



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Informe Final de Actuación Especial de Fiscalización

**Subred Integrada de Servicios de
Salud Sur E.S.E.**

**Subred Integrada de Servicios de
Salud Sur Occidente E.S.E.**

**Subred Integrada de Servicios de
Salud Norte E.S.E.**

**Subred Integrada de Servicios de
Salud Centro Oriente E.S.E.**

Código de Auditoría 146

Septiembre 2025



Pacto Global
Red Colombia

INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR E.S.E.
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE E.S.E.
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E.

“REVISAR Y EVALUAR LA GESTIÓN CONTRACTUAL RELACIONADA CON LA COMPRA DE MEDICAMENTOS, IDENTIFICANDO Y ANALIZANDO LAS CONDICIONES, COINCIDENCIAS Y DIFERENCIAS EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES SUSCRITOS CON CONTRATISTAS EN COMÚN”

CÓDIGO ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN 146

PDVCF 2025

DIRECCIÓN SECTORIAL SALUD

Bogotá D.C., septiembre de 2025

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor de Bogotá D.C.

Javier Tomas Reyes Bustamante
Contralor Auxiliar

Andrés Ricardo Domínguez García
Director Sectorial

Pablo César García Camacho
Subdirector de Fiscalización

Blanca Lisbeth Camargo Barrera
Alexandra Moreno Briceño
Andrés Matero Palomino Ríos
Carolina del Pilar Hernández Velandia
Asesores

Equipo de Auditoría:

<i>Sandra Viviana Moreno Rangel</i>	Gerente 039-01
<i>Rosa Cecilia Cáceres Corzo</i>	Profesional Especializado 222 – 07
<i>Martha Lucia Tamayo Joven</i>	Profesional Especializado 222 – 07
<i>Zulma Carolina Ángel Romero</i>	Profesional Especializado 222 – 07
<i>Shisthey Rosero González</i>	Profesional Especializado 222 – 05
<i>Diego Alejandro Varón Rosario</i>	Profesional Universitario 219 – 03
<i>Lilia Patricia Parra Méndez</i>	Profesional Universitario 219 – 03
<i>Marycela Rodríguez Díaz</i>	Profesional Universitario 219 – 03 (E)
<i>Cristian Rene Pérez Lesmes</i>	Contratista Profesional de Apoyo
<i>Juan Francisco Corredor Ordoñez</i>	Contratista Profesional de Apoyo
<i>Isabel González Moncaleano</i>	Contratista Profesional de Apoyo

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES	7
1.1.	ASUNTO.....	8
1.2.	OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	9
	Objetivo General.....	9
	Objetivos Específicos.....	9
1.3.	ALCANCE	9
1.4.	FUENTES DE CRITERIO.....	10
1.5.	CONCEPTO DEL ASUNTO O TEMA EVALUADO	13
1.6.	CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON REVISAR Y EVALUAR LA COMPRA DE MEDICAMENTOS ADQUIRIDOS POR LAS 4 SUBREDES INTEGRADAS DE SERVICIOS DE SALUD, EN RELACIÓN A CONTRATISTAS EN COMÚN.....	13
1.7.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.	16
1.8.	PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO	16
2.	RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO	18
2.1.	CONTROL FISCAL INTERNO.....	18
2.1.1.	Evaluación del diseño de Controles.....	18
2.1.2.	Evaluación de la efectividad de los Controles	18
2.2.	HALLAZGOS	19
2.2.1.	Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$98.556.550 y presunta incidencia disciplinaria por realizar modificación de precios sin justificación técnica dentro del contrato 4447 de 2024, suscrito por la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. 20	
2.2.2.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión y liquidación del Contrato 02 BS 0008 2024 de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.	41

2.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por limitación del término otorgado para responder la aclaración de la oferta en el proceso de contratación IC-640-2022 de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E. ____ 49

2.2.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por realizar modificaciones contractuales sin justificación técnica en los precios ofertados de medicamentos de los Contratos 6899-2023 y 4639-2023; 5543-2024 y 5363-2024, de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E. _____ 61

2.3. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS -----77

2.4. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL -----77

TABLA DE CUADROS

Cuadro 1. Mayores valores pagados dentro del contrato 4447 de 2024	24
Cuadro 2. Relación contratos 6899-2023, 4639-2023, 5543-2024 y 5363-2024	62
Cuadro 3. Relación de medicamentos con ajuste de precio por contrato.....	63
Cuadro 4. Variación de precios medicamentos contratos 4639-2023 y 6899-2023 5543-2024 y 5363-2024	75

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctoras:

Viviana Marcela Clavijo

Gerente

Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.

Andrea Elizabeth Hurtado Neira

Gerente

Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.

Eliana Ivont Hurtado Sepúlveda

Gerente

Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.

Victoria Eugenia Martínez Puello

Gerente

Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.

Bogotá D.C.

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, Decreto Ley 403 de 2020 y la Ley 1474 de 2011, y en cumplimiento del Plan Distrital de Vigilancia y Control Fiscal - PDVCF 2025, adelantó Actuación Especial de Fiscalización a revisar y evaluar la compra de medicamentos adquiridos por las 4 Subredes Integradas de Servicios de Salud, en relación a contratistas en común a las Subredes Integradas de Servicios de Salud Sur, Sur Occidente, Norte y Centro Oriente vigencias 2022, 2023 y 2024, acorde a los criterios evaluados.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como, el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto de la Actuación Especial de Fiscalización.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, D.C., consiste en la producción de un informe que contenga conclusión y concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a revisar y evaluar la compra de medicamentos adquiridos por las 4 Subredes Integradas de Servicios de Salud, en relación a contratistas en común.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C., consecuentes con las de general aceptación. Por lo tanto, requirió de planeación y ejecución del trabajo, con el propósito que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La actuación especial incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso evaluado y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. Los estudios, análisis y conclusiones están documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a las Subredes Integradas de Servicios de Salud Sur, Sur Occidente, Norte y Centro Oriente, concediéndoles el término establecido para presentar respuesta y así, ejercer su derecho de contradicción y defensa.

1.1. ASUNTO

La Actuación Especial de Fiscalización se incluyó en el Plan Distrital de Vigilancia y Control Fiscal, con el fin de ejercer vigilancia y control fiscal a revisar y evaluar la compra de medicamentos adquiridos por las 4 Subredes Integradas de Servicios de Salud, en relación a contratistas en común.

1.2. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Objetivo General

Realizar la Actuación Especial de Fiscalización a las Subredes Integradas de Servicios de Salud Norte, Sur, Sur Occidente y Centro Oriente E.S.E., con el fin de revisar y evaluar la gestión contractual relacionada con la compra de medicamentos, identificando y analizando las condiciones, coincidencias y diferencias en los procesos contractuales suscritos con contratistas en común.

Objetivos Específicos

- Identificar los contratos suscritos por cada una de las Subredes Integradas de Servicios de Salud para la adquisición de medicamentos destinados a los servicios ambulatorio, hospitalario y de urgencias durante el período evaluado.
- Verificar los valores unitarios y totales de los medicamentos adquiridos por cada Subred, confrontándolos entre sí, en los casos en que se haya contratado con proveedores en común.
- Analizar la relación entre los valores contratados y pagados de los medicamentos y su destinación específica para la cobertura efectiva de las necesidades asistenciales a los servicios de atención (ambulatorio, hospitalario y urgencias).
- Comparar las condiciones económicas pactadas, cuando sean los mismos contratistas en las diferentes Subredes, con el fin de establecer si existieron diferencias injustificadas en precios o condiciones contractuales.

1.3. ALCANCE

La presente Actuación Especial de Fiscalización abarca el análisis de los contratos suscritos por las Subredes Integradas de Servicios de Salud Sur, Sur Occidente, Norte y Centro Oriente E.S.E., cuyo objeto corresponde a la adquisición de medicamentos durante las vigencias 2022, 2023 y 2024.

Con base en la identificación del universo contractual, se delimitó la muestra a aquellos contratos que presentan coincidencias en los medicamentos contratados y que fueron celebrados con proveedores comunes entre dos o más Subredes dentro de un periodo máximo de un mes. Asimismo, se incluyeron contratos de mayor valor económico, seleccionados por su relevancia para los fines de control fiscal.

El alcance de la evaluación comprende las etapas precontractual y contractual, con énfasis en los siguientes aspectos:

- Verificación del cumplimiento del marco normativo aplicable y de los criterios definidos en los estudios previos.
- Análisis de los valores unitarios y totales contratados y pagados, y su destinación específica a los servicios ambulatorio, hospitalario y de urgencias.
- Comparación de las condiciones económicas pactadas con los mismos contratistas en las diferentes Subredes, con el fin de establecer posibles diferencias injustificadas en precios o cláusulas contractuales.
- Revisión de los documentos soporte entregados por las Subredes, tales como estudios previos, informes técnicos, actas y contratos.

1.4. FUENTES DE CRITERIO

Ámbito	Norma	Artículo o numeral
Constitución Política	Constitución Política de Colombia de 1991	Artículo 1, 2, 48, 49, 209, 267 y 272; los principios de la función pública.
Leyes	Ley 100 de 1993	Estatuto de Contratación Estatal, artículos 154 y 165
	Ley 57 de 1887	Código Civil

Ámbito	Norma	Artículo o numeral
	Ley 806 de 1998	<i>Por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional. Artículos 2 y 3 regula el conjunto de beneficios de los afiliados al SGSS</i>
	Ley 715 de 2001	<i>Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Artículos 42 43 y 44 Competencias de los ET en Salud Pública</i>
	Ley 1437 de 2011	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Aplicación integral de la norma.
	Ley 1122 de 2009	Artículo 33 cambio en la nomenclatura del PAB por PSPIC
	Ley 1438 de 2011	<i>Por medio de la cual se reforma el SGSSS y se dictan otras disposiciones.</i>
	Ley 80 de 1993	Estatuto de contratación
	Ley 1150 de 2011 y sus modificaciones	<i>Introduce medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.</i>
	Ley Estatutaria 1751 de 2021	<i>Por medio de la cual se regula el derecho a la salud</i>
	Ley 1474 de 2011	<i>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.</i>
Decretos	Decreto 1421 de 1993	<i>Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá</i>
	Decreto 410 de 1971	Código de Comercio
	Decreto 806 de 1998	<i>Por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional, Artículos 2 y 3 regulan el conjunto de beneficios de los afiliados al SGSS</i>
	Decreto 1082 de 2015	<i>Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional</i>

Ámbito	Norma	Artículo o numeral
	Decreto 780 de 2016	<i>Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.</i>
Acuerdos	Acuerdo 761 de 2020	<i>Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI. Artículos 98 y 99 EGAT.</i>
	Acuerdo 641 de 2016	<i>Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones.</i>
	Acuerdo 17 de 1997 modificado Acuerdo Distrital 11 de 2000	<i>Por el cual se transforman los Establecimientos Públicos Distritales Prestadores de Servicios de Salud como Empresa Social del Estado, se crea la Empresa Social del Estado La Candelaria y se dictan otras disposiciones.</i>
Resoluciones	Resolución 5185 de 2013	<i>Por medio de la cual se fijan los lineamientos para que las Empresas Sociales del Estado adopten el estatuto de contratación que regirá su actividad contractual.</i>
	Resolución 1035 del 14/06/2022	<i>Adopta el Plan Decenal de salud Pública 2022 a 2031</i>
	Resolución 355 de 2022	<i>Por medio de la cual se realiza la transferencia a título gratuito, en el marco de la atención de la emergencia sanitaria derivada del Convenio Coronavirus COVID -19, de unos vehículos de mediana y baja complejidad (ambulancias) a favor de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E., para la prestación del servicio de salud.</i>
	Resolución 754 de 2017	Manual de Contratación Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.
	Resolución 680 de 2023	Manual de Contratación Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.
	Resolución 749 de 2024	Manual de Contratación Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.
	Resolución 681 de 2023	Manual de Supervisión Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.
	Resolución 152 de 2019	Manual de Contratación Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.
	Resolución 053 de 2022	Manual de Contratación Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.
	Resolución 010 de 2017	Manual de Supervisión Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.
	Resolución 1200 de 2017	Manual de Contratación Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.
	Resolución 311 de 2018	Manual de Supervisión Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.

Ámbito	Norma	Artículo o numeral
	Resolución 702 de 2022	Manual de Contratación Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.
	Procedimiento CO-CBS-MA-02-01	Manual de Supervisión Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.

1.5. CONCEPTO DEL ASUNTO O TEMA EVALUADO

Como resultado de la actuación especial adelantada, la Contraloría de Bogotá D.C. conceptúa que el asunto o tema evaluado a las Subredes Integradas de Servicios de Salud Sur, Sur Occidente y Centro Oriente E.S.E., cumple parcialmente frente los criterios aplicables en la (administración, recaudo, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión, disposición) del erario distrital. Sin embargo, se observaron falencias en los estudios del sector al no contemplar los contratos suscritos de medicamentos de las otras Subredes de Salud, lo que limita la eficiencia y transparencia dentro de los procesos de contratación de medicamentos adelantados en las Subredes de Salud, de la misma manera la carencia de estudios de mercado que soporten o justifiquen de manera técnica las modificaciones contractuales y la inclusión de cláusulas restrictivas que limitan la pluralidad de oferentes que dieron origen a los hallazgos que se desglosan en el presente informe.

Como resultado de la actuación especial adelantada, la Contraloría de Bogotá D.C. conceptúa que el asunto o tema evaluado a la Subred Integrada de Servicio de Salud Norte E.S.E., cumple frente los criterios aplicables en la (administración, recaudo, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión, disposición) del erario distrital.

1.6. CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON REVISAR Y EVALUAR LA COMPRA DE MEDICAMENTOS ADQUIRIDOS POR LAS 4 SUBREDES INTEGRADAS DE SERVICIOS DE SALUD, EN RELACIÓN A CONTRATISTAS EN COMÚN.

Corresponde a la Contraloría de Bogotá, conceptuar sobre la calidad y eficiencia del sistema de control fiscal interno para asegurar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal¹.

El control fiscal interno relacionado a *“Revisar y evaluar la compra de medicamentos adquiridos por las 4 Subredes Integradas de Servicios de Salud, en relación a contratistas en común”*, implementado en la entidad Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. en adelante Subred Sur E.S.E. y en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 85,02% valorándose como *“ADECUADO”*. Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 70% que lo valora como *“PARCIALMENTE EFECTIVO”*; calificaciones que permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, no garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, no permitieron el logro de los objetivos institucionales; en consecuencia, la calidad y eficiencia del control fiscal interno obtuvo una calificación de 73,76% valorado *“CON DEFICIENCIAS”*.

El control fiscal interno relacionado a *“Revisar y evaluar la compra de medicamentos adquiridos por las 4 Subredes Integradas de Servicios de Salud, en relación a contratistas en común”*, implementado en la entidad Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E. en adelante Subred Sur Occidente E.S.E. y en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 85,02% valorándose como *“ADECUADO”*. Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 85% que lo valora como *“EFECTIVO”*; calificaciones que permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, permiten el logro de los objetivos institucionales; en

¹ Numeral 6° - Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

consecuencia, la calidad y eficiencia del control fiscal interno obtuvo una calificación de 85,01% valorado como “EFICIENTE”.

El control fiscal interno relacionado a “*Revisar y evaluar la compra de medicamentos adquiridos por las 4 Subredes Integradas de Servicios de Salud, en relación a contratistas en común*”, implementado en la entidad Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E. en adelante Subred Norte E.S.E. y en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 85,02% valorándose como “ADECUADO”. Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 100% que lo valora como “EFECTIVO”; calificaciones que permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, permiten el logro de los objetivos institucionales; en consecuencia, la calidad y eficiencia del control fiscal interno obtuvo una calificación de 96,26% valorado como “EFICIENTE”.

El control fiscal interno relacionado a “*Revisar y evaluar la compra de medicamentos adquiridos por las 4 Subredes Integradas de Servicios de Salud, en relación a contratistas en común*”, implementado en la entidad Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E. en adelante Subred Centro Oriente E.S.E. y en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 85,02% valorándose como “ADECUADO”. Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 57,50% que lo valora como “PARCIALMENTE EFECTIVO”; calificaciones que no permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, no garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, no permiten el logro de los objetivos institucionales; en consecuencia, la calidad y eficiencia del control fiscal interno obtuvo una calificación de 64,38% valorado con “DEFICIENCIAS”.

1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS.

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron cuatro (4) hallazgos administrativos, de los cuales, cuatro (4) tienen presunta incidencia disciplinaria, y uno (1) con incidencia fiscal en cuantía total de \$98.556.550.

1.8. PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal.

El documento anterior debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, en la forma, términos y con el contenido previsto en la normatividad vigente Reglamentaria 036 de 2023 de la Contraloría de Bogotá D.C., cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones pertinentes (artículos 99 al 104 de la Ley 42 de 1993 y procedimiento vigente sobre proceso administrativo sancionatorio de la Contraloría de Bogotá D.C.).

Igualmente, corresponde al sujeto de vigilancia y control fiscal realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por de la Contraloría de Bogotá, D.C.

A continuación, se detallan los resultados y hallazgos detectados en desarrollo de la actuación especial de fiscalización efectuada.

Atentamente,



Andrés Ricardo Domínguez García
Director Técnico Sectorial de Fiscalización

Revisado por: Pablo Cesar Garcia - Subdirector de Fiscalización y Gerente
Elaborado por Equipo de AEF

2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO

2.1. CONTROL FISCAL INTERNO

Se analizó la calidad del Sistema de Control Fiscal Interno relativo al asunto evaluado, para conceptuar sobre el nivel de confianza determinando si es eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos.

Se tomó como insumo y referencia: el mapa de procesos, procedimientos, actividades, puntos de control; mapa de riesgos y controles; informes de control interno, procesos o dependencias involucradas y manual de funciones relacionados con el asunto.

La calificación sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno del asunto evaluado arroja un resultado “*CON DEFICIENCIAS*” para las Subredes Sur y Centro Oriente E.S.E y “*EFICIENTE*” para las Subredes Sur Occidente y Norte E.S.E., sustentado en la evaluación del diseño de controles y la efectividad de los mismos tal como se detalla a continuación:

2.1.1. Evaluación del diseño de Controles

En relación con la verificación de la ejecución de los contratos de adquisición de medicamentos en las Subredes Sur Occidente, Sur, Norte y Centro Oriente, el diseño del control obtuvo una calificación del 85,02% valorándose como “*ADECUADO*”.

2.1.2. Evaluación de la efectividad de los Controles

La calificación de la efectividad de los controles en la Subred Sur E.S.E. arroja un resultado de “*PARCIALMENTE EFECTIVO*”, con una calificación de 70%, calificación

que permite evidenciar que los controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes y recursos públicos puestos a la disposición de la Subred Sur E.S.E. no garantizan su protección y adecuado uso, lo cual dificulta el logro de los objetivos institucionales.

La calificación de la efectividad de los controles en la Subred Sur Occidente E.S.E. arroja un resultado de “*EFFECTIVO*”, con una calificación de 85%, calificación que permite evidenciar que los controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes y recursos públicos puestos a la disposición de la Subred Sur Occidente E.S.E. garantizan su protección y adecuado uso, lo cual permite el logro de los objetivos institucionales.

La calificación de la efectividad de los controles en la Subred Norte E.S.E. arroja un resultado de “*EFFECTIVO*” con una calificación de 100%, calificación que permite evidenciar que los controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes y recursos públicos puestos a la disposición de la Subred Norte E.S.E. garantizan su protección y adecuado uso, lo cual permite el logro de los objetivos institucionales.

La calificación de la efectividad de los controles en la Subred Centro Oriente E.S.E. arroja un resultado de “*PARCIALMENTE EFFECTIVO*” con una calificación de 57,5%, calificación que permite evidenciar que los controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes y recursos públicos puestos a la disposición de la Subred Centro Oriente E.S.E. no garantizan su protección y adecuado uso, lo cual dificulta el logro de los objetivos institucionales.

2.2. HALLAZGOS

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

2.2.1. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$98.556.550 y presunta incidencia disciplinaria por realizar modificación de precios sin justificación técnica dentro del contrato 4447 de 2024, suscrito por la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.

La Subred Sur E.S.E. suscribió el contrato 4447 de 2024, por valor total de \$10.450.726.928, cuyo objeto era: “*Suministro de medicamentos POS y NO POS, para cubrir las necesidades de los servicios asistenciales en la SUBRED INTEGRADA de SERVICIOS de SALUD SUR E.S.E.*”, producto de la Convocatoria Pública CP-005-2024, de ejecución del 22/03/2024 al 31/01/2025.

Durante la revisión del expediente contractual aportado, se encontró que, durante la ejecución del contrato, se suscribió la modificación 2, según solicitud vía oficio realizada por el contratista, el día 16/08/2024, en los siguientes términos:

De conformidad con lo establecido en la circular No.019 del 30 de Mayo de 2024, que empieza a regir desde 01 de Agosto de 2024, “mediante la cual se adoptan los valores máximos de venta y el precio por unidad de regulación se establece el listado de los medicamentos sujetos al régimen de control directo de precios, se fija el precio máximo de venta y el precio por unidad de regulación de Medicamentos Vitales No Disponibles y se dictan otras disposiciones”, con toda atención nos permitimos solicitar se realice la modificación al valor de los siguientes productos relacionados a continuación, y adjudicados, teniendo en cuenta que por ser un producto regulado, el precio es el establecido por ley.

La anotación anterior que va seguida de un listado de 32 medicamentos cada uno con el precio pactado en la minuta del contrato, el precio máximo establecido en la Circular 19 de 2024 y el nuevo precio ofertado. Finalmente, en el documento suscrito se menciona lo siguiente:

En nuestra calidad de distribuidores, agradecemos agilidad en el trámite de la expedición del OTROSI modificadorio que permita realizar el despacho correcto del producto, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones legales y evitar las posibles amonestaciones legales y económicas que se podrían generar tanto al contratante como al contratista, por la emisión y recepción de documentos con precios no autorizados.

En aras de evitar un posible incumplimiento, solicitamos aprobar las propuestas antes mencionadas, de lo contrario nos veríamos en la obligación de no aceptar prorrogas y adiciones futuras.

Posteriormente, la supervisora del contrato solicitó modificación contractual de fecha 08/10/2024, aduciendo:

El día 16 de agosto de 2024, el proveedor RAFAEL ANTONIO SALAMANCA - DEPOSITO DE DROGAS BOYACA solicitó mediante oficio, ajuste de precios a 32 medicamentos, con el argumento de la entrada en vigencia a partir del 01 de agosto de 2024, de la circular 19 del 30 de mayo de 2024 "por la cual se actualiza el precio máximo de venta de los medicamentos sujetos al régimen de control directo de precios".

De acuerdo a la solicitud, la Subred integrada de salud sur E.S.E., realizó el análisis de la solicitud identificando que estos medicamentos son fundamentales, para garantizar las terapias medicamentosas de los pacientes de los servicios hospitalarios de medicina interna, Unidad de Cuidado Intensivo, Cirugía y pediatría y por lo tanto se requiere garantizar su suministro permanente.

Como resultado del análisis de las tarifas, se identifica que los valores planteados inicialmente, presentan un incremento superior al 8%, el cual es el aumento porcentual normativo, cuando se comparan las circulares 19 del 30 de mayo de 2024 y 13 de 25 de julio de 2022. Lo anterior es informado al proveedor quien acordó generar un incremento con el porcentaje de aumento de acuerdo a la circular y al precio base

ofertado en el momento de la adjudicación del producto para el proceso CP 005-2024, quedando acorde con el oficio recibido el día 03 de octubre de 2024.

Se analiza la comunicación radicada por el proveedor de medicamentos, de fecha 3/10/2024, encontrando que el nuevo precio ofertado corresponde a un incremento del 8% sobre el valor pactado inicialmente en el contrato.

Con el fin de establecer la validez de la justificación de esta modificación se realiza consulta de la Circular 03 del 21/05/2013, *“Por la cual se establece la metodología para la aplicación del régimen de control directo de precios para los medicamentos que se comercialicen en el territorio nacional”*, en esta circular se establece: *“Artículo 7. Precio Máximo de Venta. Es el que establece la Comisión para los medicamentos sometidos a régimen de control directo, de acuerdo con la metodología establecida en la presente circular”*, definiendo el régimen de control directo como:

Régimen de Control Directo, en el cual la Comisión fijará el precio máximo de venta, en uno o más niveles de la cadena de comercialización, para un determinado período de tiempo. Los medicamentos que se encuentren en control directo también estarán sujetos a la obligación de informar sobre sus operaciones comerciales, de acuerdo con la normativa vigente.

Ahora bien, tomando en cuenta las consideraciones establecidas en la Circular 03 del 21/05/2013 del Ministerio de Salud y Protección Social, se analiza el contenido de la Circular 19 del 30/05/2024 *“Por la cual se actualiza el precio máximo de venta de los medicamentos sujetos al régimen de control directo de precios”*, donde se establece:

Artículo 1. Actualización de los precios máximos de venta por mercado relevante. Actualícese el precio máximo de venta para los mercados relevantes, y los medicamentos que los conforman, sujetos al control directo de precios para las transacciones definidas en el artículo 2 de la Circular 06 de 2018 y de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente Circular, así:

(...)

La lectura de las disposiciones contenidas tanto en la Circular 03 del 21/05/2013 como en la Circular 19 del 30/05/2024 del Ministerio de Salud, permiten concluir que se trata de una norma que estableció los precios máximos de venta para los mercados relevantes, definidos estos últimos como:

Es un conjunto de medicamentos competidores entre sí y entre los cuales existe sustituibilidad terapéutica y económica. Su identificación tiene el propósito de individualizar cada uno de los medicamentos que lo conforman, identificados con su respectivo Código Único de Medicamentos (CUM). Un mercado relevante puede estar conformado por uno o más medicamentos.

Por lo tanto, no se trata de una metodología establecida para definir los precios a los cuales se deban pactar los medicamentos en los acuerdos de voluntades dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud- SGSSS, como lo interpretaron en este caso tanto, el contratista, la supervisora del contrato y el ordenador del gasto, por el contrario, se trata de una directriz que establece unos precios máximos que no pueden ser superados en la comercialización de medicamentos.

En conclusión, el argumento presentado por el contratista al solicitar el incremento de los precios en virtud de la modificación de la circular que establecía los precios máximos de comercialización de medicamentos, carecía de soporte técnico, económico y jurídico, si se tiene en cuenta que los precios del contrato fueron fruto de un proceso plural, cuyo factor de escogencia fue el menor valor, el cual no coincidió nunca con los precios máximos establecidos por el Ministerio, ya que como se dijo anteriormente estos valores son techo, es decir no se puede comercializar esos medicamentos por encima, pero si es posible hacerlo por debajo.

No existe una relación directa entre la regulación de precios realizada por el Ministerio y los precios de los procesos de selección para adquirir medicamentos, excepto la prohibición de superar los valores establecidos en la circular, en consecuencia, los ofrecimientos por debajo de ese valor no tienen una razón técnica y jurídica para incrementarse si hay un ajuste de los precios tope, por el contrario, para solicitar el ajuste de precios se debe demostrar las causales establecidas legal, doctrinaria o jurisprudencialmente. Es decir, en este caso no hay argumentos técnicos ni económicos diferentes al incremento establecido en la circular, como lo sería por ejemplo un desequilibrio económico probado.

Se procedió a establecer los mayores valores pagados dentro del contrato 4447 de 2024, como consecuencia del incremento del 8% acordado en la modificación 2 del contrato:

Cuadro 1. Mayores valores pagados dentro del contrato 4447 de 2024

Valores en pesos

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
BACLOFENO 10MG TABLETA	325	351	194165	50	17.550	1.300
BACLOFENO 10MG TABLETA	325	351	195972	50	17.550	1.300
BACLOFENO 10MG TABLETA	325	351	196248	50	17.550	1.300
CARBETOCINA 100MCG SOLUCION INYECTABLE AMPOLLA X 1ML	81.912	88.465	199616	10	884.650	65.530
CARBETOCINA 100MCG SOLUCION INYECTABLE AMPOLLA X 1ML	81.912	88.465	195972	10	884.650	65.530
CEFTAZIDIMA AVIBACTAM 2 G /0.5 G POLVO ESTERIL PARA RECONSTRUIR A SOLUCIÓN PARA INFUSIÓN	351.724	380.108	197939	140	53.215.120	3.973.760

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
CEFTAZIDIMA AVIBACTAM 2 G /0.5 G POLVO ESTERIL PARA RECONSTRUIR A SOLUCIÓN PARA INFUSIÓN	351.724	380.108	197760	50	19.005.400	1.419.200
CEFTAZIDIMA AVIBACTAM 2 G /0.5 G POLVO ESTERIL PARA RECONSTRUIR A SOLUCIÓN PARA INFUSIÓN	351.724	380.108	194172	250	95.027.000	7.096.000
CEFTAZIDIMA AVIBACTAM 2 G /0.5 G POLVO ESTERIL PARA RECONSTRUIR A SOLUCIÓN PARA INFUSIÓN	351.724	380.108	194165	120	45.612.960	3.406.080
CEFTAZIDIMAAVIBACTAM2G/0.5GPOLVO ESTERILPARARECONSTRUIRASOLUCIÓNPARA INFUSIÓN	351.724	380.108	191600	140	53.215.120	3.973.760
CEFTAZIDIMAAVIBACTAM2G/0.5GPOLVO ESTERILPARARECONSTRUIRASOLUCIÓNPARA INFUSIÓN	351.724	380.108	191596	140	53.215.120	3.973.760
CEFTAZIDIMAAVIBACTAM2G/0.5GPOLVO ESTERILPARARECONSTRUIRASOLUCIÓNPARA INFUSIÓN	351.724	380.108	191594	50	19.005.400	1.419.200
CEFTAZIDIMAAVIBACTAM2G/0.5GPOLVO ESTERILPARARECONSTRUIRASOLUCIÓNPARA INFUSIÓN	351.724	380.108	199616	220	83.623.760	6.244.480
CEFTAZIDIMAAVIBACTAM2G/0.5GPOLVO ESTERILPARARECONSTRUIRASOLUCIÓNPARA INFUSIÓN	351.724	380.108	195971	120	45.612.960	3.406.080

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
CEFTAZIDIMAAVIBACTAM2G/0.5GPOLVOESTERILPARARECONSTRUIRASOLUCIÓNPARAINFUSIÓN	351.724	380.108	196117	320	121.634.560	9.082.880
CEFTAZIDIMAAVIBACTAM2G/0.5GPOLVOESTERILPARARECONSTRUIRASOLUCIÓNPARAINFUSIÓN	351.724	380.108	200488	130	49.414.040	3.689.920
DABIGATRAN150MGCAPSULA	4.531	4.887	200235	30	146.610	10.680
DESMOPRESINAACETATO15MCG/MLSOLINYAMPOLLAX1ML	73.215	79.072	199616	10	790.720	58.570
DESMOPRESINAACETATO15MCG/MLSOLINYAMPOLLAX1ML	73.215	79.072	195972	10	790.720	58.570
DESMOPRESINAACETATO15MCG/MLSOLINYAMPOLLAX1ML	73.215	79.072	194336	8	632.576	46.856
DESMOPRESINAACETATO15MCG/MLSOLINYAMPOLLAX1ML	73.215	79.072	194336	2	158.144	11.714
FACTORDECOAGULACIONII, VII, IX, X+PROTEINACYS-20ML	843.995	912.110	200764	1	912.110	68.115
FACTORDECOAGULACIONII, VII, IX, X+PROTEINACYS-20ML	843.995	912.110	201624	2	1.824.220	136.230
FACTORDECOAGULACIONII, VII, IX, X+PROTEINACYS-20ML	843.995	912.110	199616	2	1.824.220	136.230
FOSFOLIPIDOSNATURALES(SURFACTANTEPULMONAR)DE ORIGENBOVINO-SURVANTA25MG/ML SUSPENSIONIN YECTABLEVIALX4ML	615.409	664.642	197760	8	5.317.136	393.864

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTANTEPULMONAR)DE ORIGENBOVINO-SURVANTA25MG/ML SUSPENSIONINYECTABLEVIALX4ML	615.409	664.642	194165	9	5.981.778	443.097
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTANTEPULMONAR)DE ORIGENBOVINO-SURVANTA25MG/ML SUSPENSIONINYECTABLEVIALX4ML	615.409	664.642	191594	2	1.329.284	98.466
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTANTEPULMONAR)DE ORIGENBOVINO-SURVANTA25MG/ML SUSPENSIONINYECTABLEVIALX4ML	615.409	664.642	191594	3	1.993.926	147.699
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTANTEPULMONAR)DE ORIGENBOVINO-SURVANTA25MG/ML SUSPENSIONINYECTABLEVIALX4ML	615.409	664.642	196525	7	4.652.494	344.631
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTANTEPULMONAR)DE ORIGENBOVINO-SURVANTA25MG/ML SUSPENSIONINYECTABLEVIALX4ML	615.409	664.642	199616	9	5.981.778	443.097
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTANTEPULMONAR)DE ORIGENBOVINO-SURVANTA25MG/ML SUSPENSIONINYECTABLEVIALX4ML	615.409	664.642	192614	7	4.652.494	344.631
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTANTEPULMONAR)DE ORIGENBOVINO-SURVANTA25MG/ML SUSPENSIONINYECTABLEVIALX4ML	615.409	664.642	195972	5	3.323.210	246.165

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENBOVINO- SURVANTA25MG/M LSUSPENSIONINYE CTABLEVIALX4ML	615.409	664.642	196118	5	3.323.210	246.165
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENBOVINO- SURVANTA25MG/M LSUSPENSIONINYE CTABLEVIALX4ML	615.409	664.642	200488	1	664.642	49.233
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (120MG) SUSPENSIONINYE CTABLEVIALX1.5ML	752.822	821.791	194172	2	1.643.582	137.938
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (120MG) SUSPENSIONINYE CTABLEVIALX1.5ML	752.822	821.791	194165	2	1.643.582	137.938
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (120MG) SUSPENSIONINYE CTABLEVIALX1.5ML	752.822	821.791	191785	4	3.287.164	275.876
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (120MG) SUSPENSIONINYE CTABLEVIALX1.5ML	752.822	821.791	191594	2	1.643.582	137.938

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (120MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX1.5ML	752.822	821.791	192275	3	2.465.373	206.907
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (120MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX1.5ML	752.822	821.791	199616	3	2.465.373	206.907
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (120MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX1.5ML	752.822	821.791	199685	3	2.465.373	206.907
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (120MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX1.5ML	752.822	821.791	195971	3	2.465.373	206.907
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (120MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX1.5ML	752.822	821.791	196117	3	2.465.373	206.907
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (120MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX1.5ML	752.822	821.791	196117	10	8.217.910	689.690

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (240MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX3ML	1.505.644	1.643.582	197760	2	3.287.164	275.876
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (240MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX3ML	1.505.644	1.643.582	194172	7	11.505.074	965.566
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (240MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX3ML	1.505.644	1.643.582	194165	3	4.930.746	413.814
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (240MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX3ML	1.505.644	1.643.582	191600	2	3.287.164	275.876
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (240MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX3ML	1.505.644	1.643.582	191594	4	6.574.328	551.752
FOSFOLIPIDOSNAT URALES(SURFACTA NTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO- CUROSURF80MG/M L (240MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX3ML	1.505.644	1.643.582	199616	4	6.574.328	551.752

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
FOSFOLIPIDOSNATURALES(SURFACTANTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO-CUROSURF80MG/ML (240MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX3ML	1.505.644	1.643.582	199685	5	8.217.910	689.690
FOSFOLIPIDOSNATURALES(SURFACTANTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO-CUROSURF80MG/ML (240MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX3ML	1.505.644	1.643.582	195972	3	4.930.746	413.814
FOSFOLIPIDOSNATURALES(SURFACTANTEPULMONAR)DE ORIGENPORCINO-CUROSURF80MG/ML (240MG) SUSPENSIONINYEC TABLEVIALX3ML	1.505.644	1.643.582	196118	15	24.653.730	2.069.070
INMUNOGLOBULINA ANTI-DRHO250-300MCG/2MLSOLINY	172.500	186.317	197760	5	931.585	69.085
INMUNOGLOBULINA ANTI-DRHO250-300MCG/2MLSOLINY	172.500	186.317	194165	25	4.657.925	345.425
INMUNOGLOBULINA ANTI-DRHO250-300MCG/2MLSOLINY	172.500	186.317	199616	9	1.676.853	124.353
INMUNOGLOBULINA ANTI-DRHO250-300MCG/2MLSOLINY	172.500	186.317	192745	5	931.585	69.085
INMUNOGLOBULINA HUMANA5%ENRIQUECIDAIGIM+IGA50 MG/ML (38+6+6MG) SLNINYECTABLE50 ML	2.454.197	2.665.684	194172	3	7.997.052	634.461

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
INMUNOGLOBULINA HUMANA5%ENRIQUECIDAIGM+IGA50 MG/ML (38+6+6MG) SLNINYECTABLE50 ML	2.454.197	2.665.684	199685	4	10.662.736	845.948
INMUNOGLOBULINA HUMANA5%ENRIQUECIDAIGM+IGA50 MG/ML (38+6+6MG) SLNINYECTABLE50 ML	2.454.197	2.665.684	197216	1	2.665.684	211.487
INSULINADEGLUCE C100UI/MLESFERO DE300UNIDADES	45.820	49.021	199616	6	294.126	19.206
INSULINADEGLUCE C100UI/MLESFERO DE300UNIDADES	45.820	49.021	195971	7	343.147	22.407
IOPRAMIDA300MG/MLSOLUCIONINYECTABLEFRASCOPOR 100ML	127.962	137.608	197760	23	3.164.984	221.858
IOPRAMIDA300MG/MLSOLUCIONINYECTABLEFRASCOPOR 100ML	127.962	137.608	194172	662	91.096.496	6.385.652
IOPRAMIDA300MG/MLSOLUCIONINYECTABLEFRASCOPOR 100ML	127.962	137.608	191594	150	20.641.200	1.446.900
IOPRAMIDA300MG/MLSOLUCIONINYECTABLEFRASCOPOR 100ML	127.962	137.608	191594	163	22.430.104	1.572.298
IOPRAMIDA300MG/MLSOLUCIONINYECTABLEFRASCOPOR 100ML	127.962	137.608	196525	383	52.703.864	3.694.418
IOPRAMIDA300MG/MLSOLUCIONINYECTABLEFRASCOPOR 100ML	127.962	137.608	199616	24	3.302.592	231.504
IOPRAMIDA300MG/MLSOLUCIONINYECTABLEFRASCOPOR 100ML	127.962	137.608	199616	300	41.282.400	2.893.800
IOPRAMIDA300MG/MLSOLUCIONINYECTABLEFRASCOPOR 100ML	127.962	137.608	195972	128	17.613.824	1.234.688

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
TABLEFRASCOPOR 100ML						
IOPRAMIDA300MG/MLSOLUCIONINYECTABLEFRASCOPOR 100ML	127.962	137.608	200488	20	2.752.160	192.920
IPRATROPIOBROMURO250mcg/mil-SOLUCIONPARANE BULIZAR	22.600	24.449	197695	1	24.449	1.849
IPRATROPIOBROMURO250mcg/mil-SOLUCIONPARANE BULIZAR	22.600	24.449	197695	1	24.449	1.849
IPRATROPIOBROMURO250mcg/mil-SOLUCIONPARANE BULIZAR	22.600	24.449	199615	1	24.449	1.849
LIDOCAINA(VERSATIS)5%PARCHE	7.510	8.154	200764	30	244.620	19.320
LIDOCAINA(VERSATIS)5%PARCHE	7.510	8.154	195972	15	122.310	9.660
LIDOCAINA(VERSATIS)5%PARCHE	7.510	8.154	195972	15	122.310	9.660
LINAGLIPTINA5MG-TABLETA	4.058	4.369	197760	30	131.070	9.330
LINAGLIPTINA5MG-TABLETA	4.058	4.369	194165	90	393.210	27.990
LINAGLIPTINA5MG-TABLETA	4.058	4.369	191596	30	131.070	9.330
LINAGLIPTINA5MG-TABLETA	4.058	4.369	199617	30	131.070	9.330
LINAGLIPTINA5MG-TABLETA	4.058	4.369	192745	30	131.070	9.330
LINAGLIPTINA5MG-TABLETA	4.058	4.369	195972	120	524.280	37.320
METILERGOMETRIN AMALEATO0.2MG/MLSOLUCIONINYECTABLE	1.431	1.547	194165	20	30.940	2.320
METILERGOMETRIN AMALEATO0.2MG/MLSOLUCIONINYECTABLE	1.431	1.547	191594	10	15.470	1.160
METILERGOMETRIN AMALEATO0.2MG/MLSOLUCIONINYECTABLE	1.431	1.547	195971	20	30.940	2.320

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
METILERGOMETRIN AMALEATO0.2MG/ML SOLUCION INYECTABLE	1.431	1.547	200488	10	15.470	1.160
PALIVIZUMAB50MG POLVOESTERILPARA INYECCION VIALX1 ML	1.532.989	1.655.628	194165	12	19.867.536	1.471.668
PALIVIZUMAB50MG POLVOESTERILPARA INYECCION VIALX1 ML	1.532.989	1.655.628	194819	10	16.556.280	1.226.390
PALIVIZUMAB50MG POLVOESTERILPARA INYECCION VIALX1 ML	1.532.989	1.655.628	191594	5	8.278.140	613.195
PALIVIZUMAB50MG POLVOESTERILPARA INYECCION VIALX1 ML	1.532.989	1.655.628	199617	13	21.523.164	1.594.307
PALIVIZUMAB50MG POLVOESTERILPARA INYECCION VIALX1 ML	1.532.989	1.655.628	195972	26	43.046.328	3.188.614
PALIVIZUMAB50MG POLVOESTERILPARA INYECCION VIALX1 ML	1.532.989	1.655.628	200488	1	1.655.628	122.639
PALIVIZUMAB50MG POLVOESTERILPARA INYECCION VIALX1 ML	1.532.989	1.655.628	194336	2	3.311.256	245.278
PRASUGREL10MGT ABLETAO COMPRIMIDO ORAL	6.805	7.349	199011	140	1.028.860	76.160
PRASUGREL10MGT ABLETAO COMPRIMIDO ORAL	6.805	7.349	191595	112	823.088	60.928
PRASUGREL10MGT ABLETAO COMPRIMIDO ORAL	6.805	7.349	191594	28	205.772	15.232
PRASUGREL10MGT ABLETAO COMPRIMIDO ORAL	6.805	7.349	199617	28	205.772	15.232
PRASUGREL10MGT ABLETAO COMPRIMIDO ORAL	6.805	7.349	195971	56	411.544	30.464
SACUBITRIL VALSARTAN SODICO HIDRATADO 56,551MG,	3.872	4.185	197760	240	1.004.400	75.120

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
EQUIVALENTEASAC UBITRILOVALSART AN (24,3MGDESACUBIT RILO/25,7MGDEVAL SARTAN) TABLETA						
SACUBITRILOVALS ARTÁNSÓDICOHIDR ATADO56,551MG, EQUIVALENTEASAC UBITRILOVALSART AN (24,3MGDESACUBIT RILO/25,7MGDEVAL SARTAN) TABLETA	3.872	4.185	194165	570	2.385.450	178.410
SACUBITRILOVALS ARTÁNSÓDICOHIDR ATADO56,551MG, EQUIVALENTEASAC UBITRILOVALSART AN (24,3MGDESACUBIT RILO/25,7MGDEVAL SARTAN) TABLETA	3.872	4.185	191600	600	2.511.000	187.800
SACUBITRILOVALS ARTÁNSÓDICOHIDR ATADO56,551MG, EQUIVALENTEASAC UBITRILOVALSART AN (24,3MGDESACUBIT RILO/25,7MGDEVAL SARTAN) TABLETA	3.872	4.185	191594	600	2.511.000	187.800
SACUBITRILOVALS ARTÁNSÓDICOHIDR ATADO56,551MG, EQUIVALENTEASAC UBITRILOVALSART AN (24,3MGDESACUBIT RILO/25,7MGDEVAL SARTAN) TABLETA	3.872	4.185	199617	570	2.385.450	178.410
SACUBITRILOVALS ARTÁNSÓDICOHIDR ATADO56,551MG, EQUIVALENTEASAC UBITRILOVALSART AN (24,3MGDESACUBIT	3.872	4.185	195971	900	3.766.500	281.700

Descripción	Precio unitario contratado	Nuevo valor pactado	Factura	Unidades	Total facturado	Mayor valor pagado
RILO/25,7MGDEVAL SARTAN) TABLETA						
TENECTEPLASA50 MG VIALX10ML	2.994.492	3.219.884	199617	4	12.879.536	901.568
TENECTEPLASA50 MG VIALX10ML	2.994.492	3.219.884	194165	3	9.659.652	676.176
TENECTEPLASA50 MG VIALX10ML	2.994.492	3.219.884	194165	1	3.219.884	225.392
TENECTEPLASA50 MG VIALX10ML	2.994.492	3.219.884	191604	5	16.099.420	1.126.960
TENECTEPLASA50 MG VIALX10ML	2.994.492	3.219.884	192190	2	6.439.768	450.784
TENECTEPLASA50 MG VIALX10ML	2.994.492	3.219.884	195972	7	22.539.188	1.577.744
TENECTEPLASA50 MG VIALX10ML	2.994.492	3.219.884	199874	4	12.879.536	901.568
TENECTEPLASA50 MG VIALX10ML	2.994.492	3.219.884	194336	10	32.198.840	2.253.920
TIOTROPIOBROMURO 2.5MCG INHALADOR	97.809	106.240	194165	9	956.160	75.879
TIOTROPIOBROMURO 2.5MCG INHALADOR	97.809	106.240	191594	3	318.720	25.293
TIOTROPIOBROMURO 2.5MCG INHALADOR	97.809	106.240	195568	4	424.960	33.724
TIOTROPIOBROMURO 2.5MCG INHALADOR	97.809	106.240	192744	10	1.062.400	84.310
TIOTROPIOBROMURO 2.5MCG INHALADOR	97.809	106.240	195991	20	2.124.800	168.620
TIOTROPIOBROMURO 2.5MCG INHALADOR	97.809	106.240	196118	24	2.549.760	202.344
TIOTROPIOBROMURO 2.5MCG INHALADOR	97.809	106.240	200488	1	106.240	8.431
					Total detrimento	98.556.550

Fuente: Elaboración del equipo auditor teniendo en cuenta la información reportada por el sujeto de control en el expediente contrato 4447 de 2024.

Es importante aclarar que, en las minutas contractuales se pactó, dentro de las obligaciones específicas del contratista numeral 15, lo siguiente:

Mantener los precios durante la ejecución del contrato, siempre y cuando el bien y/o servicio no presente desabastecimiento en el mercado local y nacional, desequilibrio económico debidamente soportado (conforme a las reglas jurisprudenciales existentes sobre la materia), entre otras causales; para lo cual el contratista se obliga a radicar ante el Supervisor del Contrato la solicitud para que se realice la modificación a la que hubiere lugar ante la Dirección de Contratación.

Así las cosas, la conducta desplegada por la Subred Sur E.S.E. produjo una afectación directa al erario, constituyendo una lesión al patrimonio público, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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, ~~use~~ indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al 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.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Se evidencia incumplimiento de las funciones asignadas a la supervisora del contrato, establecidas en el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011:

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.

Se incumple así mismo, con lo normado en el Artículo 2 de la Ley 87 de 1993, literal b):

b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional” y presuntamente incurre en las conductas descritas en el Artículo 27 de la Ley 1952 de 2019: “La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Se dio una indebida aplicación de las disposiciones contenidas en la Circular 03 del 21/05/2013 “*Por la cual se establece la metodología para la aplicación del régimen de control directo de precios para los medicamentos que se comercialicen en el territorio nacional*”

Y la Circular 19 del 30/05/2024: “*Por la cual se actualiza el precio máximo de venta de los medicamentos sujetos al régimen de control directo de precios*” de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos.

Y presuntamente vulnera la Ley 1952 de 2019, artículo 38 en sus numerales 1 y 3:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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(...).

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

La situación evidenciada dentro de la ejecución del contrato 4447 de 2024, obedeció a una gestión antieconómica e ineficiente de la Subred Sur E.S.E, como consecuencia de la indebida aplicación de las disposiciones establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos con el fin de ejercer la regulación de los precios máximos permitidos de venta de medicamentos. De igual manera, la aceptación por parte de la supervisión de los argumentos presentados por el contratista, al realizar dicha modificación de los precios del contrato, sin la justificación técnica y jurídica.

Por lo anterior, se establece un detrimento al patrimonio público por valor de \$98.556.550, como consecuencia de una inadecuada interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en la Circular 19 de 2024 del Ministerio de Salud, que dieron origen a la modificación 2 del contrato 4447 de 2024, producto de una gestión antieconómica e ineficiente, que derivó en la aceptación de las condiciones establecidas por el contratista.

Análisis Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control

El sujeto de control fiscal da respuesta a la observación mediante oficio con radicado de la Subred Sur E.S.E. 20253040-024087-1 de fecha 11/09/2025.

En su respuesta la entidad manifiesta que, el incremento de los precios pactados no se basó en las disposiciones contenidas en la Circular 19 de 2024, sino en

el Estudio de Mercado EM 138-2024, que realizó para estimar el valor del presupuesto de los ítems de medicamentos, el cual fue publicado en SECOP II el día 24/07/2024, durante la cual recibió 5 cotizaciones incluida una del contratista Rafael Antonio Salamanca:

Cotizaciones con las cuales se pudo evidenciar que los valores propuestos por el Contratista Depósitos de Drogas Boyacá seguían siendo el valor más favorable para la Entidad y que además dichos ajustes seguían siendo menores a los valores máximos establecidos en la Circular 19 del 30 de mayo de 2024 la cual establecía un incremento en los precios máximos de los medicamentos sujetos a control directo en un porcentaje del 8.07%, porcentaje que no fue incrementado por la Entidad contratante sino que el ajuste de precios establecido en el modificadorio No. 1 se realizó con valores ajustados al análisis comparativo entre el estudio de mercado realizado con antelación y el análisis de sobre costos en caso de tener que adelantar un nuevo proceso de contratación.

También afirma:

La terminación del contrato y la apertura de un nuevo proceso contractual habría implicado mayores costos y riesgos de desabastecimiento, afectando la prestación continua y oportuna de los servicios de salud, lo cual contraviene lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, que imponen al Estado la obligación de garantizar la continuidad en la atención en salud.

Concluye finalmente que, que no hubo un uso indebido de recursos debido a que, la decisión adoptada se basó en criterios técnicos, económicos y jurídicos, escogiendo la alternativa menos costosa para la entidad y garantizando de esta manera la continuidad del suministro de medicamentos esenciales.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta de la Entidad

La respuesta entregada por la Subred Sur E.S.E. no es admitida por el organismo de control, debido a que, hace alusión a un estudio de mercado realizado durante el mes de julio de 2024 y la solicitud de modificación de las tarifas pactadas por parte del proveedor de medicamentos se realizó el día 16/08/2024, es decir, no se realizó con ocasión de la modificación solicitada.

Adicionalmente, la consulta realizada en la plataforma SECOP II, permite establecer que, el anexo de cotización no contiene ninguno de los 32 medicamentos que se incluyeron en el modificadorio 1 del contrato 4447 de 2024, por lo tanto, no sirve como justificación para el incremento de las tarifas, aunado a que, en la solicitud de modificación realizada por la supervisora del contrato solamente se menciona la entrada en vigencia de la Circular 19 de 2024 de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos y no el estudio de mercado EM 138-2024.

Una vez analizada la respuesta remitida por la Subred Sur E.S.E., se concluye que no desvirtúa la observación y se ratifica como hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$98.556.550 y presunta incidencia disciplinaria por realizar modificación de precios sin justificación técnica dentro del contrato 4447 de 2024, suscrito por la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.

Por lo anterior, este hallazgo debe ser incluido en el Plan de mejoramiento, conforme a los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria 036 de 2023 de la Contraloría de Bogotá D.C.

2.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión y liquidación del Contrato 02 BS 0008 2024 de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.

La Subred Centro Oriente E.S.E, suscribió el Contrato 02 BS 0008 2024 con DISFARMA S.A.S. por valor de \$4.793.252.988, con un plazo de ejecución del

12/03/2024 al 6/06/2024, producto de la Convocatoria Pública CP-001-2024, cuyo objeto era: “Contratar el suministro de medicamentos que se requieren para brindar una atención segura, oportuna, eficiente y de calidad a los usuarios de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E”.

Dentro de la ejecución de este contrato, se presentaron 332 facturas, de las cuales se cancelaron 2, por un valor de \$12.890.173, por otra parte, otras 110 por un valor de \$1.100.000.000, las cuales se cancelaron mediante notas de pago en las cuales se establece: “278 aplicación de pagos por cruce de cuentas con cartera EPS”.

En relación con estas notas de pago, se encuentra que la Subred Centro Oriente E.S.E. y el contratista, suscribieron el Contrato de Cesión CS-0001-2025, sin fecha identificada, cuyo objeto es:

Las partes acuerdan que por medio del presente CONTRATO DE CESIÓN, se ceden los derechos económicos relacionados en las facturas cambiarias que a continuación se consignan: (se relaciona un cuadro con 603 facturas que suman \$2.000.019.851) y que posee LA SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE E.S.E a favor del CESIONARIO por concepto de venta de servicios a la siguiente EPS:

*1- CAJA DE COMPENSACIÓN DEL ATLANTICO- “CAJACOPI”
y cuyo valor es por la suma de DOS MIL MILLONES DIECINUEVE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS MONEDA CORRIENTE (\$2.000.019.851.000) limitándose la CESIÓN DE CREDITO a la suma de DOS MIL MILLONES DIECINUEVE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 2.000.019.851.000).*

Posteriormente, el 26/02/2025, la Subred Centro Oriente E.S.E. y el contratista, suscribieron el Otro si modificatorio del Contrato de Cesión CS-0001-2025, en el cual decidieron modificar el listado de facturas cedidas, acordando que, en la cláusula

primera del contrato de cesión solo se incluirían 336 facturas por un valor de \$1.100.000.000, que posee la Subred Centro Oriente E.S.E. por concepto de venta de servicios de salud a CAJACOPI EPS.

Mediante certificaciones de fecha 6/05/2025 y 9/05/2025, el contratista le comunica a la Subred Centro Oriente E.S.E., el recibo de dos sumas de dinero, una por \$500.000.000 como Giro Directo Autorizado y otra por \$600.000.000 como giro a IPS por factura, a través de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud en adelante ADRES, cuyo remitente fue la EPS CAJACOPI.

Durante Visita Administrativa de fecha 4/08/2025, en relación con los efectos del contrato de cesión CS-0001-2025, se informó lo siguiente:

A cuentas por pagar llegaron los documentos soporte para generar las notas de pago, esto es: Contrato de Cesión CS-0001-2025 y el Otro si modificatorio, los certificados de ingreso de la ADRES a DISFARMA por valor de \$500.000.000 y 600.000.000 de fecha 14/04/2025. Ya con estos documentos, se pidió en presupuesto un listado de las facturas que afectarían al contrato No. 02 BS 0008 2024 suscrito con DISFARMA G.C. S.A.S, de esta manera se escogieron las facturas que se ajustaran a los \$ 1.100.000.000 establecidos en el contrato de cesión y que también corresponden a los dos giros realizados por la ADRES a DISFARMA. Es importante señalar que en el contrato de cesión se presenta una relación de unas facturas de cartera presentadas por Subred Centro Oriente ESE a CAJACOPI, que no habían sido canceladas por la EPS, de cuya deuda ADRES giró a DISFARMA un monto de \$1.100.000.000, por lo tanto, al cancelar este monto a DISFARMA mediante notas de pago, de acuerdo al Contrato de cesión y el respectivo otro sí, se baja la deuda que tiene la Subred Centro Oriente ESE con el proveedor DISFARMA, de manera que, dentro de la ejecución del contrato No. 02 BS 0008 2024 suscrito con DISFARMA G.C. S.A.S, se disminuye la deuda entre la Subred Centro Oriente ESE y el proveedor en \$ 1.100.000.000. Otro efecto de este contrato de cesión es que CAJACOPI disminuyó su cartera con la Subred Centro Oriente ESE en \$ 1.100.000.000.

En cuanto, a las causas que dieron origen al contrato de cesión CS-0001-2025, se recibió certificación del referente de cartera de la Subred Centro Oriente E.S.E., en la cual explica:

El 16 de julio de 2024, se realizó un cruce contable con la EPS Cajacopi, con corte al 31 de mayo de 2024, en el cual se identificó una deuda por valor de \$1.788.881.550. Ante la persistencia del no pago de este valor, la Subred procedió a radicar prácticas indebidas ante la Superintendencia Nacional de Salud y la Secretaría Distrital de Salud, en los meses de septiembre y diciembre de 2024, respectivamente.

En común acuerdo se reúnen Cajacopi, Disfarma y la Subred, con el fin de establecer una cesión de deuda. Como resultado de esta gestión, se suscribió entre la Subred y Disfarma el Contrato de Cesión No. CS-0001-2025, por un valor total de \$2.000.019.851. Y mediante Otrosí modificadorio número 001 de 2025 al contrato de cesión CS 001 2025 Cajacopi modifíco su valor a \$1.100.000.000.

A través de la ADRES, la EPS Cajacopi efectuó giros a Disfarma por los siguientes valores:

- *\$500.000.000 el día 14 de abril de 2025.*
- *\$600.000.000 el día 9 de mayo de 2025.*

El día 9/07/2025, se suscribió el Acta de Liquidación del contrato 02 BS 0008 2024, en la cual se consignan las siguientes cifras:

Valor total del contrato: \$4.793.252.988

Valor total ejecutado: \$4.712.420.064

Valor pagos efectuados: \$12.943.760

Saldo a favor del contratista: \$ 4.699.476.304

Saldo a liberar no ejecutado: \$ 80.832.924

En esta acta de liquidación se consignó lo siguiente:

Que para todos los efectos y según el estado financiero del Contrato No. 02 BS 0008

2024. el saldo a favor del Contratista corresponde a la suma de CUATRO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS CUATRO PESOS (\$4,699,476,304) M/CTE. Valor que será pagado de acuerdo al procedimiento establecidos por la Subred a través de la Dirección Financiero y sujeto al Plan Mensualizado de Caja - PAC.

Esta liquidación contractual desconoce que a la firma contratista se le giró la suma de \$1.100.000.000, por parte de la EPS CAJACOPI, a través del ADRES como quedó definido en el contrato de cesión CS-0001-2025 y como se informó en la Visita Administrativa de fecha 4/08/2025, con la asistencia de las referentes de tesorería y de cuentas por pagar de la Subred Centro Oriente E.S.E.

El Acta de Liquidación del contrato 02 BS 0008 2024, de fecha 9/07/2025, evidencia que la entidad le está reconociendo al contratista, el valor total ejecutado excepto por los \$12.943.760 que ya le canceló, esto es \$4.699.476.304 de un total de \$4.712.420.064 ejecutado, sin descontar los \$1.100.000.000 que la ADRES le giró al contratista y que la Subred Centro Oriente E.S.E. le canceló mediante 110 notas de pago.

Los hechos mencionados denotan incumplimiento de las funciones asignadas a los supervisores del contrato en la liquidación del contrato realizada el 09/07/2025, en los Artículos 83 y 84 definidas en la Ley 1474 de 2011:

Artículo 83

(...) 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. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...)

Artículo 84

(...) 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.

Así mismo, se presenta incumplimiento de los deberes asignados al Sistema de Control Interno de la entidad, definidos en los literales “a”, “b” y “d” del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993:

a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;

b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.

(...)

d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.

Presuntamente vulnera la Ley 1952 de 2019, artículo 38 en sus numerales 1 y 3:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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(...).

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del

cargo o función.

La situación identificada anteriormente por el equipo auditor, obedeció a deficiencias en el ejercicio de las funciones del supervisor y de las direcciones de presupuesto y contratación, debido a que no se tuvieron en cuenta los pagos realizados al proveedor mediante notas de pago por un valor de \$1.100.000.000 al momento de redactar el acta de liquidación de fecha 09/07/2025 del contrato 02 BS 0008 2024, como quedó establecido en el contrato de cesión 0001 de 2025.

Como consecuencia de la suscripción del Acta de liquidación del contrato 02 BS 0008 - 2024, sin tener en cuenta la suma que ya le había girado la EPS CAJACOPI al proveedor de medicamentos como giro realizado a través de la ADRES y que la Subred Centro Oriente E.S.E., le reconoció a través de 110 notas de pago, existe el riesgo de pérdida de recursos para la Subred Centro Oriente E.S.E., debido a que se trata de un documento que presta mérito para su cobro y constituye un título ejecutivo con una obligación clara, expresa y exigible según lo disponen el numeral 3 del Artículo 99 y el numeral 3 del Artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Análisis Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control

El sujeto de control fiscal da respuesta a la observación mediante oficio con radicado de la Contraloría de Bogotá D.C. 1-2025-22368 de fecha 12/09/2025.

En su respuesta la entidad manifiesta que, realizó acta de liquidación del contrato 02 BS 0008 2024 con DISFARMA S.A.S. de fecha 11/03/2025, previo envío del resumen de la ejecución financiera del contrato por parte de la dirección de contratación al área de presupuesto para su validación, obteniendo respuesta positiva el día 30/04/2025. Afirma así mismo:

Es importante destacar que desde el momento de la validación de presupuesto y la suscripción de acta de liquidación, se dieron los pagos por parte de la EPS Cajacopi al contratista Disfarma en virtud de la cesión de crédito suscrita entre la Subred Centro Oriente y el proveedor.

También afirma que, en virtud de las disposiciones contenidas tanto en el manual como en el estatuto de contratación, la entidad puede realizar liquidación de contratos con reconocimiento de la deuda pendiente.

Finalmente informa:

Del mismo modo es importante resaltar que al contratista no se le han efectuado pagos adicionales y mediante acta de reunión del Once (11) de Septiembre de 2025, indica que efectivamente la EPS Cajacopi realizó giros por valor de \$1.100.000.000 y que el saldo a pagar por parte de la subred en la actualidad asciende a la suma de TRES MIL QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS CUATRO PESOS (\$3.599.476.304.00) MCTE.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta de la Entidad

Para este organismo de control no es admisible la respuesta allegada por la Subred Centro Oriente E.S.E., debido a que, cita el acta de liquidación del contrato con una fecha que no corresponde al documento que se encontró en el expediente físico y en los soportes subidos a SECOP II, esto es, 09/07/2025, posterior a las certificaciones de los pagos realizados por CAJACOPI EPS a través de la ADRES al proveedor de medicamentos, por valor de \$1.100.000.000 de fecha 14/04/2025 y 09/05/2025.

En relación con el Acta de reunión de fecha 11/09/2025, esta no contiene ninguna aclaración válida que justifique el saldo a favor del contratista mencionado en el Acta de liquidación, \$4.699.476.304, más allá de la afirmación realizada por la representante legal de DISFARMA S.A.S. donde manifiesta que, al momento de la firma

del acta de liquidación no tenía certeza del balance financiero de la cartera con la Subred Centro Oriente E.S.E., lo cual no es admisible, porque el mismo contratista ya había entregado las dos certificaciones de las transferencias realizadas a través de la ADRES en virtud del Contrato de Cesión CS-0001-2025.

No se allega ningún documento que evidencie un reconocimiento del saldo actual de la cartera entre el sujeto auditado y el contratista o un alcance al acta de liquidación del contrato.

Una vez analizada la respuesta remitida por la Subred Centro Oriente E.S.E., se concluye que no desvirtúa la observación y se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la supervisión y liquidación del Contrato 02 BS 0008 2024 de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.

Por lo anterior, este hallazgo debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento, conforme a los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria 036 de 2023 de la Contraloría de Bogotá D.C.

2.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por limitación del término otorgado para responder la aclaración de la oferta en el proceso de contratación IC-640-2022 de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.

En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización orientada a *“Revisar y evaluar la compra de medicamentos adquiridos por las 4 Subredes Integradas de Servicios de Salud, en relación a contratistas en común”*, se seleccionó una muestra de 24 contratos que permitió realizar comparación en el proceso de compra de medicamentos, tomando en cuenta la descripción técnica de los mismos y el periodo en que se llevó a cabo la contratación.

Como resultado del análisis, se identificó coincidencia en 2 ítems ofertados y adjudicados en los contratos 8241-2022, celebrado el 28/12/2022 por la Subred Sur E.S.E. y COLQUIMICOS y 9204-2022 celebrado el 30/12/2022 por la Subred Sur Occidente E.S.E Y RAFAEL ANTONIO SALAMANCA.

En los mencionados contratos se adquirió el medicamento: *“ACTIVADOR TISULAR DEL PLASMINOGENO - ALTEPLASE 50 MG/50 ML POLVO LIOFILIZADO”*, comprado en la Subred Sur E.S.E. con la descripción de *“ACTIVADOR TISULAR DEL PLASMINÓGENO HUMANO 50MG POLVO LIOFILIZADO VIAL”* por un valor unitario de \$1.322.800 y en la Subred Sur Occidente E.S.E. por \$1.575.644.

El medicamento: *“INSULINA GLARGINA 100 UI/ML SUSPENSION INYECTABLE LÁPIZ APLICADOR DESECHABLE PRELLENADO CON 3 ML DE INSULINA GLARGINA”* fue comprado en la Subred Sur E.S.E. con el nombre de *“INSULINA GLARGINA 100 UI/ML X 3 ML SLN INYECTABLE (ESFERO)”* por valor de \$17.600 y por la Subred Sur Occidente E.S.E. en \$19.059.

Al revisar la etapa precontractual, se evidenció que estos mismos medicamentos también fueron ofertados en la Subred Sur Occidente E.S.E. para la Invitación a cotizar IC-640-2022 que dio lugar al contrato 9204-2022, por parte del proponente RAFAEL ANTONIO SALAMANCA, a precios similares a los ofrecidos a la Subred Sur E.S.E. en la invitación a cotizar IC-144-2022 que dio lugar al contrato 8241-2022 con COLQUIMICOS S.A.S.

Sin embargo, en la evaluación económica realizada a las ofertas, la Subred Sur Occidente E.S.E. catalogó estos precios como artificialmente bajos y no fueron tenidos en cuenta porque no se obtuvo respuesta de COLQUIMICOS S.A.S. a la solicitud realizada por la entidad para la aclaración de los precios.

A la auditoría fue allegado vía correo electrónico institucional el soporte de la solicitud para la aclaración de artificialidad de precios bajos enviada por la Subred Sur Occidente E.S.E. al proponente COLQUIMICOS S.A.S. mediante correo electrónico de fecha martes 27/12/2022 a las 12:54 p.m., en el cual se solicitaba que la respuesta fuera entregada ese mismo día “antes de las 3 p.m.”

El documento, denominado “análisis de ofertas artificialmente bajas” relacionaba 4 ítems sobre los cuales la Subred Sur Occidente E.S.E. requería lo siguiente:

Como resultado del análisis y de acuerdo con lo definido en la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de contratación G-MOAB-01 de Colombia Compra Eficiente, Capítulo IV Solicitud de aclaraciones,

"El Artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 establece que la Entidad Estatal debe solicitar aclaraciones al proponente que presenta una oferta que parece artificialmente baja.

La Entidad Estatal debe solicitar al proponente explicar por escrito y en detalle su oferta indicando que hace la solicitud por considerar que la oferta puede ser artificialmente baja. La explicación del proponente debe ser completa para permitir el análisis completo de la oferta y su sostenibilidad durante la vigencia del contrato. Colombia Compra Eficiente recomienda incluir en la solicitud de aclaración de la oferta la siguiente desagregación de su precio:"

Oferta= Costo del bien, servicio u obra (insumos, equipos, personal) + gastos generales + imprevistos + utilidad

No obstante, el plazo de dos horas para realizar la desagregación de costos exige que el contratista organice en un tiempo limitado la gestión interna de la información necesaria para recopilar los datos que le permitan calcular la fórmula exigida con el costo de los bienes ofrecidos y, de esta manera, presentar la explicación

que sustente la viabilidad de mantener los precios de su oferta durante la ejecución del contrato.

La situación presentada desconoce lo dispuesto en la Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de contratación G-MOAB-01 de Colombia Compra Eficiente, capítulo VI Solicitud de aclaraciones, donde la Agencia señala:

La Entidad Estatal puede solicitar aclaraciones tantas veces como lo considere necesario y debe dejar tiempo suficiente a los proponentes para responder. Ese tiempo debe ser proporcional a la complejidad del objeto contratado en términos de administración del riesgo y las características de especificidad del objeto.

Este proceder contraviene el principio de selección objetiva, previsto en el artículo 5° de la Ley 1150 del 16/07/2007, que establece que los procesos de contratación deberán regirse por criterios de objetividad, privilegiando la oferta más favorable para los intereses de la entidad. Al respecto, la norma señala lo siguiente:

Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

(...)

2. <Numeral modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o

condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

Adicionalmente, quebranta el principio de economía consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia conforme al cual: *“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”.*

Y viola lo dispuesto en el numeral 3.12 del Acuerdo 037 del 20/09/2007, Estatuto de Contratación de la Subred Sur Occidente E.S.E., conforme al cual:

PRINCIPIO DE ECONOMÍA: La Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente deberá proceder con austeridad y eficiencia en el proceso de contratación y optimizar 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.

Igualmente, la Subred Sur Occidente E.S.E., incumplió los literales a y b del artículo 2, de la Ley 87 del 29/11/1993:

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
 - b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional*
- (...)*

Y presuntamente vulnera la Ley 1952 de 2019, artículo 38 en sus numerales 1 y 3:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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(...).

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

La situación se presenta porque la entidad, fijó un término inferior a 2 horas para la entrega de la respuesta a una solicitud que requería la desagregación detallada de precios lo cual va en contravía de las directrices establecidas en la Guía para el Manejo de Ofertas Artificialmente Bajas en Procesos de Contratación G-MOAB-01 de Colombia Compra Eficiente, relativas a otorgar a los proponentes un plazo suficiente para responder.

Adicionalmente, por deficiencia en el estudio del sector y en el análisis integral del mercado, en la medida que no se consideraron las adquisiciones efectuadas en las cuatro subredes lo cual imposibilitó la comparación de precios en las contrataciones realizadas respecto a los mismos productos.

La limitación del término otorgado al proponente para responder la aclaración de la oferta en el proceso IC-640-2022 generó la exclusión de precios que, en otros procesos de contratación adelantados por subredes distintas, fueron adjudicados bajo condiciones similares. Esta actuación pudo incidir en la determinación de la oferta más favorable para la entidad, afectando el principio de selección objetiva y la obtención de condiciones más ventajosas en la contratación.

Análisis de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

En la respuesta remitida por la Subred Sur Occidente E.S.E., en atención a la carta de observaciones de la Actuación Especial de Fiscalización, Código 146, PDVCF 2025, con radicado 1- 2025-22324 del 11/09/2025, el sujeto de vigilancia y control fiscal solicita que se elimine la observación por las siguientes razones:

(...) resulta oportuno traer a colación circunstancias propias del proceso de selección en comento, y a partir de las cuales es viable asegurar que el tiempo otorgado a COLQUIMICOS S.A.S resultaba proporcional y técnicamente justificado para dar respuesta en los términos que prescribe la precitada guía:

De acuerdo con lo descrito en el documento del estudio previo (Anexo No. 1) y estudio de mercado (Anexo No. 2) que sustenta el valor del presupuesto y valores los unitarios del proceso de selección IC-640-2022, a efectos de determinar los precios de referencia aplicable para cada uno de los ítems, la Entidad realizó tres ejercicios de solicitud de cotización, el último de ellos identificado con el No. EM-640-2022 que fue publicado el 23 de noviembre de 2022, en la que participaron catorce (14) empresas cotizantes, entre las que se encuentra COLQUIMICOS S.A.S.

En el análisis de las cotizaciones que realizó la Subred se evaluaron y aplicaron diversas fórmulas matemáticas que permitieron establecer el precio de referencia y el valor mínimo de cada uno de los ítems del proceso.

(...) desde la estructuración inicial del proceso se determinó el valor máximo a ofertar, pero también aquel que la Entidad estimaba como valor mínimo, mismo que pasaría a instalarse como factor alerta de artificialidad en el precio, durante el desarrollo del proceso

Esta información fue de pleno conocimiento para los proponentes, desde el momento mismo en que fueron publicados los documentos que integran el proceso de selección, por lo tanto, todos los participantes conocían las condiciones económicas establecidas

y con los cuales la entidad revisaría los valores ofertados, específicamente en lo que refiere a la eventual artificialidad del precio

(...) queda claro que los participantes en el proceso tenían pleno conocimiento sobre los valores máximos y mínimos aplicables a los precitados ítems, por lo que no puede atribuirse a esta Entidad un actuar sorpresivo frente a COLQUIMICOS S.A.S o de no haberle conferido un tiempo razonable para justificar el precio ofertado, en entendido que dicha empresa desde el quince (15) de diciembre de 2022, día en que se publicó el proceso IC-640-2022, conocía la información relacionada con el valor mínimo y el margen de alerta de artificialidad del precio del ACTIVADOR TISULAR DEL PLASMINOGENO - ALTEPLASE 50 MG/50 ML POLVO LIOFILIZADO y de la INSULINA GLARGINA 100 UI/ML SUSPENSION INYECTABLE LÁPIZ APLICADOR DESECHABLE PRELLENADO CON 3 ML DE INSULINA GLARGINA, además tenía la obligación de considerar esta información al momento de estructurar su oferta económica y el valor a ofertar respecto de cada uno de los ítems.

COLQUIMICOS S.A.S, en su condición de profesional en el mercado de suministro de medicamentos y conecedor de las condiciones del proceso de selección, debía contar con una estructuración del precio previa a la presentación de la oferta que pudiera poner a disposición de la entidad cuando esta así lo requiriera y en el término que se le otorgara.

El planteamiento al que se da respuesta podría no corresponder con la realidad del proceso, por cuanto se asume que el proponente solo con ocasión del requerimiento que realizó la Subred inició la tarea de estructurar el precio ofertado, con soporte en criterios como: Costo del bien, servicio u obra (insumos, equipos, personal) + gastos generales + imprevistos + utilidad, cuando en realidad la carga profesional del proponente le impone que realice y detalle la estructuración del valor que oferta de manera previa a la radicación de su oferta.

(...) Teniendo en cuenta todo lo anterior, relacionado con el conocimiento previo que COLQUIMICOS tenía sobre el estudio de mercado y estructuración de precio realizado por la Entidad, así como las cargas que le asistían como profesional proponente, es

viabile señalar que las tres horas que el comité evaluador le otorgó para que justificara el valor ofertado respecto de tan solo dos (2) de los ítems ofertados resultaba más que razonable, por cuanto tal y como fue expuesto COLQUIMICOS antes de la presentación de la oferta ya debía conocer y tener definido los criterios que le permitían ofrecer la suma de \$1.322.700 por el ACTIVADOR TISULAR DEL PLASMINOGENO - ALTEPLASE 50 MG/50 ML POLVO LIOFILIZADO, y de \$17.600 para la INSULINA GLARGINA 100 UI/ML SUSPENSION INYECTABLE LÁPIZ APLICADOR DESECHABLE PRELLENADO CON 3 ML DE INSULINA GLARGINA, cuando tales valores se encontraban por debajo del mínimo definido por la Entidad.

(...) no puede considerarse que la solicitud realizada por la Subred desborda las posibilidades de respuesta del proponente, como se ha mencionado, este en cumplimiento de sus deberes como profesional, debía contar con un esquema estructural de precios que le permitiera atender la solicitud, en un plazo de horas.

(...) la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E. no transgredió el principio de selección objetiva, pues la Entidad acató las condiciones que le impuso su estudio de mercado y mantuvo en salvaguarda el principio de legalidad e igualdad representados en el hecho de que con anticipación informó las condiciones de precio que aplicarían para el proceso y evaluó a cada uno de los participantes con sujeción a ellos.

De igual manera, en atención a los principios de equidad y transparencia que rigen los procesos contractuales, no habría sido procedente que la Subred extendiera de manera desproporcionada los términos únicamente para uno de los proponentes, ya que ello podría haber implicado un trato desigual frente a los demás participantes, quienes atendieron y cumplieron oportunamente con lo establecido en el proceso, entendiéndose que el término otorgado fue suficiente, más cuando el interesado no solicitó ampliación del mismo y se limitó a guardar silencio frente a lo requerido.

En ese mismo sentido, la Subred tampoco vulneró el principio de economía que persigue eficiencia en el proceso de contratación y optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos de la entidad, por el contrario, salvaguardó el principio al disponer,

considerando las circunstancias propias del proceso, que otorgaría un plazo de horas para que se justificara el precio, con lo que dio un trato igualitario a los oferentes restantes y buscó la satisfacción de la necesidad de la entidad.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta de la Entidad

Para el organismo de control no es admisible la respuesta allegada por la Subred Sur Occidente E.S.E., ya que, consideró que 3 horas (aunque realmente sólo concedió 2 horas), era el término “*proporcional y técnicamente justificado*” para la aclaración de las ofertas identificadas como artificialmente bajas, porque señala que los proveedores tuvieron conocimiento de los estudios desde la publicación de los mismos en el SECOP II, del resultado del estudio de mercado conforme al cual se establecieron los valores máximos y mínimos para los ítems a contratar, y de las condiciones bajo las cuales se desarrollaría el proceso de selección adelantado mediante la invitación a cotizar IC-640-2022.

De igual forma, sostiene que los proponentes de manera previa a la radicación de sus ofertas cuentan con un esquema de precios definido, de manera que el requerimiento efectuado para ser atendido en horas no ocasiona ninguna carga para el participante en un proceso contractual.

Es oportuno recordar que el artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 dispone que, cuando una entidad advierte que una oferta parece artificialmente baja, debe requerir al proponente para que justifique los valores presentados. La norma, sin embargo, no fija un término concreto, dejando un margen de discrecionalidad a la entidad contratante. Ese margen, como lo establece el artículo 44 del CPACA, no es absoluto, pues la discrecionalidad debe ejercerse conforme a los fines de la norma que la habilita y de manera proporcional a los hechos que le sirven de causa.

En este escenario, la finalidad del requerimiento es doble, porque garantiza la selección objetiva, asegurando que la adjudicación recaiga en propuestas viables y sostenibles y protege el debido proceso de los oferentes, brindándoles la oportunidad de defender materialmente la razonabilidad de sus precios. Por ello, el plazo otorgado debe ser suficiente para recopilar, organizar y allegar la información técnica, económica y contractual necesaria para la justificación.

La discrecionalidad administrativa ha tenido desarrollo jurisprudencial quedando claro que no se trata de una potestad arbitraria, los actos discrecionales deben emitirse con sensatez, prudencia y buen criterio, orientados al buen servicio público y están sometidos a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y motivación, en garantía del debido proceso.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en la *Guía para el Manejo de Ofertas Artificialmente Bajas* y en conceptos recientes como el C-200 de 2020 y el C-304 de 2022, ha insistido en que, aunque la norma no define el término que se debe otorgar a los proponentes para que expliquen el precio ofertado, corresponde a la entidad fijarlo de manera prudente y razonable, atendiendo a la complejidad del objeto contractual y a la información requerida; así las cosas, el término que se conceda en el marco de un proceso de selección no puede ser ilusorio ni meramente formal.

Un plazo meramente formal —por ejemplo, de pocas horas— resulta insuficiente para garantizar la defensa material del proponente, y desconoce la finalidad del procedimiento.

Frente a la alegación de que el proponente conocía los valores mínimos y máximos que se derivaron de los estudios de mercado, en el que valga mencionar también participó y que al radicar por menor valor la oferta debía tener lista la justificación de antemano, es necesario precisar que, si bien un proponente diligente

debe estructurar su oferta con soportes técnicos y económicos, ello no exonera a la entidad de otorgar un plazo razonable para que dichos soportes se consoliden y alleguen oficialmente cuando se activa el procedimiento de justificación. Antes de ese requerimiento formal, no existe obligación jurídica de anticipar y radicar explicaciones preventivas; de hecho, la carga probatoria solo se activa con la solicitud de la administración.

Aceptar el argumento que *“antes de la presentación de la oferta ya debía conocer y tener definido los criterios que le permitían ofrecer...”* vaciaría de contenido el derecho de defensa, pues trasladaría al oferente la obligación de prever cuestionamientos no formulados aún. El debido proceso administrativo, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 3 del CPACA, exige que la Administración brinde una oportunidad real de contradicción, y no una mera formalidad. Además, el estándar de proporcionalidad del artículo 44 del CPACA impone que la medida —en este caso, el plazo otorgado— sea idónea, necesaria y estrictamente proporcional al fin que se persigue.

En el caso concreto, otorgar dos horas para justificar precios de medicamentos especializados no satisface este estándar. Se trata de bienes que requieren soportes técnicos y económicos de cierta complejidad (fichas técnicas, cotizaciones de laboratorios, análisis de trazabilidad de costos), imposibles de consolidar en tan breve lapso. La decisión, en consecuencia, no cumple con el principio de proporcionalidad, convierte la justificación en un trámite inocuo y vulnera tanto la finalidad de la norma reglamentaria como los principios de selección objetiva y debido proceso.

No puede perderse de vista que la selección objetiva en la contratación apunta a que se privilegie la oferta que, en términos técnicos, jurídicos y económicos, resulte más favorable para el cumplimiento del interés general que motiva la contratación estatal y este tipo de actuaciones pueden llegar a derivar en la contratación sobre valores mayores a los presentados en la oferta.

En suma, la discrecionalidad reconocida a las entidades para fijar el plazo de justificación de ofertas artificialmente bajas debe ejercerse en función del interés general, con motivación suficiente y garantizando un equilibrio entre la agilidad del proceso y el derecho de defensa del oferente. No puede confundirse discrecionalidad con arbitrariedad, ni trasladarse a los particulares la carga de justificar anticipadamente lo que solo debe exigirse mediante requerimiento formal. Un plazo irrisorio desvirtúa la naturaleza garantista del procedimiento y expone la decisión administrativa a cuestionamientos por desviación de poder y violación del debido proceso.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por limitación del término otorgado para responder la aclaración de la oferta en el proceso de contratación IC-640-2022 de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.

Por lo anterior, este hallazgo debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento, conforme a los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria 036 de 2023 de la Contraloría de Bogotá D.C.

2.2.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por realizar modificaciones contractuales sin justificación técnica en los precios ofertados de medicamentos de los Contratos 6899-2023 y 4639-2023; 5543-2024 y 5363-2024, de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.

Una vez analizados los soportes documentales cargados en el Sistema Electrónico para la contratación pública - SECOP II por la Subred Sur Occidente E.S.E., y las carpetas contractuales suministradas al equipo de auditoría, este organismo de control estableció que la entidad auditada, como resultado de la Invitación a Cotizar IC 372-2023 suscribe el contrato 6899 -2023, de la Orden de Compra OC-162-2023 suscribe el contrato 4639-2023, y de las Convocatorias Públicas CP162-2024 y 032-2024,

suscribió los contratos 5543-2024 y 5363-2024 respectivamente, con el contratista RAFAEL ANTONIO SALAMANCA, cuyos objetos consisten en:

Contratar el suministro de medicamentos que se requieren de acuerdo con lo relacionado en el anexo 1 para los pacientes de las diferentes unidades de prestación de servicios de salud de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.

En el siguiente cuadro se describe los valores iniciales, adiciones y valor total de los contratos verificados:

Cuadro 2. Relación contratos 6899-2023, 4639-2023, 5543-2024 y 5363-2024

Valores en pesos

Contrato	Valor Inicial	Valor Adiciones	Valor Total
6899 -2023	442.636.962	1.547.200.000	1.989.836.962
5363 - 2024	313.038.936	2.636.116.808	2.949.155.744
5543-2024	1.399.239.454	13.527.068.362	14.926.307.816
4639-2023	54.000.000	433.762.137	487.762.137

Fuente. Elaboración del equipo auditor teniendo en cuenta el Sistema Electrónico para la contratación pública -SECOP II y los expedientes de los contratos mencionados.

Posteriormente a la firma, el contratista solicitó en los contratos mencionados anteriormente, reajustes en los precios de los medicamentos, invocando como sustento la Circular 019 del 30/05/2024 expedida por la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos (CNPMDM).

Teniendo en cuenta lo anterior, los contratos analizados presentan modificaciones contractuales, en las cuales manifiestan la siguiente justificación:

De conformidad con lo establecido en la Circular No. 19 de 2024, mediante la cual se adoptaron los valores máximos de venta y el precio por unidad de la regulación, en la cual la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos estableció listado de los medicamentos sujetos al régimen de control directo de precios, se fija el precio máximo de venta y el precio por unidad de regulación de medicamentos Vitales no disponibles", se solicita realizar modificación al valor del medicamento relacionado a continuación; ya que este se encuentra regulado; por lo cual se debe

realizar modificación del precio en el contrato de la referencia, se adjunta comunicado por parte del proveedor solicitando cambio de precio

Así mismo, se efectúa para el contrato 6933 - 2023 modificación 4, contrato, 4639-2023 modificación 4, contrato 5543-2024 modificación 3 y contrato 5363-2024 modificación 1, en las cuales se ajusta el precio de medicamentos, como se muestra a continuación:

Cuadro 3. Relación de medicamentos con ajuste de precio por contrato

Valores en pesos

Contrato	Código Institucional	Descripción	Valor unitario	Valor regulación Circular 19 de 2024	Nuevo precio ofertado
6899-2023	MED269	CARBAMAZEPINA 400MG TABLETA ORAL	719	795	779
4639-2023	MED309	CEFUROXIMA 250MG/5ML GRANULO PARA SUSPENSION ORAL FRASCO X 70ML	75.880	86.765	86.765
4639-2023	MED2095	FOSFOMICINA 3 G GRANULOS PARA SOLUCION ORAL	17.081	18.741	18.741
5363-2024	MED1940	ABIRATERONA ACETATO 500 MG TABLETAS	139.691	156.089	151.398
5363-2024	MED1946	ACETATO DE METILPREDNISOLONA 40MG/ML SOLUCION INYECTABLE	5.027	5.435	5.434
5363-2024	MED323	CICLOSPORINA 100MG CAPSULA ORAL	7.521	9.876	8.160
5363-2024	MED325	CICLOSPORINA 25MG CAPSULA ORAL	1.889	2.468	2.040
5363-2024	MED326	CICLOSPORINA SOMG CAPSULA ORAL	3.691	4.938	4.080
5363-2024	MED421	CRIZOTINIB 250 MG CAPSULAS	296.851	338.397	320.584
5363-2024	MED427	DABIGATRAN 110MG CAPSULA ORAL	3.334	4.153	3.584
5363-2024	MED428	DABIGATRAN 150MG CAPSULA ORAL	4.531	5.633	4.887
5363-2024	MED434	DALTEPARINA SODICA 10.000UI/ 4ML INYECCION SUBCUTANEA JERINGA DE 0.2ML	26.691	29.299	27.100

Contrato	Código Institucional	Descripción	Valor unitario	Valor regulación Circular 19 de 2024	Nuevo precio ofertado
5363-2024	MED432	DALTEPARINA SODICA 2500UI/ 2ML INYECCION SUBCUTANEA JERINGA DE 0.2ML	6.680	7.324	6.780
5363-2024	MED553	ELTROMBOPAG 25MG TABLETA ORAL (MOLECULA INNOVADORA)	107.791	116.501	113.618
5363-2024	MED554	ELTROMBOPAG 50 MG TABLETA ORAL (MOLECULA INNOVADORA)	215.584	233.033	227.236
5363-2024	MED571	ENOXAPARINA SODICA 20 MG/ML (MOLECULA ORIGINAL y/o BOSIMILAR)	6.040	6.531	6.466
5363-2024	MED567	ENOXAPARINA SODICA 40 MG/0,4 ML (MOLECULA ORIGINAL y/o BIOSIMILAR)	11.858	13.064	12.592
5363-2024	MED565	ENOXAPARINA SODICA COM/GM (MOLECULA ORIGINAL y/o BIDSIMILAR)	17.773	19.596	18.889
5363-2024	MED602	ESOMEPRAZOL 40MG POLVO PARA SOLUCION INTRAVENOSAX 1 VIAL	4.087	4.417	4.417
5363-2024	MED632	EVEROLUS 0.75MG TABLETA ORAL	18.989	20.725	20.518
5363-2024	MED2079	IBRUTINIB 140 MG CAPSULAS	212.989	261.590	230.028
5363-2024	MED025	LEUPROUDE ACETATO 22.5MG POLVO ESTERIL INTRAMUSCULAR	531.584	1.148.972	884.791
5363-2024	MED1453	RASBURICASA 1.5MG POLVO PARA RECONSTITUIR A SOLUCION INYECTABLE	289.601	312.972	309.842
5543-2024	MED1963	ACETATO DE ATOSIBAN EQUIVALENTE A ATOSIBAN 37.5 MG/5 ML AMPOLLA	411.111	444.298	439.849
5543-2024	MED024	ACETATO DE ATOSIBAN EQUIVALENTE A ATOSIBAN 6.75 MG/0.9 ML AMPOLLA	73.791	79.973	79.173
5543-2024	MED044	ACICLOVIR 250MG POLVO PARA SOLUCION INTRAVENOSA	14.791	78.295	25.176
5543-2024	MED116	AMISULPRIDA 200 MG TABLETA ORAL	2.000	2.161	2.161
5543-2024	MED120	AMLODIPINO/VALSARTAN/HIDR OCLOROTIAZIDA (5/160/12,5) MG TABLETA ORAL	1.881	2.034	2.014

Contrato	Código Institucional	Descripción	Valor unitario	Valor regulación Circular 19 de 2024	Nuevo precio ofertado
5543-2024	MED141	ANFOTERICINA B 50MG POLVO PARA SOLUCION INTRAVENOSA.	39.150	42.313	42.132
5543-2024	MED181	BACLOFENO 10 MG TABLETA	325	351	351
5543-2024	MED2118	BRIVARTACETAM 50 MG COMPRIMIDOS	8.613	9.310	9.216
5543-2024	MED2119	BRIVARTACETAM 100 MG COMPRIMIDOS	17.226	18.621	18.432
5543-2024	MED1888	BROMURO DE IPRATROPIO 0.25MG SOLUCION INHALATORIA FRASCO X 20ML	22.600	24.449	24.449
5543-2024	MED919	BROMURO DE IPRATROPIO/FENOTEROL 25/50MCG/DOSIS SOLUCION INHALATORIA FRASCO X 20ML	27.672	30.000	30.000
5543-2024	MED2123	BUPRENORFINA 70 MCG PARCHES TRANSDERMICOS	57.334	62.095	61.884
5543-2024	MED267	CARBAMAZEPINA 200MG TABLETA ORAL	133	145	145
5543-2024	MED272	CARBETOCINA 100MCG/ML INYECCION INTRAVENOSA AMPOLLA DE 1ML	83.889	91.260	90.331
5543-2024	MED1002	CARBIDOPA + ENTACAPONA + LEVODOPA 50 + 200 + 200 MG TABLETA ORAL	4.586	4.957	4.906
5543-2024	MED578	CARBIDOPA + ENTACAPONE + LEVODOPA 37,5MG+150MG + 200MG TABLETA	3.439	3.718	3.679
5543-2024	MED1001	CARBIDOPA/ENTACAPONA/LEVODOPA 25/200/100MG TABLETA ORAL	2.293	2.478	2.453
5543-2024	MED2009	CEFTAZIDIMA/AVIBACTAM 2 G/0,5 G POLVO PARA SOLUCION PARA INFUSION	351.691	436.399	380.108
5543-2024	MED2047	DAPAGLIFLOZINA 10 MG TABLETAS	4.663	5.041	4.990
5543-2024	MED2004	DENOSUMAB 60 MG/ML SOLUCION INYECTABLE	626.973	677.572	670.796
5543-2024	MED454	DESMOPRESINA 15MCG/ML INYECCION SUBCUTANEA AMPOLLA DE 1ML	75.461	81.569	80.753
5543-2024	MED458	DESVENLAFAXINA 100 MG TABLETA	2.767	2.991	2.961
5543-2024	MED459	DESVENLAFAXINA 50 MG TABLETA ORAL	1.383	1.495	1.480

Contrato	Código Institucional	Descripción	Valor unitario	Valor regulación Circular 19 de 2024	Nuevo precio ofertado
5543-2024	MED513	DINOPROSTONA 10 MG OVULOS VAGINALES	241.090	260.547	257.942
5543-2024	MED1885	DIOSMINA /HESPERIDINA 450 mg / 50 mg TABLETA ORAL	791	877	877
5543-2024	MED519	DIVALPROATO DE SODICO 500 MG TABLETA MOLECULA ORIGINAL	2.131	2.439	2.428
5543-2024	MED520	DIVALPROATO SODICO (VALCOTE) 250 MGCAPSULA	1.020	1.219	1.214
5543-2024	MED532	DORNASA ALFA solución para inhalación por nebulizador 2.5 mg/2.5 ml	78.063	84.362	83.518
5543-2024	MED541	DULOXETINA CLORHIDRATO 30 MG CAPSULA	1.235	1.338	1.325
5543-2024	MED542	DUTASTERIDE + TAMSULOSINA 0,5 MG + 0,4 MG CAPSULA	2.196	2.372	2.372
5543-2024	MED591	ERTAPENEM EN FRASCO VIAL DE VIDRIO TIPO I DE BOROSILICATO TRANSPARENTE POR 20 ML, CON TAPON DE GOMA DE CLOROBUTILO TIPO 1 Y TAPA DE PLASTICO FLIP OFF Y AGRAFE DE ALUMINIO CONTENIENDO POLVO LIOFILIZADO POR 1 G..	72.989	173.149	78.858
5543-2024	MED759	GABAPENTINA 300MG CAPSULA ORAL	398	476	476
5543-2024	MED760	GABAPENTINA 400 MG CAPSULA ORAL	444	635	635
5543-2024	MED765	GANCICLOVIR 500 MG POLVO LIOFILIZADO PARA RECONSTITUCION	74.444	101.784	99.748
5543-2024	MED805	HIALURONATO DE SODIO 25MG/2,5 ML SOLUCION INYECTABLE PARENTERAL	140.150	151.461	151.461
5543-2024	MED858	INDACATEROL 150 MCG/CAPSULA - POLVO BUCAL CON DISPOSITIVO	2.845	3.076	3.045
5543-2024	MED859	INDACATEROL MALEATO + GLICOPIRRONIO BROMURO (110+50) MG CAPSULAS DURAS CON POLVO PARA INHALACION	4.584	5.407	4.884
5543-2024	MED871	INMUNOGLOBULINA DE CONEJO ANTITIMOCITOS HUMANOS 25MG/VIAL	643.499	695.441	688.487

Contrato	Código Institucional	Descripción	Valor unitario	Valor regulación Circular 19 de 2024	Nuevo precio ofertado
		LIOFILIZADO DE INMUNOGLOBULINA DE CONEJO			
5543-2024	MED881	INMUNOGLOBULINA HUMANA ENRIQUECIDA CON IGMX 50ML (2.5 G)5% X 50ML SOLUCION INYECTABLE	2.478.987	2.679.038	2.665.684
5543-2024	MED887	INSULINA ASPARTATO 1.000UI/10ML (VIAL) INYECCION SUBCUTANEA VIAL X 10ML	74.584	80.679	79.872
5543-2024	MED886	INSULINA ASPARTATO 300UI/3ML (PLUMA PRECARGADA) INYECCION SUBCUTANEA PEN DE 3ML	22.000	24.204	23.720
5543-2024	MED2092	INSULINA DEGLUDEC + LIRAGLUTIDA (100 UI+ 3.6 mg) /mL SOLUCION INYECTABLE PLUMA PRELLENADA X 3 ML	127.241	157.628	156.052
5543-2024	MED888	INSULINA DEGLUDEC 100 UI/ML SOLUCIÓN INYECTABLE EN PLUMA PRECARGADA	15.427	50.021	49.021
5543-2024	MED889	INSULINA DETEMIR 300UI/3ML (PLUMA PRECARGADA) INYECCION SUBCUTANEA PEN DE 3ML	36.500	40.622	39.810
5543-2024	MED893	INSULINA GLULISINA 1.000UI/10ML (VIAL) INYECCION SUBCUTANEA VIAL X 10ML	73.989	80.239	79.437
5543-2024	MED894	INSULINA GLULISINA 300UI/3ML INYECCION SUBCUTANEA PEN DE 3ML	21.000	24.071	23.830
5543-2024	MED897	INSULINA LISPRO 300UI/3ML (PLUMA PRECARGADA) INYECCION SUBCUTANEA PEN DE 3ML	18.970	21.605	21.173
5543-2024	MED912	IOPROMIDA 300MG/50 ML SOLUCION INYECTABLE	65.773	70.208	68.804
5543-2024	MED1938	LEVETIRACETAM 100 MG/ML SUSPENSION ORAL - MOLECULA ORIGINAL	87.750	113.999	105.215
5543-2024	MED999	LEVETIRACETAM 500 MG/5 ML SOLUCION INYECTABLE MOLECULA INOVADORA	22.128	35.834	23.492
5543-2024	MED1017	LEVONORGESTREL 52 MG DISPOSITIVO INTRAUTERINO	397.334	429.414	425.120

Contrato	Código Institucional	Descripción	Valor unitario	Valor regulación Circular 19 de 2024	Nuevo precio ofertado
5543-2024	MED1033	LIDOCAINA 5% (700MG) SISTEMA TOPICA	7.548	8.154	8.154
5543-2024	MED1116	METILERGOMETRINA (METILERGOBASINA) 0.2MG/ML SOLUCION INYECTABLE	1.430	1.547	1.547
5543-2024	MED2019	MIRABEGRON 50 MG TABLETA ORAL	4.424	4.781	4.781
5543-2024	MED1281	OXCARBAZEPINA 300 MG TABLETA	638	692	685
5543-2024	MED1286	OXCARBAZEPINA 600 MG MOLECULA ORIGINAL	1.275	1.384	1.370
5543-2024	MED1924	PALIPERIDONA 3 MG TABLERA ORAL DE LIBERACION PROLONGADA	4.721	5.102	5.051
5543-2024	MED1925	PALIPERIDONA 6 MG TABLETA DE LIBERACION PROLONGADA	9.441	10.204	10.102
5543-2024	MED1392	PRAMIPEXOL 1.5 mg TABLETA ORAL	5.279	6.565	6.434
5543-2024	MED1404	PREGABALINA 25 MG CAPSULA / TABLETA ORAL	513	555	555
5543-2024	MED1437	QUETIAPINA 400 MG TABLETA ORAL	6.221	6.723	6.558
5543-2024	MED1485	RIVASTIGMINA (9.5MG/24H) 18MG SISTEMA TRANSDERMICO	1.126	12.026	11.906
5543-2024	MED1486	RIVASTIGMINA 27 MG PARCHE TRANSDERMICO	16.691	18.039	17.859
5543-2024	MED1490	RIVASTIGMINA 9 MG PARCHE TRANSDERMICO	5.563	6.012	5.952
5543-2024	MED1497	ROTIGOTINA 4 MG/24H PARCHE TRANSDERMICO DE 9 MG	8.221	8.885	8.796
5543-2024	MED2116	SACUBITRILO VALSARTAN SODICO HIDRATADO 113,103 MG (SACUBITRILO 48,6 MG + VALSARTRAN 51,4 MG) TABLETA	5.820	8.541	6.070
5543-2024	MED1998	SACUBITRILO VALSARTAN SODICO HIDRATADO 56.551 MG, EQUIVALENTE A SACUBITRILO VALSARTAN (24.3 MG DE SACUBITRILO / 25.7 MG DE VALSARTAN)	3.951	4.270	4.185
5543-2024	MED2094	SEMAGLUTIDA 2mg/1,5ml (1,3mg/1ml)-Líquido/Sólido (1.34 MG)	277.299	299.691	296.691

Contrato	Código Institucional	Descripción	Valor unitario	Valor regulación Circular 19 de 2024	Nuevo precio ofertado
		SOLUCION INYECTABLE) - PLUMA PRELLENADA X 1.5 ML			
5543-2024	MED1528	SEVOFLURANO 100% SOLUCION INHALATORIA SUSTANCIA PURA FRASCO 250 ML	259.989	344.772	274.922
5543-2024	MED1604	SUGAMMADEX 200MG/2ML INYECCION INTRAVENOSA VIAL DE 2ML	265.300	287.271	284.398
5543-2024	MED1695	TIOTROPIO 18 MCG CAPSULA POLVO PARA ADMINISTRACION BUCAL CON DISPOSITIVO MECANICO	1.610	1.743	1.743
5543-2024	MED1711	TOPIRAMATO 100 MG TABLETA (MOLECULA ORIGINAL)	1.818	1.965	1.964
5543-2024	MED1717	TOPIRAMATO 50 MG TABLETA (MOLECULA ORIGINAL)	909	982	982
5543-2024	MED1744	TRIMETAZIDINA 35MG TABLETA DE LIBERACION PROLONGADA ORAL	1.014	1.096	1.096
5543-2024	MED1812	VALPROICO ACIDO 250 MG CAPSULA (MOLECULA INNOVADORA)	1.125	1.219	1.219
5543-2024	MED1825	VENLAFAXINA 37.5MG CAPSULA RECUBIERTA LIBERACION PROLONGADA ORAL	438	473	473
5543-2024	MED1826	VENLAFAXINA 75 MG CAPSULA	912	947	946
5543-2024	MED1830	VIGABATRINA 500MG TABLETA RECUBIERTA CON PELICULA ORAL	1.914	2.069	2.069

Fuente. Elaboración del equipo auditor teniendo en cuenta la información registrada en el Sistema Electrónico para la contratación pública -SECOPII y las carpetas contractuales de los contratos 6899, 4639 de 2023 y 5363, 5543 de 2024.

Es importante aclarar que, en las minutas contractuales se pactó, dentro de las obligaciones específicas del contratista numeral 11, lo siguiente “*Mantener los precios y demás condiciones presentadas en la oferta, los cuales hacen parte integral del contrato, durante su termino de ejecución.*”

Adicionalmente, la Circular 019 del 30/05/2024, fue expedida con el fin de establecer un control de los medicamentos para evitar la especulación, fijando el precio

máximo de venta, pero no establece en sus apartes que los precios que ya fueron ofertados y contratados, deban ser elevados al máximo o precio techo establecido en dicha disposición.

Con los hechos antes descritos la Subred Sur Occidente E.S.E., incurrió en inobservancia del principio de economía consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia:

Artículo 209. 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. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Adicionalmente en la Resolución 0680 del 28 /09/2023 "Por medio de la cual se expide el Manual de Contratación de la Subred integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E". numeral, 16.1 Modificaciones de los contratos:

(...) Documentos necesarios para la modificación

Para proceder a la modificación del contrato se requiere los siguientes documentos:

*Manifestación por escrito del supervisor o interventor a través de la cual conste su **concepto con referencia la modificación** con los soportes respectivos.*

Si la solicitud de modificación proviene del contratista, deberá mediar petición de su parte, elevada por el escrito al respecto, en la que conste las razones que justifiquen la modificación, con el visto bueno de la supervisión del contrato. (Negrilla fuera de texto).

Así como también, el numeral 16.2. Procedimiento para las modificaciones, prorrogas, adiciones y suspensiones menciona: "El supervisor del contrato presentara la solicitud **debidamente justificada y con los respectivos soportes** y recomendar al

gerente de la empresa la realización de la respectiva modificación”. (Negrilla fuera de texto).

De igual manera, en lo que respecta a la vigilancia y control de la supervisión se incurrió en desatención de los artículos 83 y 84 Ley 1474 de 2011, que señalan:

(...) Artículos 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. 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. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos...

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. 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... (Sic).

Así como, desatención de lo dispuesto en Resolución 681 del 18/09/2023, por medio de la cual se expide el Manual de Supervisión e Interventoría de la Subred Integrada de Servicios Sur Occidente E.S.E, el cual establece:

(...) 6.3.3. FUNCIONES TÉCNICAS

- a) *Verificar el cumplimiento de las normas técnicas aplicables...*
 - c) *Identificar las necesidades de cambio o ajuste y revisar el curso de acción con las partes.*
 - d) *Estudiar las solicitudes y requerimientos técnicos del contratista y dar, recomendaciones a la Entidad Estatal sobre el particular. Elaborar la documentación y el soporte necesario. frente a la necesidad de hacer, efectivas las garantías del contrato...*
 - h) *Justificar y solicitar las modificaciones o ajustes que requiera el contrato.*
- (...) 6.3.4. **FUNCIONES FINANCIERAS Y CONTABLES**

e) *Verificar que las actividades adicionales que impliquen aumento del valor o modificación del objeto del contrato cuenten con autorización y se encuentren justificados técnica, presupuestal y jurídicamente.*

Así como, presuntamente se incurre en las conductas descritas el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, que dispone:

Artículo 38. Deberes. 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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.

La situación identificada tiene origen en el desconocimiento y la inobservancia de las reglas definidas por la misma entidad para la ejecución del proceso contractual, así como en la transgresión de los lineamientos establecidos en su propio Manual Interno de Contratación y Supervisión. Lo anterior se agrava con el incumplimiento de las cláusulas contractuales previamente pactadas especialmente aquellas referidas a la estabilidad de los precios ofertados durante la vigencia del contrato, y la ausencia de una justificación técnica, económica o jurídica válida que sustentara las modificaciones contractuales efectuadas.

Esta conducta revela una inadecuada aplicación de los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control previstos para la supervisión del contrato, lo cual permitió la alteración de condiciones económicas previamente aceptadas sin soportes que demostraran conveniencia, necesidad o beneficio para la entidad, en contravía del principio de economía que rige la contratación estatal.

Análisis Respuesta Sujeto de Vigilancia y Control

En la respuesta remitida por la Subred Sur Occidente E.S.E., en atención a la carta de observaciones de la Actuación Especial de Fiscalización, Código 146, PDVCF 2025, con radicado 1-2025-22437 del 12/09/2025, el sujeto de vigilancia y control fiscal solicita que se elimine la observación por las siguientes razones:

Para el Contrato 6899-2023 manifiesta lo siguiente:

(...) Sobre el particular es relevante señalar que el precio ajustado a través de la modificación es inferior en un -2% respecto del valor establecido en la mencionada circular. De igual forma, es necesario señalar que esta variación estuvo incluso por debajo del IPC del año 2024 establecida en 9,28%, ya que el nuevo precio unitario tuvo un aumento solo del 8%.

Contrato 4639-2023 menciona que:

(...) En relación con esta modificación debe precisarse que el precio ajustado no sobrepasó el valor de la Circular No.19 en ninguno de los dos ítems ajustados. Por otro lado, para el ítem MED2095 se precisa que el valor modificado no sobrepasó el valor del IPC de la vigencia 2024 el cual era del 9,28%. El ítem MED309 aunque sobrepasó el valor del IPC, su aumento fue del 3%, porcentaje que están dentro del rango de aceptación de acuerdo al comportamiento del mercado y a las variables macroeconómicas del sector de salud.

Contrato 5543-2024 argumenta que:

(...) El estudio de mercado que sirvió como base para la determinación de precios en la convocatoria correspondiente, fue publicado el 11 de enero de 2024. Este estudio tuvo como fecha de cierre el 22 de enero de 2024, lo que significa que se realizó antes de la emisión de la circular relacionada. Dentro del estudio de mercado que hizo parte del proceso de selección, en su análisis se tuvo en cuenta la Circular No.013 de 2022 “Por la cual se establece el listado de los medicamentos sujetos al régimen de control directo de precios, se fija el precio máximo de venta (...)” vigente al momento de los hechos aquí expuestos. Del total de los 78 ítems, 26 de ellos se tomó como nuevo precio el establecido en la circular No.19, es decir no existió variación. Del total de los 78 ítems, 52 de ellos se ajustó el precio por debajo de la circular No.19.

Y para el contrato 5363-2024 describe que:

En el análisis de los precios de un total de veinte (20) ítems, se observó lo siguiente: De los 20 ítems, solo dos (2) mantuvieron el precio fijado por la precitada circular. Dieciocho (18) ítems tuvieron un precio inferior al establecido en la circular No. 19. En ningún caso, los precios de los ítems superaron los límites establecidos por la circular.

En el análisis de los argumentos descritos por el sujeto de control, si bien es cierto que no se ajustó el precio de algunos medicamentos al máximo regulado como describe la circular 019 de 2024, es necesario precisar que los 101 medicamentos que hacen parte de los modificatorios aumentaron su valor respecto al valor inicialmente pactado, sin presentar o soportar un estudio de mercado el cual incluya el análisis de variables que sustenten y justifiquen técnicamente el valor de este incremento realizado en las diferentes modificaciones objeto de observación por este organismo de control. Aunado a lo anterior, revisando la respuesta presentada por el sujeto auditado, se observan errores en el porcentaje de incremento de los valores de los medicamentos, a continuación, se muestran los más relevantes:

Cuadro 4. Variación de precios medicamentos contratos 4639-2023 y 6899-2023 5543-2024 y 5363-2024

Valores en pesos

Código institucional	Descripción	Valor regulación Circular 19 de 2024	Valor ofertado inicial	Nuevo precio ofertado	Porcentaje de incremento según la subred	Porcentaje real incrementado	Contrato
MED044	ACICLOVIR 250MG POLVO PARA SOLUCION INTRAVENOSA	78.295	14.791	25.176	41	70	5543-2024
MED520	DIVALPROATO Sódico (VALCOTE) 250 MGCAPSULA	1.219	1.020	1.214	16	19	5543-2024
MED759	GABAPENTINA 300MG CAPSULA ORAL	476	398	476	16	20	5543-2024
MED760	GABAPENTINA 400 MG CAPSULA ORAL	635	444	635	30	43	5543-2024
MED765	GANCICLOVIR 500 MG POLVO LIOFILIZADO PARA RECONSTITUCION	101.784	74.444	99.748	25	34	5543-2024
MED2092	INSULINA DEGLUDEC + LIRAGLUTIDA (100 UI+ 3.6 mg) /mL SOLUCION INYECTABLE PLUMA PRELLENADA X 3 ML	157.628	127.241	156.052	18	23	5543-2024
MED888	INSULINA DEGLUDEC 100 UI/ML SOLUCIÓN INYECTABLE EN PLUMA PRECARGADA	50.021	15.427	49.021	69	218	5543-2024
MED1392	PRAMIPEXOL 1.5 mg TABLETA ORAL	6.565	5.279	6.434	18	22	5543-2024
MED1485	RIVASTIGMINA (9.5MG/24H)	12.026	1.126	11.906	91	957	5543-2024

Código institucional	Descripción	Valor regulación Circular 19 de 2024	Valor ofertado inicial	Nuevo precio ofertado	Porcentaje de incremento según la subred	Porcentaje real incrementado	Contrato
	18MG SISTEMA TRANSDERMICO						
MED025	LEUPROUDE ACETATO 22.5MG POLVO ESTERIL INTRAMUSCULAR	1.148.972	531.584	884.791	40	66	5363-2024

Fuente. Elaboración del equipo auditor teniendo en cuenta la información suministrada en el oficio 1-2025-22437 del 12/09/2025.

Pronunciamiento de la contraloría sobre la respuesta de la Entidad

Así las cosas, los argumentos expuestos por la Subred Sur Occidente E.S.E., no desvirtúa la observación, por cuanto en los contratos se fijaron precios ofertados por el contratista y se dispuso en el mismo acuerdo de voluntades, que: *“Mantener los precios y demás condiciones presentadas en la oferta, los cuales hacen parte integral del contrato, durante su termino de ejecución.”*

Ahora bien, la Circular 019 del 2024, se expidió con el fin de establecer un control de los medicamentos para evitar la especulación, fijando el precio máximo de venta, pero no establece en sus apartes que los precios que ya fueron ofertados y contratados deban ser elevados al máximo o precio techo establecido en dicha disposición. No obstante, el sujeto de control incrementó los precios inicialmente pactados en los diferentes contratos, sin contar con un análisis técnico que soporte dichos aumentos en el valor de los medicamentos, lo cual corrobora lo observado por este órgano de control.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por realizar modificaciones contractuales sin justificación técnica en los precios ofertados de medicamentos de los

Contratos 6899-2023 y 4639-2023; 5543-2024 y 5363-2024, de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.

Por lo anterior, este hallazgo debe ser incluido en el Plan de mejoramiento, conforme a los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria 036 de 2023 de la Contraloría de Bogotá D.C.

2.3. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Tipo de hallazgo	Cantidad	Valor	Referenciación
1.Administrativos	4	No aplica	2.2.1, 2.2.2., 2.2.3, 2.2.4
2.Disciplinarios	4	No aplica	2.2.1, 2.2.2., 2.2.3, 2.2.4
3.Penales	0	No aplica	
4.Fiscales	1	\$98.556.550	2.2.1

2.4. BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

No se presentaron Beneficios para la presente Actuación Especial de Fiscalización.