

CONTRALORÍA Municipal de Ibagué 	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACION	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	1 de 18

**INFORME FINAL DE ACTUACIÓN ESPECIAL DEL SEGUIMIENTO A LA
DENUNCIA CMI-RE-2025-00004787 - UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ USI ESE**

**UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ USI E.S.E
PVCF 2026**

INFORME FINAL AEF

FRANCY JOHANNA ARDILA SALAZAR
Contralor de Municipal de Ibagué.

LUIS HERNANDO GUTIÉRREZ SAAVEDRA
Director de Control Fiscal Integral

Equipo de Trabajo:

LUIS HERNANDO GUTIÉRREZ SAAVEDRA
Director de Control Fiscal Integral - Supervisor

ELIZABETH TORRES GAITAN
Profesional Universitario - Líder

LEIDY TATIANA RAMOS BARRIOS
Profesional Contratista - Auditor

NINI JOHANNA CAPERA ARANDA
Profesional Contratista - Auditor

LAURA DANIELA DIAZ SANABRIA
Profesional Contratista - Auditor

Ibagué, (mayo - 2026)

CONTRALORÍA Municipal de Ibagué 	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACION	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	2 de 18

TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETIVO GENERAL DE LA AEF	3
1.1.OBJETIVOS ESPECÍFICOS	3
2. HECHOS RELEVANTES	3
3. CARTA DE CONCLUSIONES	4
4. HALLAZGOS	10
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AEF	18
6. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL TERRITORIAL	18

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	3 de 18

1. OBJETIVO GENERAL DE LA AEF

Determinar si la Unidad de Salud de Ibagué USI – ESE gestionó los contratos de mínima cuantía Nos. 010 y 011 de 2025 conforme a los principios de planeación, legalidad y transparencia, o si el retraso en su perfeccionamiento en SECOP II y la imposibilidad de ejecutarlos dentro de la vigencia fiscal 2025 comprometieron los recursos públicos de la entidad.

1.1.OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Iniciar una investigación fiscal y administrativa sobre la gestión de los recursos públicos con ocasión a los contratos de mínima cuantía No. 010 y 011 de 2025.
2. Analizar si existió una posible vulneración a los principios legales y contractuales con ocasión a los procesos de selección de mínima cuantía No. 010 y 011 de 2025.
3. Verificar si se ha ejecutado material y presupuestalmente los contratos de mínima cuantía N. 010 y 011 de 2025.
4. Verificar si se constituyó una reserva presupuestal adecuadamente para los contratos de mínima cuantía N. 010 y 011 de 2025.
5. Analizar si la ejecución de los contratos de mínima cuantía No. 010 y 011 de 2025 ha sido incluida a la vigencia 2026.
6. Analizar si existe justificación fáctica, jurídica y presupuestal de las presuntas actas de suspensión de los procesos de selección de mínima cuantía No. 010 y 011 de 2025.

2. HECHOS RELEVANTES

Se concluye presunto incumplimiento que se origina por la insuficiente planificación y control de los tiempos en las etapas precontractuales, lo que limitó la oportunidad para iniciar y ejecutar el contrato dentro de la vigencia correspondiente, evidenciando debilidades en la articulación entre la fase de planeación y la ejecución contractual.

Así mismo debilidades en la planeación del proceso precontractual, particularmente en la modalidad de selección de la cuantía, cumplimiento en los tiempos de suscripción de contrato y en la posible devolución de los recursos económicos del contrato interadministrativo No. 2269 de 2025 “MAITE”.

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACION	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	4 de 18

3. CARTA DE CONCLUSIONES

Ibagué, mayo 15 de 2026

Doctora
 EDILMA ISABEL HURTADO CARDONA
 Agente Interventora
 UNIDAD DE SALUD DE IBAGUÉ USI E.S.E.
 Avenida No.8 No.35-01 Barrio el Carmen
controlinterno@usiese.gov.co
gerencia@usiese.gov.co
 Ciudad

Asunto: Informe Final de la Actuación Especial de Fiscalización, seguimiento a la denuncia CMI-RE-2025-00004787.

Respetada Doctora Edilma Isabel

La Contraloría Municipal de Ibagué - CMI, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Actuación Especial de Fiscalización, seguimiento a la denuncia CMI-RE-2025-00004787, supervisar y evaluar el uso de recursos, la gestión financiera, contractual y administrativa de Unidad de Salud de Ibagué USI E.S.E para garantizar su legalidad, eficiencia y coherencia con los fines institucionales, conforme lo establece la Guía de Auditoría Territorial – GAT 4.0 adoptada por la Contraloría Municipal de Ibagué, mediante la Resolución 126 de 2024.

Igualmente, de acuerdo con el Memorando de Asignación No. 016 de fecha 27 de febrero de 2026, se asigna la realización de la Actuación Especial de Fiscalización, seguimiento a la denuncia CMI-RE-2025-00004787, lo anterior con el fin de dar cumplimiento a lo programado en el Plan de Vigilancia y Control fiscal territorial – PVCFT 2026.

En virtud de lo anterior, se puede Indicar que la calificación sobre la calidad y Eficiencia del Control Fiscal Interno del Asunto o Materia se presenta **CON DEFICIENCIAS** con una calificación de 2.0, se adjunta el detalle:

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	5 de 18

	CALIDAD DISEÑO DE CONTROL (25%)		RIESGO COMBINADO		VALORACIÓN EFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES (75%)	CALIFICACIÓN SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO DEL ASUNTO O MATERIA
	2,00		6,00		2,00	2,0
	PARCIALMENTE ADECUADO		MEDIO		CON DEFICIENCIAS	CON DEFICIENCIAS

Fuente: Matriz de caracterización de riesgos y controles.

Elaboró: Equipo auditor.

1. Desarrollo de Seguimiento a la Denuncia:

La presente Actuación Especial de Fiscalización se adelanta en ejercicio de la función de control fiscal, con ocasión de la denuncia ciudadana radicada bajo el No. CMI-RE-2025-00004787, recepcionada por la Oficina Asesora de Planeación y Participación Ciudadana.

En atención a lo anterior, mediante Auto de Apertura No. 001 del 16 de febrero de 2026, se dispuso el inicio formal de la actuación, con el fin de verificar y evaluar los hechos puestos en conocimiento de este órgano de control.

CASO CONCRETO:

Refiere el denunciante que existe presuntas irregularidades que afectan la viabilidad de la ejecución de los contratos de mínima cuantía Nro.010 y 011 de 2025, en los cuales se tiene como contratante a la Unidad de Salud de Ibagué USI – ESE y como adjudicataria de estos, a la sociedad COMVALORES SAS identificada con NIT 900.306.448-5 En calidad de representante legal de esta última, fundamenta su denuncia en que no se ha perfeccionado tales contratos en la plataforma SECOP II, circunstancia que ha impedido el inicio de las actividades logísticas y de suministro.

Señala adicionalmente que se les informó que se les informó la intención de la entidad contratante de formalizar tales contratos el día 30 de diciembre de 2025, con fecha de terminación del 31 de diciembre de la misma anualidad, lo que conllevaría a que no fuera materialmente posible garantizar el cumplimiento del objeto contractual y contraviene principios propios de la contratación estatal.

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACION	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	6 de 18

Finalmente, refiere que se requiere el ingreso del personal a las instalaciones de la USI con el fin de tomar medidas y adelantar las gestiones pertinentes una vez se perfeccionen el contrato, situación que torna necesaria la existencia del círculo contractual que se justifique el despliegue técnico, económico y administrativo que ello implica.

Por último, ha solicitado el peticionario:

“-Que se establezca un cronograma de ejecución realista y oportuno que contemple los tiempos técnicos de entrega, independientemente del cierre de vigencia fiscal sugiriendo la figura de vigencias expiradas o la reserva presupuestal correspondiente para garantizar el pago en la vigencia 2026.

Que en caso de insistir en la firma el 30 de diciembre, se firme simultáneamente un Acta de Suspensión por mutuo acuerdo o se reconozca una prórroga automática que permita la entrega de los bienes en condiciones de calidad y garantía técnica.

-Que se nos garantice el conocimiento previo del clausulado del contrato, el cual no ha sido socializado, para verificar que las condiciones de pago y cumplimiento sean equitativas. (...)”

Advertiendo además que, “Hacemos responsable a la Entidad de cualquier perjuicio derivado de la falta de planeación y advertimos que no aceptaremos cargos por incumplimiento cuando la mora es imputable exclusivamente a la administración por el retraso en el perfeccionamiento del vínculo contractual”

Atendiendo a lo expuesto, en primera medida este Ente de Control solicitó a la Dirección Técnica de Control fiscal Integral Informara si había adelantado procesos de auditoria o ha conocido hechos constitutivos de denuncia CMI-RE-2025-00004787, relacionado con los procesos de selección de Mínima cuantía No.010 y 011 de 2025, celebrados entre USI y COMVALORES SAS. Dependencia que allego respuesta el día 14 de enero de 2026 en sentido negativo.

Seguidamente, mediante oficio CMI-RS-2026-00000113 de fecha 29 de enero de 2026, esta Entidad solicitó a la Unidad de Salud de Ibagué USI -ESE allegar “copia de los documentos relacionados con los procesos de Mínima Cuantía No.010 y 011 de 2025, suscritos entre la Unidad de Salud de Ibagué y COMVALORES S.A., representada legalmente por el señor Juan Carlos Ramírez Aya y; Copia de los actos administrativos mediante los cuales, según lo manifestado por el peticionario, la Unidad de SALUD DE Ibagué suspendió los procesos de Mínima Cuantía No.010 y 011 de 2025” estableciendo que la referida solicitud debía ser atendida dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su recibo; sin embargo, solo se obtuvo respuesta el día 13 de febrero de esta anualidad.

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACION	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	7 de 18

Así las cosas, una vez efectuado el requerimiento de la información correspondiente a la Unidad de SALUD DE Ibagué USI – ESE, en concordancia con las solicitudes previamente enunciadas por parte del representante legal de COMVALES SAS, y conforme el análisis efectuado de la información recolectada; la Oficina Asesora de Planeación y Participación Ciudadana, considera necesario realizar una Auditoria Especial de Fiscalización a la Unidad de Salud de Ibagué USI -ESE, enmarcados en los puntos relacionados a continuación, en aras de brindar un respuesta precisa y concreta al requerimiento efectuado por el denunciante.

Iniciar una investigación fiscal y administrativa sobre la gestión de los recursos públicos con ocasión a los contratos de mínima cuantía Nro 010 y 011 de 2025.

Analizar si existió una posible vulneración a los principios legales y contractuales con ocasión a los procesos de selección de mínima cuantía Nro.010 y 011 de 2025
Verificar si se ha ejecutado material y presupuestalmente los contratos de mínima cuantía Nro.010 y 011 de 2025.

Verificar si se constituyo una reserva presupuestal adecuadamente para los contratos de Mínima Cuantía Nro.010 y 011 de 2025.

Analizar si la ejecución de los contratos de mínima cuantía Nro.010 y 011 de 2025 ha sido incluida a la vigencia 2026

Analizar si existe justificación fáctica, jurídica y presupuestal de las presuntas actas de suspensión de los procesos de selección de mínima cuantía Nro.010 y 011 de 2025.

Por las razones anteriormente descritas, este despacho considera necesario proferir Auto de Apertura a la presente denuncia y remitir a la Dirección Técnica de Control, Fiscal Integral, para que sea atendida de fondo en el marco del proceso auditor de la entidad.

Con relación a los temas planteados en la denuncia en comento, mediante memorando de asignación No 016 del 27 de febrero de 2026 se establecen los siguientes objetivos específicos:

1. Iniciar una investigación fiscal y administrativa sobre la gestión de los recursos públicos con ocasión a los contratos de mínima cuantía No. 010 y 011 de 2025.
2. Analizar si existió una posible vulneración a los principios legales y contractuales con ocasión a los procesos de selección de mínima cuantía No. 010 y 011 de 2025.

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	8 de 18

3. Verificar si se ha ejecutado material y presupuestalmente los contratos de mínima cuantía N. 010 y 011 de 2025.
4. Verificar si se constituyó una reserva presupuestal adecuadamente para los contratos de mínima cuantía N. 010 y 011 de 2025.
5. Analizar si la ejecución de los contratos de mínima cuantía No. 010 y 011 de 2015 ha sido incluida a la vigencia 2026.
6. Analizar si existe justificación fáctica, jurídica y presupuestal de las presuntas actas de suspensión de los procesos de selección de mínima cuantía No. 010 y 011 de 2025.

En virtud de lo anterior se concluye lo siguiente:

1. Iniciar una investigación fiscal y administrativa sobre la gestión de los recursos públicos

Del análisis realizado se evidencian irregularidades en la planeación y estructuración de los procesos de selección No. 010 y 011 de 2025, las cuales derivaron en la no ejecución del objeto previsto, pese a que se contaba con recursos públicos con destinación específica provenientes del Contrato Interadministrativo No. 2269 de 2025 (MAITE). Así mismo, se observa que el proponente cumplía con los requisitos establecidos en los estudios previos y no presentó objeciones durante el proceso, lo que permite inferir que la no ejecución no obedeció a condiciones del oferente, sino a deficiencias en la estructuración del proceso.

En este contexto, la situación descrita genera un riesgo de afectación al patrimonio público, en la medida en que la inejecución puede conllevar la devolución de los recursos no ejecutados a la entidad territorial, afectando el cumplimiento de los fines del Estado y los principios de eficiencia y economía. En consecuencia, de conformidad con la Ley 610 de 2000, se advierte la procedencia de adelantar las actuaciones administrativas y fiscales correspondientes para determinar la existencia de daño patrimonial y las responsabilidades a que haya lugar.

2. Analizar si existió posible vulneración a los principios legales y contractuales

Del análisis efectuado se concluye que sí existió vulneración en el principio de planeación, consagrados en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

Lo anterior, en razón a que la entidad no justificó en los estudios previos la división del proceso, ni realizó el análisis técnico, económico o de mercado que sustentara dicha decisión, evidenciándose una deficiencia en la fase precontractual. Como

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	9 de 18

consecuencia de esta inadecuada planeación, no se dio cumplimiento a los términos definidos en los estudios previos, lo que derivó en la suspensión de los procesos y afectó la selección objetiva y la adecuada gestión de los recursos públicos.

3. Verificar si se ejecutaron material y presupuestalmente los procesos

Del análisis efectuado se evidenció que las invitaciones No. 010 y 011 de 2025 no fueron ejecutadas ni material ni presupuestalmente, como consecuencia de la suspensión de los procesos.

En efecto, no se materializó la adquisición de los bienes ni la ejecución de los recursos asignados, lo que implica la no satisfacción de la necesidad pública identificada, en contravía de los fines de la contratación estatal previstos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, así como de los principios de economía en el manejo de los recursos públicos.

4. Verificar si se constituyó una reserva presupuestal adecuadamente

De la revisión efectuada la Unidad de salud de Ibagué USI E.S.E. constituye reserva presupuestal

5. Analizar si la ejecución fue incluida en la vigencia 2026

No se evidencia que la ejecución haya sido trasladada o incorporada a la vigencia 2026, toda vez que los procesos fueron suspendidos y no culminaron en ejecución. En consecuencia, no se materializó la continuidad del objeto en la siguiente vigencia, lo que refuerza el riesgo de incumplimiento de los objetivos del convenio MAITE.

6. Analizar la justificación fáctica, jurídica y presupuestal de la suspensión

Si bien la entidad sustenta la suspensión en el principio de moralidad administrativa (artículo 209 de la Constitución Política) y en la prevención de posibles irregularidades, dicha justificación, aunque válida como medida preventiva, no desvirtúa las fallas evidenciadas en la planeación.

En efecto, la suspensión constituye una actuación posterior que evidencia la existencia de riesgos en el proceso, pero no subsana la deficiente estructuración ni justifica la no ejecución; por el contrario, confirma que el proceso no fue adecuadamente planeado desde su origen, en contravía de los principios de la contratación estatal.

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	10 de 18

4. HALLAZGOS

La realización de la Actuación Especial de Fiscalización al seguimiento a la Denuncia CMI-RE-2025-00004787, determinó el siguiente hallazgo:

HALLAZGO ADMINISTRATIVO No.01 CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA: GESTIÓN CONTRACTUAL: Por el presunto incumplimiento del principio de planeación basado en las deficiencias en la estructuración del proceso contractual de las Invitaciones de Minina cuantía No.10 y 11 de diciembre 3 de 2025.

CONDICIÓN:

En el proceso de mínima cuantía No. 010, celebrado el 3 de diciembre de 2025, cuyo objeto fue la “adquisición de muebles y equipos de oficina, según el listado presentado por servicios y la Unidad de Salud de Ibagué, en cumplimiento de las obligaciones del contrato interadministrativo No. 2269 de 2025, suscrito con la Secretaría de Salud Municipal”, se presentó como proponente la sociedad COMVALORES S.A.S., representada legalmente por Juan Carlos Ramírez Ayala, identificado con cédula de ciudadanía No. 93.357.444, por un valor de cuatrocientos sesenta y ocho millones cuatrocientos cuarenta y ocho mil cuatrocientos sesenta y un pesos (\$468.448.461 M/CTE).

Este proceso contaba con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 2604, expedido el 25 de noviembre de 2025, por el mismo valor (\$468.448.461 M/CTE). No obstante, dado que no se alcanzó el perfeccionamiento del contrato, no se efectuaron el registro presupuestal, la aprobación de garantías ni el pago de los derechos tributarios, conforme a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

De igual forma, en el proceso de mínima cuantía No. 011, celebrado el 3 de diciembre de 2025, cuyo objeto fue la “adquisición de mobiliario hospitalario para el fortalecimiento de los servicios asistenciales de la USI, en cumplimiento de las obligaciones del contrato interadministrativo No. 2269 de 2025, suscrito con la Secretaría de Salud Municipal”, se presentó como proponente la sociedad COMVALORES S.A.S., representada legalmente por Juan Carlos Ramírez Ayala, identificado con cédula de ciudadanía No. 93.357.444, por un valor de cuatrocientos ocho millones novecientos ochenta mil seiscientos quince pesos (\$408.980.615 M/CTE).

Este proceso contaba con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 2620, expedido el 27 de noviembre de 2025, por el mismo valor (\$408.980.615 M/CTE). No obstante, dado que no se alcanzó el perfeccionamiento del contrato, no se

CONTRALORÍA Municipal de Ibagué 	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	11 de 18

efectuaron el registro presupuestal, la aprobación de garantías ni el pago de los derechos tributarios, conforme a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

Respecto de los procesos anteriormente descritos, es importante señalar que la fuente principal de los recursos económicos proviene del contrato interadministrativo No. 2269 de 2025, cuyo objeto fue: “SSM287 - Convenio interadministrativo entre la Secretaría de Salud Municipal y la Unidad de Salud de Ibagué para fortalecer el desempeño institucional de la ESE, en el marco de la implementación de las Rutas Integrales de Atención en Salud del Modelo de Acción Territorial”, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025.

Lo anterior se encuentra reflejado en la matriz financiera, la cual contempla como proceso administrativo la adquisición de mobiliario, con un presupuesto total de ochocientos setenta y ocho millones setecientos veintitrés mil ochocientos treinta y un pesos (\$878.723.831 M/CTE), tal como se evidencia en la siguiente imagen:

PROCESO	COMPONENTE	ruta	PROFESIONAL IAREA	CANTIDAD	TIEMPO	VALOR MES	VALOR TOTAL
PROCESOS ADMINISTRATIVOS	Talento Humano	Todas	Profesional de apoyo financiero	1	5	\$ 4.515.000	\$ 22.575.000
			Segunda Fase COSTOS	1	NIA	\$ 32.500.000	\$ 32.500.000
			Sistema para control de entrada y salida de personal	1	NIA	\$ 39.899.750	\$ 39.899.750
	Recursos Físicos	Todas	Apoyo integral para la ejecución de las RIAS	1	NIA	\$ 60.000.000	\$ 60.000.000
			Adquisición de mobiliario	1	NIA	\$ 878.723.831	\$ 878.723.831
			Técnicos y/o Tecnólogos de apoyo "almacén"	6	5	\$ 2.840.000	\$ 85.200.000
	Tecnología de la Información	Todas	Planta Telefónica	1	NIA	\$ 33.184.167	\$ 33.184.167
			Adecuaciones Datacenter	1	NIA	\$ 197.715.028	\$ 197.715.028
			Backup Externo	1	NIA	\$ 127.716.668	\$ 127.716.668
			Mantenimiento Chatbot	1	NIA	\$ 45.000.000	\$ 45.000.000
			Internet zona rural	1	5	\$ 13.765.200	\$ 68.826.000
			Compra equipos de computo	1	NIA	\$ 857.000.000	\$ 857.000.000
			Servicio de conectividad en la red	1	NIA	\$ 107.084.791	\$ 107.084.791
			Banco de baterías de respaldo "Martínica"	1	NIA	\$ 33.439.010	\$ 33.439.010
			FIREWALL	1	NIA	\$ 149.156.667	\$ 149.156.667
			Ingeniero de sistemas "apoyo en la consolidación y reportes de indicadores"	1	5	\$ 4.524.000	\$ 22.620.000

Fuente: Matriz financiera suministrada por la entidad – Convenio MAITE 2025.

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	12 de 18

Aunado a lo anterior, es pertinente señalar que el rubro económico correspondiente a los procesos de mínima cuantía No. 010 y 011 se encuentra incorporado en la Resolución No. 079 de 2026, cuyo objeto es: *“incorporar el saldo de caja, bancos, cuentas por cobrar y cuentas por pagar, así como efectuar movimientos en el presupuesto de ingresos y gastos de la Unidad de Salud de Ibagué USI E.S.E., para la vigencia fiscal 2026”*, tal como se evidencia en la siguiente imagen:

23	2.3	GASTOS DE INVERSION	1.588.030.737,95
2302	2.3.2.01.01.003	MAQUINARIA Y EQUIPO (DOTACION)	1.588.030.737,95
230209	2.3.2.01.01.003.099	CUENTAS POR PAGAR VIGENCIAS ANTERIORES	1.588.030.737,95

Fuente: Resolución No. 079 del 13 de enero de 2026, página 7.

En virtud de lo anterior, en el rubro presupuestal 230209 se encuentran incorporados ochocientos setenta y siete millones cuatrocientos veintinueve mil setenta y seis pesos (\$877.429.076 M/CTE).

De lo anterior se concluye que, al tratarse de recursos provenientes del contrato interadministrativo No. 2269 de 2025 “MAITE”, y al no haberse ejecutado dicho rubro a 31 de diciembre de 2025, estos deben ser incluidos en la liquidación del contrato. En consecuencia, la Unidad de Salud de Ibagué USI E.S.E. estaría sujeta a responder por dichos recursos, teniendo en cuenta que, mediante las Resoluciones No. 2149 y 2150 del 3 de diciembre de 2025, fueron adjudicados los procesos correspondientes.

Ahora bien, es preciso señalar que la modalidad de selección utilizada para estos procesos contractuales fue la convocatoria pública de mínima cuantía, lo cual no resulta aceptable para este ente de control. Lo anterior, teniendo en cuenta que la naturaleza de los objetos contractuales corresponde a un suministro, por lo que debió aplicarse la modalidad de convocatoria pública de mayor cuantía, conforme a lo establecido en el Acuerdo No. 005 de 2014, artículo 6, numeral 6.1.

En este sentido, al realizar el cálculo de la mayor cuantía (superior a 350 SMLMV, esto es, $350 \times \$1.423.500 = \$498.225.000$), y compararlo con el valor total de los procesos No. 010 y 011, que asciende a ochocientos setenta y siete millones cuatrocientos veintinueve mil setenta y seis pesos (\$877.429.076 M/CTE), se evidencia que se trata de un proceso que debió adelantarse bajo la modalidad de convocatoria pública de mayor cuantía, razón por la cual no es aceptable para este Ente de Control.

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACION	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	13 de 18

Finalmente, es pertinente indicar que los tiempos de ejecución de estos procesos contractuales no cumplieron con lo establecido en el cronograma de apertura previsto para cada uno de los procesos de mínima cuantía, como lo establecen las resoluciones 2127 y 2131 de 2025, las cuales refieren los siguientes términos:

ACTIVIDAD	FECHA
Publicación auto de apertura del proceso, y de termino de condiciones	27 de noviembre de 2025
Plazo para Presentar solicitud a MIPYME	Hasta el 28 de noviembre de 2025, a las 9:00- a.m.
Plazo para Limitar a MIPYME	Hasta el 28 de noviembre de 2025, a las 11:00- a.m.
Recepción de ofertas	Hasta el 28 de noviembre de 2025 a las 6:00 p.m.
Cierre del proceso y publicación de las actas de recibo de ofertas	Hasta el 28 de noviembre de 2025 a las 6:10 p.m.
Publicación de informe de evaluación	Hasta el 1 de diciembre de 2025 a las 6:00 p.m.
Termino para la presentación de observaciones al informe de evaluación	Hasta el 2 de diciembre de 2025 a las 6:00 p.m.
Respuesta a las observaciones presentadas al informe de evaluación	Hasta el 3 de diciembre de 2025 a las 2:00 p.m.
Publicación del acto administrativo por el cual se adjudica o se declara desierto el proceso contractual	Dentro de un término no mayor a dos (02) días hábiles siguientes
Suscripción del contrato	Dentro de un término no mayor a dos (02) días hábiles siguientes

Fuente: Resoluciones Internas No. 2127 y 2131 de 2025 expedidas por la entidad.

De la imagen anterior se concluye que, al no presentarse observaciones al informe de evaluación, las invitaciones de mínima cuantía No. 010 y 011 de 2025 fueron adjudicadas mediante las Resoluciones No. 2149 y 2150 del 3 de diciembre de 2025. No obstante, de acuerdo con el cronograma establecido, la suscripción del contrato debía realizarse dentro de un término no mayor a dos (2) días hábiles siguientes, situación que no se cumplió en virtud a la suspensión de los mismos la cual se encuentra establecida en las resoluciones 2400 y 2401 del 30 de diciembre del año 2025.

Lo que para este Ente de Control resulta inadmisibles, ya que se debió dar cumplimiento oportuno al cronograma establecido en la apertura del proceso contractual de mínima cuantía. Según resolución 2131 del 27 de noviembre de 2025.

De lo anterior se concluye que este incumplimiento se origina por la insuficiente planificación y control de los tiempos en las etapas precontractuales, lo que limitó la oportunidad para iniciar y ejecutar el contrato dentro de la vigencia correspondiente,

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	14 de 18

evidenciando debilidades en la articulación entre la fase de planeación y la ejecución contractual.

Criterio:

- **La Ley 80 de 1993**, artículo 25 las entidades estatales deben garantizar el principio de planeación, estructurando los procesos contractuales de manera previa, organizada y suficiente, incluyendo la adecuada programación de los tiempos, con el fin de asegurar la ejecución del objeto contractual dentro de la vigencia fiscal correspondiente.
- **ACUERDO NUMERO 005 DE 2014.** *“Por el cual se adopta el Estatuto de Contratación de la Unidad de Salud de Ibagué, E.S.E. de acuerdo a la Resolución 5185 del 14 de diciembre de 2013 emanada del Ministerio de Salud y Protección Social”* (JUNIO 05 DE 2014):
- Artículo 5.12. En virtud del principio de economía, la Unidad de Salud de Ibagué, E.S.E, procederá con austeridad y eficiencia en el proceso de contratación y optimizará el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en las actuaciones y la protección de los derechos de las personas.
- Artículo 5.14 En virtud del principio de planeación, la Unidad de Salud de Ibagué, E.S.E., hará el análisis de la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de riesgo del objeto a contratar, dejando las respectivas constancias de este análisis en los documentos del proceso.
- Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.” Art. 38 numeral 1

Causa:

Debilidades en la planeación del proceso precontractual, particularmente en la modalidad de selección de la cuantía, cumplimiento en los tiempos de suscripción de contrato y en la posible devolución de los recursos económicos del contrato interadministrativo No. 2269 de 2025 “MAITE”.

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	15 de 18

Efecto:

Imposibilidad de perfeccionar y ejecutar los contratos dentro de la vigencia fiscal 2025, lo que afectó la eficiencia del proceso contractual y evidencia riesgo en el cumplimiento del principio de planeación, lo que puede acarrear detrimentos patrimoniales en un futuro.

Respuesta a la observación

“Dentro de la Carta de Observaciones dejada por el Ente control Fiscal se observa que se constituyó una OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA, según expresa el órgano de control por debilidades en la articulación entre la fase de planeación y la fase de ejecución contractual, al respecto nos permitimos manifestar lo siguiente: (...)”

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta a la observación

Con base en el análisis de la respuesta emitida por la entidad y la revisión de los estudios previos y documentos contractuales, se concluye que los argumentos expuestos no desvirtúan la observación formulada por el ente de control, por las siguientes razones:

En primer lugar, se evidencia que la entidad no dio cumplimiento al principio de planeación, eje estructural de la contratación estatal consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el cual impone a las entidades públicas la obligación de estructurar los procesos contractuales con base en estudios previos completos, claros y suficientes. En el caso analizado, la identificación de irregularidades desde etapas tempranas del proceso y la posterior suspensión del mismo evidencian que la estructuración inicial no fue adecuada, configurándose una debilidad en la fase precontractual y una vulneración a los principios de economía, responsabilidad y eficiencia.

En segundo lugar, la justificación presentada por la entidad respecto a la división de los procesos contractuales no resulta razonable ni jurídicamente sustentada, toda vez que, al revisar los estudios previos, no se evidencian las circunstancias expuestas por la USI en su respuesta que permitan explicar o justificar la decisión de adelantar dos procesos contractuales independientes, pese a que el objeto contractual obedecía a una misma finalidad institucional. Esta situación evidencia una deficiencia en la planeación, en contravía de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en tanto no se definieron de manera clara y suficiente las

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACION	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	16 de 18

condiciones del proceso, incluida la forma de contratación y la eventual división del objeto.

De igual forma, conforme a la Guía para la Elaboración de Estudios Previos de Colombia Compra Eficiente, las entidades deben sustentar adecuadamente las decisiones adoptadas en la estructuración del proceso contractual mediante estudios y análisis técnicos suficientes. Sin embargo, en el expediente contractual no se evidencian soportes que permitan justificar de manera objetiva la decisión adoptada por la entidad frente a la estructuración del proceso objeto de análisis.

Ahora bien, frente al argumento de la entidad según el cual la unificación de los bienes en un solo proceso contractual resultaba técnicamente improcedente debido a las exigencias sanitarias aplicables al mobiliario hospitalario, se precisa que, si bien dichas condiciones técnicas pueden ser válidas, no resultan suficientes para desvirtuar la observación formulada, en tanto no fueron contempladas ni justificadas en los estudios previos. En efecto, la existencia de diferencias técnicas entre los bienes no implica necesariamente la obligación de adelantar procesos contractuales independientes, toda vez que la normativa de contratación estatal permite estructurar procesos unificados mediante la definición de ítems, lotes o especificaciones diferenciadas dentro de un mismo proceso, siempre que exista una adecuada planeación. En este caso, la entidad no demostró desde la fase precontractual la imposibilidad técnica, jurídica o de mercado de adelantar un único proceso contractual, ni realizó el análisis correspondiente que justificara la división del objeto, evidenciándose una ausencia de sustento técnico en la planeación.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 31 de enero de 2011 (Rad. 25000-23-26-000-1995-00867-01 – 17767), ha señalado que, aunque el fraccionamiento contractual no se encuentra expresamente prohibido en la Ley 80 de 1993, su prohibición se deriva de los principios que rigen la contratación estatal, particularmente los de transparencia y selección objetiva, indicando que la división de un mismo objeto contractual con el fin de eludir procedimientos de selección constituye una vulneración al ordenamiento jurídico. Así mismo, ha precisado que la falta de una adecuada estructuración del proceso frente a una necesidad común evidencia deficiencias en la planeación.

En tercer lugar, se debe señalar que los recursos destinados para la adquisición de los bienes objeto de los procesos contractuales analizados provienen del Contrato Interadministrativo No. 2269 de 2025 (MAITE), lo cual implica una destinación específica de los recursos públicos. En este contexto, la no ejecución de los contratos, derivada de las inconsistencias en la planeación y la posterior suspensión de los procesos, genera la obligación de reintegrar los recursos no ejecutados a la

	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	17 de 18

entidad territorial correspondiente, afectando el cumplimiento de los objetivos del convenio y la prestación efectiva del servicio público de salud. Así mismo, se evidencia la existencia de dos procesos judiciales relacionados con los procesos de mínima cuantía No.10 y 11 celebrados el 3 de diciembre de 2025, los cuales pueden acarrear riesgos económicos para la entidad, tales como eventuales condenas, conciliaciones o costos asociados a la defensa judicial, con posible afectación al patrimonio público.

En cuarto lugar, si bien la entidad manifiesta que la suspensión de los procesos contractuales se realizó como una medida preventiva orientada a salvaguardar el principio de moralidad administrativa consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, dicha actuación no desvirtúa la observación formulada. Por el contrario, la suspensión constituye una acción posterior que evidencia la materialización de riesgos derivados de una deficiente planeación, pero no subsana las falencias estructurales identificadas en la fase precontractual. En este sentido, las acciones correctivas adoptadas con posterioridad no eliminan la causa de la Observación planteada por el Ente de Control, sino que la confirman, al demostrar que el proceso no se encontraba debidamente estructurado desde su origen.

En consecuencia, y con fundamento en el análisis realizado, se configura la **observación Administrativa No.01 como hallazgo administrativo No.01 con presunta incidencia disciplinaria**, en razón a que la Unidad de Salud de Ibagué USI E.S.E. no garantizó el cumplimiento del principio de planeación consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y en Acuerdo número No.005 de 2014. Según artículo 5.12. principio de economía, artículo 5.14 principio de planeación, al evidenciarse deficiencias en la estructuración del proceso contractual, particularmente en la ausencia de justificación técnica, económica y jurídica en los estudios previos que sustentara la división del objeto contractual de las Invitaciones de mínima cuantía No.10 y 11 de diciembre 3 de 2025 en procesos independientes, pese a tratarse de una necesidad común, con igual finalidad, temporalidad y fuente de financiación.

Dicha situación generó la no ejecución del objeto contractual, afectando el cumplimiento de los fines del Contrato Interadministrativo No. 2269 de 2025 (MAITE), y con ello, el riesgo de devolución de recursos públicos con destinación específica, así como la materialización de riesgos jurídicos derivados de la existencia de procesos judiciales relacionados con los contratos analizados, los cuales pueden conllevar eventuales condenas, conciliaciones o costos asociados a la defensa judicial, con posible afectación al patrimonio público.

CONTRALORÍA Municipal de Ibagué 	INFORME FINAL ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	Código	130.01. P06.F03	Fecha Emisión	17/03/2026
		Versión	03	Página	18 de 18

Lo anterior evidencia una inadecuada gestión contractual y una vulneración de los principios de planeación, economía, configurándose una conducta que podría derivar en responsabilidad disciplinaria conforme a lo dispuesto en la Ley 1952 de 2019, y eventualmente en responsabilidad fiscal en los términos de la Ley 610 de 2000, en caso de materializarse un daño al patrimonio público.

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AEF

Tipo de hallazgo	Cantidad	Valor	Referenciación
1. Administrativos	1		
2. Disciplinarios	1		
3. Penales	0		
4. Fiscales	0		

6. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL TERRITORIAL

No se generaron beneficios de Control Fiscal ni cualitativos ni cuantitativos en esta Actuación Especial de Fiscalización.



LUIS HERNANDO GUTIÉRREZ SAAVEDRA
Director Técnico de Control Fiscal Integral
Supervisor de Auditoría

Proyecto: Elizabeth Torres Gaitán - Profesional Universitario

