Según Facturas Presentada por el Operador	Diferencia
Operativo - Racion Industrializada - Bolsa empaque secundario	274.896.384	130.802.400	179.320.320	66.661.774	112.658.546
Raciones Industrializadas	2.863.504	1.362.525	1.867.920		
valor unitari	96	96	96		

Fuente: Información suministrada por UT Niñez del Cesar, estructura de costos y soportes de pago.

En los Costos de Operación para la modalidad de Refrigerios Industrializados, se incluyó "Bolsa empaque secundario" con un valor de \$179.320.320 para los 1.867.920 RI facturados por el operador, pero, la factura de compra del mismo registró \$66.661.774<sup>95</sup>, con una diferencia sin justificar por \$112.658.546. Lo anterior debido a que la estructura de costos se tomó un precio de \$96 unidad, y se compró efectivamente a \$28.36 más IVA cada una.

Lo anterior debido a la vulneración de los principios de responsabilidad, planeación y transparencia en el ejercicio de la función pública y más concretamente sobre la acción contractual del Estado que requiere del mayor compromiso y dirección por parte de sus agentes; igualmente se presentan irregularidades en la supervisión al no verificar la ejecución real, generando mayores valores pagados que merman los recursos destinados para la prestación del servicio de Alimentación Escolar.

#### Respuesta de la entidad

La Gobernación dio respuesta mediante oficio 201805383 del 17 de mayo de 2018 (Radicado CGR 2018ER0050359), de la siguiente manera:

(...) El Departamento del Cesar elabora para toda la vigencia (2017) una estructura de costos que contiene todos los ítems y conceptos necesarios para la correcta ejecución del PAE aplicada para toda la vigencia 2017, de allí se referencian todos los procesos que se deriven en función de la operación de programa de alimentación, teniendo cuenta que los precios de referencia para insumos, alimentos, logística y administración prevén proyección de ajustes económicos dados por el gobierno nacional. De allí, no dable a que si surge más de un proceso público de convocatoria para la contratación del PAE durante la misma vigencia se estén elaboración nuevas estructuras de costos, pues ello implicaría mayor valor en el coste de las raciones con ocasión a la inflación que mes a mes se da en nuestro país y se refleja en los precios de los productos que componen las minutas patrón.

<sup>95</sup> Facturas Nos. 5739, 5742, 5748, 5750, 5759, 5767, 5770, 5764, 5793, 5810, 5813 y 5824

(...) Esta estructura de costos definida por el departamento del Cesar determina unos valores por ración para cada modalidad a atender en cada sede educativa priorizada por la SED, estos costos se determinan bajo un sistema de precios unitarios, el cual se da por entendido que las relaciones técnicas asociadas a la prestación del servicio y contenidas dentro de la Resolución N° 16432/15 se dan en función de los cortes de matrícula mensuales determinados por el SIMAT.

(...) En resumen, para entrar a determinar el costo de cada una de las raciones es deber de la administración, en desarrollo del principio de la planeación contractual, elaborar unos estudios previos acordes con la situación real por la que está atravesando la entidad en las circunstancias de tiempo, modo y lugar en donde se va a ejecutar. El concepto de estudios previos fue esbozado de forma general en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, haciendo referencia a ellos como el análisis de conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la tramitación de las autorizaciones y las aprobaciones necesarias para la contratación o el desarrollo de los estudios, diseños y proyectos requeridos para tal fin.

(...) De igual forma, la estructura de costos incluye los requerimientos de los complementos alimentarios y/o servicios conexos como arrendamiento, pólizas, transporte, costos directos, costos indirectos, materia prima, mano de obra, etc. Así mismo, la caracterización de la población objetivo del PAE que debe incluir la infraestructura vial, eléctrica, zonas urbanas y rurales, tipos de desplazamiento para entrega y/o preparación de los complementos, disponibilidad de alimentos en las distintas zonas, etc.

(...) Ahora bien, es importante instituir que este tipo de proyectos fundamentan su planeación y estructura con base en información histórica reportada en el SIMAT, definiendo para cada jornada un tipo de complemento alimentario (CJM/T - Almuerzo ) a atender según la cobertura, priorización y la focalización de los beneficiarios en cada institución o sede educativa a ser atendida por los operadores contratados por el Departamento; es por ello que al momento de la elaboración del estudio de costos se procede a cuantificar el número y tipo de raciones a suministrar, número de manipuladoras por tipo de ración, exigencia de capacidad transportadora, insumos y elementos de aseo, capacidad operativa, entre otros ítems o aspectos fundamenta propios de éste tipo de operación, es decir todo el proceso de costeo depende de la cobertura inicial proyectada, la cual varía mes a mes según se valla normalizando la matrícula en el SIMAT y existan solicitud de cambio de modalidad por los rectores y operadores por incumplimiento de las condiciones de infraestructura, acceso y dotación que impidan la operación de cualquiera de los tipos de ración.

Queremos resaltar que el Departamento del Cesar, tiene un entorno geográfico muy diverso en el cual tenemos un mayor porcentaje de área rural, social y étnico, lo cual hace que debamos ser muy cuidadosos al momento de determinar el valor de cada uno de los elementos del costo del servicio PAE, Para determinar estos valores se tomaron como referencia los precios reportados por las centrales mayoristas al

sistema SIPSA - DANE, se estimaron además las frecuencias semanales de cada grupo de alimentos y su gramaje dentro del ciclo de menús (anexo técnico resolución 16432/15), para de esta manera obtener el costo del ciclo; luego se divide entre el número de días hábiles promedio del mes, que resultan de identificar los días hábiles mensuales según el calendario escolar definido por la resolución 007478 del 26 de diciembre de 2016 expedida por la SED.

De este proceso de costeo, como se anotó anteriormente, llegamos al precio unitario por ración y de allí surge la necesidad de la celebración de un contrato de suministro con sistema de precios unitarios, cuya noción implica que, si para lograr el fin o el objeto contractual se requiere adelantar una serie de actividades complementarias no previstas en el contrato, éstas deben ser desarrolladas y remuneradas partiendo de los precios unitarios previamente determinados. Por consiguiente, no es dable a la administración estar variando los precios unitarios todos los meses tomando como base el reporte del SIMAT que modifica las coberturas, además de las circunstancias enunciadas con anterioridad que obligan al cambio de modalidad en determinadas unidades de servicio.

(...) No estamos de acuerdo con lo expuesto en la observación cuando se manifiesta que la estructura de costos fue realizada en forma general, no teniendo en cuenta el número real de raciones y los costos de ejecución. Lo anterior, ya que si realizamos una revisión de la estructura de costos que se tuvo en cuenta, allí se establecen el número de raciones por los días que efectivamente se iban suministrar. Para mayor ilustración, nos permitimos incluir dicha tabla: ver anexo 1-cd (Estructura+ de costos que se tuvo en cuenta para el contrato 2017-02-1266).

En lo relacionado con el costo de operación para la modalidad de refrigerios industrializados, el ítem "bolsas empaque secundario", la situación descrita en cuanto a la comparación que hace la comisión auditoria de la CGR entre la estructura de costos determinada por el Departamento del Cesar y los gastos sufragados por concepto de transporte, arrendamiento de bodegas y compra de bolsas plásticas, es preciso determinar que la comparación sobre las inversiones presupuestadas por la Administración Departamental (estructura de costos) y las realizadas por la Unión Temporal Niñez del Cesar en los conceptos antes mencionados, no son procedentes en este tipo de contratos de suministro a precios unitarios, cuya ejecución se realiza dentro del ejercicio de la libertad de empresa, iniciativa privada y libertad económica lo cual encuentra sustento en lo preceptuado en el artículo 333 de la CP, y lo dispuesto por la Corte en sentencia C524/95 en la cual se refiere a esta como.. " (...)aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios, conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo, con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia"

Es por ello que en palabras de la Corte la libertad de empresa le otorga a toda

persona el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica, de acuerdo con el modelo económico u organización institucional que, como ya se anotó, en nuestro país lo es la economía de mercado,... (Obiter Dictum -C 524 / 95). No puede la Administración Departamental -SED entrar a exigir la inversión de los recursos pagados por un sistema de precios unitarios según lo que esta planeo en su estructura de costos, dado a que los rubros y montos proyectados son un referente para poder llegar al precios unitario que se ajuste a los precios del mercado y no un inamovible en la inversión de los recursos por parte de los operadores, aplicar la teoría planteada por parte del órgano de control sería adoptar una forma de pago diferente a la estipulada en el contrato, que sería la de un sistema de pagos por administración delegada. igualmente se estarían variando las condiciones inicialmente pactadas, sin que se hayan dado las condiciones como para que este ente territorial incline a su favor el equilibrio económico pactado al momento de la suscripción del contrato.

(...) En efecto, no debe desconocer el ente de control que, si bien es cierto hay ciertos ítems que por la misma dinámica de la oferta y demanda han podido ser más favorables para las finanzas contratista, hay otros que han resultado más onerosos para ellos (paro de docentes, alteración del orden público, paro de transportadores, ola invernal, etc). Al analizar de forma objetiva toda la ejecución contractual, se puede determinar que no hay razones de peso que permitan determinar la existencia de un desequilibrio económico a favor de la administración departamental, como para que se entre a estudiar la posibilidad de inclinar la balanza a favor del contratista y en desmedro de los intereses patrimoniales del Estado.

En el caso de un contrato con sistema de pago por administración delegada, sí aplicaría una revisión como la plantea el equipo auditor, que sería en este caso, que la SED vigilará mes a mes la Inversión que hagan los operadores por cada concepto y luego reconocer unos honorarios sobre el monto de dicha inversión; pero este no es el caso, en este tipo de contratos el contratista obtiene todo el provecho de sus esfuerzos en reducir sus costos al implementar el proyecto con el estándar de calidad pactado. Así mismo, se debería verificar de igual forma cuales han sido los ítems en lo que el contratista ha incurrido en mayores gastos que los inicialmente pactados para reconocérselos al momento de cada uno de los pagos.

Es decir, ese tipo de contratos incentiva la reducción de costos, reducción que beneficia al contratista sin sacrificar la calidad del servicio, sin embargo, en estos contratos el operador asume todos los riesgos, especialmente aquellos que incrementen sus costos de producción estimados antes de la presentación de la propuesta, por lo que en ese tipo de contratos el operador debe contar con la capacidad de controlar sus costos, máxime cuando estos servicios incluyen variables complejas y volátiles, como lo son las vías de acceso en zonas rurales, variación en la disponibilidad, cantidad y precio de los alimentos, fluctuaciones del SIMAT, paro de docentes, ola invernal entre otros aspectos relevantes que afectan de manera

valiosa la operación del PAE y sobre el cual la responsabilidad el mismo recae exclusivamente sobre los operadores contratados.

En este caso nuestra obligación principal es verificar el cumplimiento del objeto contractual, en términos de oportunidad, cantidad y calidad, ceñidos en esencia a los aspectos técnicos, Administrativos, legal, financiero y de gestión social tal como lo determina el MEN a través de las normas esgrimidas para el desarrollo del PAE como son el Decreto 1852 de 2015, la Resolución 16432 y se contempla en la documentación contentiva del proceso precontractual y contractual.

En el presente asunto claramente observamos que no se encuentra claro cuál es el daño que se causó al Estado con la ejecución del presente contrato, por lo tanto, su valoración no debe realizarse en abstracto ni basado en simples indicios de un posible daño, ya que de la lectura del numeral 59 del Artículo 41 de la Ley 610 de 2000, tenemos que el daño debe estar determinado y a más de eso, cuantificado a efectos de iniciar diligencias de carácter fiscal.

#### Análisis de respuesta de la Gobernación

La respuesta dada por la Gobernación en lo que se refiere a la ejecución financiera del contrato no es aceptable por este Ente de Control, en la medida que pretenden acreditar situaciones que no fueron previstas, ni definidas desde la etapa precontractual, y prueba de ello es lo dispuesto por la Gobernación tanto en el estudio previo, como en los pliegos de condiciones publicados y aceptados plenamente por el contratista.

Ahora bien, manifiesta la entidad en su respuesta que *“La estructura de costos definida por el departamento del Cesar determina unos valores por ración para cada modalidad a atender en cada sede educativa priorizada por la SED, estos costos se determinan bajo un sistema de precios unitarios”*, pero al revisar los documentos que hacen parte del proceso contractual no se evidenció ni se dejó registro de dicha determinación de precios unitarios, por el contrario, lo que claramente se observó (como debe ser y lo establece la norma) es la estructuración de costos y análisis del sector que dan cuenta de unos estudios previos para finalmente llegar a la estimación del presupuesto oficial, con fundamento en un valor unitario por ración.

En este sentido, la Guía para la estructuración de estudios de costos para la contratación del PAE expedida por el MEN define la importancia del estudio de costos como: *“El propósito de realizar este estudio dentro de la etapa precontractual para la operación del Programa de Alimentación Escolar, consiste en obtener el valor monetario de la prestación del servicio del PAE (...)”*

Por otra parte, es claro para este Ente de Control, que la obligación de realizar unos estudios serios de costos para la estimación de un valor por ración no le compete solamente a la entidad territorial contratante, sino también al proponente y futuro contratista, quien una vez suscribe el contrato pasa a ser un colaborador de la

administración. De manera que el deber de planeación, transparencia, economía y eficiencia le corresponde no sólo a la administración, sino también a contratista que pasa a ser parte de la gestión contractual.

Valga decir, que cuando se exige en la fase previa de la contratación hacer estudios de precios y mercados, estructura de costos, pliegos, etcétera, como en el presente caso; no es un mero formalismo, sino uno de los pilares del mismo contrato, que se funda en el cumplimiento del objetivo, de conformidad con lo establecido en los lineamientos del PAE expedidos por el MEN.

Cabe resaltar que la misma entidad en su respuesta afirmó que: *"(...) la estructura de costos incluye los requerimientos de los complementos alimentarios y/o servicios conexos como arrendamiento, pólizas, transporte, costos directos, costos indirectos, materia prima, mano de obra, etc"*, en tal sentido, desde la etapa precontractual, se tenían previstos todos los costos y gastos en que incurriría el futuro contratista, y adicionalmente, en esta estructuración de costos fueron estimados los gastos de administración y la utilidad del contratista.

Por tanto, no puede resultar ahora que el contratista invirtió un menor valor al presupuestado por la entidad, porque en tal sentido, estaríamos en dos escenarios desfavorables para la ejecución contractual, el primero que denotaría unos estudios de mercados elaborados con una deficiente planeación, o en un escenario en el que el contratista en aras de acrecentar su utilidad sacrificaría calidad respecto a lo contratado por la administración departamental.

Valga la pena aclarar que la CGR no desconoce la libertad de empresa a que hace referencia la Gobernación del Cesar en su respuesta, y por el contrario encuentra que la finalidad de la normatividad que rige la contratación pública en Colombia busca precisamente garantizar la libertad de empresa, la libre competencia y competencia, entre otras. Sin embargo, esto no nos aparta del deber que tienen los servidores públicos -supervisores-, ni los contratistas del Estado, con el Estado.

En este orden de ideas, resaltamos el deber que le asiste al supervisor del contrato, de garantizar y vigilar para que los recursos comprometidos en el contrato sean invertidos por el contratista de manera eficiente y adecuada en términos de cantidad y calidad.

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, establecen que la supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que se ejerza sobre el cumplimiento del contrato.

Así mismo, la Guía de Colombia Compra Eficiente señala entre otras, la función general de: *"Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato"*.

En virtud de ello, al supervisor del contrato, le asistía el deber de velar porque el contratista ejecutara el contrato bajo las condiciones estipuladas en los documentos

previos a la celebración del contrato y los cuales hacen parte integral del mismo, como lo son este caso en particular la estructuración de costos efectuada por la Gobernación del departamento del Cesar y los pliegos de condiciones, labor que no fue realizada.

En el anexo 1 del pliego de condiciones, se establece:

**Tabla 84.**  
**Costos por ración del Programa de Alimentación Escolar detallado 2017**

Modalidad	%	Cifras en pesos	
		R.I - CAJM/T	Almuerzo
ALIMENTOS		4.718.022.699	2.205.155.967
IPC 2016 7,22%		340.641.239	159.212.261
MANIPULADORAS		202.548.129	931.023.583
TRANSPORTE		891.333.333	364.000.000
INSUMOS E IMPLEMENTOS DE ASEO		66.122.052	494.121.745
COSTO DE OPERACIÓN		335.976.384	87.400.000
<b>SUB TOTAL</b>		<b>6.554.643.836</b>	<b>4.240.913.555</b>
RACIONES		3.118.323	1.613.644
<b>VR UNITARIO RACION - COSTO DIRECTO</b>		<b>2.102</b>	<b>2.628</b>
ADMINISTRACIÓN		79	79
UTILIDAD / CTO DIRECTO	10% Aprox	210	263
<b>TOTAL</b>		<b>2.391</b>	<b>2.970</b>

Fuente: Pliego de condiciones Licitación Pública primer semestre de 2017, publicado en SECOP. Página 94 y 95.

Sin embargo, al constatar la ejecución financiera del contrato, se evidenció que el contratista no invirtió lo correspondiente, situación que acrecentó su utilidad, constituyéndose así un menoscabo de los recursos del Estado.

Por todo lo aquí expuesto, la CGR no encuentra fundamento en lo expresado por la Gobernación del departamento del Cesar en su respuesta y por tanto, la observación se mantiene con presunta incidencia disciplinaria y se dará inicio a una indagación preliminar con el fin de profundizar en la determinación del daño patrimonial.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y se solicitará el inicio de indagación preliminar.

## 2.5. DENUNCIAS

Durante el desarrollo de la auditoría no se allegaron denuncias.

## 2.6. SEGUIMIENTO A PLAN DE MEJORAMIENTO

Evaluado el Plan de Mejoramiento presentado por el Departamento del Cesar el 11 de agosto de 2017, se evidenció que contiene veintiocho (28) hallazgos con cuarenta y seis (46) acciones correctivas. Producto del proceso auditor realizado en la vigencia 2017, se establecieron veintidós (22) hallazgos, los cuales tienen treinta y cinco (35) acciones correctivas desarrolladas. Así mismo, contiene seis (6) hallazgos

de vigencias anteriores, con once (11) acciones correctivas ejecutadas. Los 28 hallazgos fueron objeto de seguimiento en la presente auditoría.

Hallazgos con acciones correctivas cumplidas dentro de las fechas de terminación previstas: H1-H2-H3-H4-H5-H6-H7-H9-H11-H12-H14-H15-H16-H17-H18-H20-H21-H22-H23-H24-H25-H26-H27-H28, las cuales fueron eficaces y pueden ser retiradas del plan de mejoramiento de la entidad territorial.

En cuatro (4) hallazgos (H8- H10- H13- H19) las acciones de mejora no fueron eficaces debido a que se siguen presentando falencias en la supervisión de los contratos y convenios y en la gestión documental.

La anterior situación se presenta por debilidades en la metodología implementada por el departamento para establecer acciones de mejora y actividades que permitan que las deficiencias detectadas no se sigan presentando.

## 2.7. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

Resultado de la evaluación del Control Interno Institucional por componentes, se obtuvo una calificación de 1.567, valor correspondiente al concepto “Con Deficiencias.”

**Tabla 85.**  
**evaluación de Control Interno**  
**Departamento del Cesar -vigencia 2017**

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		8	1			
B. Evaluación del riesgo		3	2			
C. Sistemas de información y comunicación		7	1			
D. Procedimientos y actividades de control		6	2			
E. Supervisión y monitoreo		3	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		Alto				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		30,000	45,000	1,500	20%	0,300
B. Evaluación de la efectividad		30,000	50,000	1,667	70%	1,167
Calificación total del diseño y efectividad				1,467		Adecuado
Calificación final del control interno				1,567		Con deficiencias

Fuente: FAC-08 Matriz para la evaluación del control fiscal interno  
Elaboró: Equipo Auditor

En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del Control interno, el puntaje final obtenido es 1.567, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Fiscal Interno de la entidad es "Con deficiencias", como resultado de las siguientes situaciones:

- Deficiencias en la supervisión de los contratos de Salud Pública.
- Debilidades en los pagos por actividades no desarrolladas en Salud Pública.
- Debilidades en planeación y control en Salud Pública.
- Mayor valor reconocido en los servicios de la población pobre no asegurada.
- Errores en la formulación de objeciones y falta de claridad respecto al procedimiento de valoración y determinación de glosas por la Secretaría de Salud Departamental en las actas de auditoría médicas realizadas a las cuentas de las I.P.S por prestación de servicios NO POS.
- Falta de oportunidad en el trámite de revisión, determinación y comunicación de glosas por parte de la Secretaría de Salud Departamental a la facturación presentada por concepto de prestación de servicios a la Población Pobre No Asegurada.

- Debilidades en el Programa de Alimentación Escolar – PAE en la elaboración de la estructura de costos, para establecer el precio de las raciones alimentarias; así como deficiencias en el proceso de supervisión y control, generando pagos indebidos y uso antieconómico del recurso.

## **Hallazgo 22. Gestión Documental (OI)**

Ley 594 de 2000, en su artículo 16, establece las Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas; el artículo 17, señala la responsabilidad general de los funcionarios de archivo, de igual forma el artículo 26, incluye el Inventario documental.

Revisados los expedientes o carpetas de los contratos y convenios, comprobantes de egresos objeto de la muestra contractual, aún no cuenta con un archivo organizado conforme a los lineamientos establecidos en materia documental, es así como algunos de los expedientes no contienen la documentación completa y organizada como unidad de archivo (no contienen el rótulo, en otras no está la totalidad del inventario, no se encuentran foliados) como se evidencia en las carpetas de los contratos: 2017-02-1265, 2017-02-1254, 2017-02-1266, 2017-02-1262, comprobantes de egresos 4924, 3992, 4633, 4542, 4718, 4545, 5462, 6241, 7610, 20654 y 21654.

La anterior situación se presenta por falta de gestión y organización e integridad de la información documental, dificultando la consulta, seguimiento y control de esta, conllevado a un riesgo por el deterioro y pérdida de documentos.

Hallazgo con otra incidencia para ser trasladado al Archivo General de la Nación, para lo de su competencia.

Respuesta de la entidad

No hubo respuesta por parte de la Entidad, quedando en firme el hallazgo.

### 3. ANEXOS

**Anexo No. 1**  
**Matriz de Hallazgos**

HALLAZGO		OBJETIVO (COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE)	A	D	F	\$F	BA	\$BA	IP	OI
1	Hallazgo 1 - Soportes Ejecución Contrato 2017-02- 1063	Salud - Salud Pública	X							
2	Hallazgo 2 - Servicios no ejecutados Contrato 2017-02- 1091	Salud - Salud Pública	X							
3	Hallazgo 3 - Grupo musical y pendones ESE Bosconia	Salud - Salud Pública	X							
4	Hallazgo 4 - Pasacalles y Pendones	Salud - Salud Pública	X							
5	Hallazgo 5 - Contrato de Transporte	Salud - Salud Pública	X							
6	Hallazgo 6 - Fotocopias facturas de agua (	Salud - Salud Pública	X		X	4.308.500				
7	Hallazgo 7 - Valor pagado con recursos de Salud Pública en Servicio de Transporte \$9.333.334	Salud - Salud Pública	X				X	CUALITATIVO		
8	Hallazgo 8 - Valor pagado por servicios y tecnologías No POS	Salud - PPNA	X		X	1.449.960				
9	Hallazgo 9 - Suscripción contratos con la red prestadora de Servicios	Salud - PPNA	X	X						
10	Hallazgo 10 - Oportunidad en el Pago de Servicios de Salud	Salud - PPNA	X							
11	Hallazgo 11 - Planeación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar	PAE	X	X						
12	Hallazgo 12 - Costo ración Almuerzo. Contrato de Prestación de Servicios 2017- 02-0437. UT Alimentación del Cesar	PAE	X						X	
13	Hallazgo 13 - Costo de la ración del almuerzo. Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-1265. UT Alimentando al Cesar.	PAE	X						X	
14	Hallazgo 14 - Costo ración Almuerzo. Contrato de Prestación de Servicios 2017- 02-0414. UT Niñez del Cesar	PAE	X						X	
15	Hallazgo 15 - Costo de la ración del almuerzo. Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-1266. Consorcio PAE II.	PAE	X						X	

HALLAZGO	OBJETIVO (COMPONENTE Y SUBCOMPONENTE)	A	D	F	\$F	BA	\$BA	IP	OI	
16	Hallazgo 16 - Costo ración Almuerzo. Contrato Interadministrativo 2017-02-0817 Cabildo Indígena del Resguardo Businchama	PAE	X					X		
17	Hallazgo 17 - Costo ración Almuerzo. Contrato Interadministrativo 2017-02-1254 Asociación de Autoridades Arhuacas de la Sierra Nevada ASOCIT	PAE	X					X		
18	Hallazgo 18 - Ejecución Contrato Prestación de Servicios 2017-02-437. UT Alimentación del Cesar. (F) y (D).	PAE	X	X				X		
19	Hallazgo 19 - Ejecución Contrato Prestación de Servicios 2017-02-1265. UT Alimentando al Cesar.	PAE	X	X				X		
20	Hallazgo 20 - Ejecución Contrato Prestación de Servicios 2017-02-1266. Consorcio PAE II.	PAE	X	X				X		
21	Hallazgo 21 - Ejecución Contrato de Prestación de Servicios 2017-02-0414. UT Niñez del Cesar. (F) y (D).	PAE	X	X				X		
22	Hallazgo 22 - Gestión Documental (OI)	Control Interno	X						X	
<b>TOTALES</b>			<b>22</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>5.758.460</b>	<b>1</b>	<b>CUALITATIVO</b>	<b>10</b>	<b>1</b>

Elaboró: Equipo Auditor

Anexo No. 2

Cálculo vr. Real recobro		Mayor Vr. Pagado (5-6)	CONTESTACION
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)		
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro			
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)	CONTESTACION
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro		Mayor Vr. Pagado (5-6)	CONTESTACION
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)		
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro			
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)	CONTESTACION
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo Vr. Real recobro			
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)	CONTESTACION
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro			CONTESTACION
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)	
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro			CONTESTACION
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)	
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro			CONTESTACION
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)	
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado). No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado). No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado). No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro		Mayor Vr. Pagado (5-6)	CONTESTACION
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)		
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro			CONTESTACION
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)	
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro			CONTESTACION
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)	
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro			
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)	CONTESTACION
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	33.000	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro			CONTESTACION
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)	
Para la fecha de prestación del servicio la IPS CRO tenía un contrato con la EPS en el que se definió que por este procedimiento NO POS la tarifa sería del SOAT Vigente + 10%, la tarifa SOAT para el año 2016 era de \$303.800 + 10% = 334.180, precio sobre el cual debió establecer la glosa la sec de salud departamental para todos los casos en que se prestó esta terapia.	334.180	6.076	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	0	
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	0	
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	0	
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	0	
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	0	
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	0	

Cálculo vr. Real recobro		Mayor Vr. Pagado (5-6)	CONTESTACION
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)		
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	0	
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	0	
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	0	
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	0	
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	67.180	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	67.180	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	67.180	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro			CONTESTACION
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)	
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	34.180	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	67.180	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	34.180	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	67.180	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.
De acuerdo con el contrato entre EPS y CRO la terapia costaba para la época \$300.000	300.000	34.180	SSD no acepta observación realizada, las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolución 1479 de 2015 (Referencia del mercado), No está normado que el reconocimiento del cobro se base en la tarifa contratada EPS - IPS, ya que esto se trata de un negocio entre particulares y el responsable de pago que es el Ente Territorial, es quien debe definir el valor a reconocer.

Cálculo vr. Real recobro		
Obs CGR	Vr Real Cobro * (6)	Mayor Vr. Pagado (5-6)
Se evidencia que en el Acta de Auditoría AUD-NP-C-20170566 en el que se verificó el mismo medicamento suministrado a la misma paciente en las fact: 90584, 89000, 87814 se realizó glosa: presenta errores y por lo tanto se glosa la dif del valor de Desmopresina 15 microgramos ampolla a precio SISMED vigente al momento de la atención: \$195.700.	3.652.119	194.380
		1.449.960
		<b>CONTESTACION</b>
		La SSDC objeta la obervacion realizada, el medicamento POS u Homologo se escoge de acuerdo a la patologia, y al mecanismo de accion que puede ejercer el medicamento en el usuario, farmacocinética y farmacodinamia; y además las tarifas referentes se reconocen conforme a lo establecido a la Resolucion 1479 de 2015 (Referencia del mercado). No es obligatorio que deba reconocerse para esta tecnología la tarifa contratada EPS - IPS.