

**INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN  
MUNICIPIO DE PURIFICACION DEPARTAMENTO DEL TOLIMA.  
AT N° 184 de 2020**

**Municipio de Purificación - Departamento del Tolima  
PERIODO AUDITADO 2019**

**CGR-CMI-USAR No 002  
Junio de 2020**



**INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN  
PRESUNTAS IRREGULARIDADES JURÍDICAS Y/O CONTABLES EN LA  
ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACION  
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA.  
AT N° 184 de 2020**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor (E)

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez

Contralor Delegado Sectorial  
Directivo Superior

José Fredy Arias Herrera

Contralor Delegado Sectorial  
Ejecutivo de auditoría

Rafael Calixto Toncel Gaviria

Asesor de Despacho

Saen Antonio Puentes Vega

Supervisor

Alba Mercy Cruz Pinzón

Líder de Auditoría

Yenny Paola Sánchez López

Audidores

Diana Paola Cardona

## TABLA DE CONTENIDO

1. Generalidades .....	4
1.1 Objetivos De La Actuación Especial.....	4
1.2 Alcance De La Actuación Especial .....	4
1.3 Muestra De Proyectos A Auditar .....	5
1.4 Limitaciones Del Proceso .....	6
1.5 Hechos Relevantes De La Actuacion Especial.....	6
1.6 Carta De Conclusiones Ente Territoriales .....	7
2. Resultados De La Actuación Especial.....	10
3. Conclusiones De La Actuación Especial .....	27
4. Anexos .....	28

## 1. GENERALIDADES

### 1.1 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

#### Objetivo general

Determinar Presuntas irregularidades jurídicas y/o contables en la adquisición de Alimentos con recursos de Regalías conforme a lo que estipula el Decreto 513 de 2020 para afrontar el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica ocasionada por la Pandemia Covid-19, ejecutados en el municipio de Purificación Tolima.

#### Objetivos Específicos

1. Evaluar el proceso de contratación en sus etapas precontractual, contractual y pos-contractual determinando si éste se celebró dentro del marco legal, atendiendo los fines de la contratación estatal.
2. Verificar la ejecución y el balance financiero del Contrato de N° 100 de 2020 "SUMINISTRO DE PRODUCTOS NO PERECEDEROS DE PRIMERA NECESIDAD CON DESTINO A LAS POBLACIONES MÁS VULNERABLES PARA LA MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS GENERADOS POR LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE AISLAMIENTO PARA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR COM19, financiado con recursos del Sistema General de Regalías para la atención de la emergencia sanitaria.

### 1.2 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

El alcance de la presente actuación especial de fiscalización se referirá a la verificación del cumplimiento de la satisfacción de las necesidades sociales que inspiraron la formulación y aprobación del proyecto financiado con recursos de regalías objeto de la actuación especial de fiscalización, comprende además verificar el estado jurídico y/o contable en la adquisición de Alimentos no perecederos de primera necesidad con destino a la población vulnerable para la mitigación de los efectos generados por las medidas preventivas y de aislamiento para la contención de la pandemia pro COVID-19 en el municipio de Purificación Tolima.

La Actuación Especial de Fiscalización se encuentra normada en el decreto 403 de 2020, en las resoluciones 6680 del 2012 en especial los artículos 2, 5, 27; la Resolución 6750 de 2012 artículo 3 de 2012, la Resolución 7130 de 2013 y la Resolución 024 del 2019.

Para efectos del informe final, los hallazgos y demás información producida deberán estar plenamente validados y analizados por el equipo técnico de la Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías.

El informe correspondiente tendrá como mínimo los siguientes componentes:

- Objeto de la actuación especial
- Hechos relevantes encontrados
- Concepto sobre el análisis efectuado
- Conclusiones y Resultados

### 1.3 MUESTRA DE PROYECTOS A AUDITAR

Para determinar la muestra a auditar, se tuvo en cuenta la información enviada por la DIARI (Dirección de Información y Análisis y Reacción Inmediata) respecto de variables de alto riesgo sobre los proyectos financiados con recursos de Regalías orientados a afrontar el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica ocasionada por la Pandemia Covid 19.

El total de recursos a auditar, corresponden al seguimiento del proyecto de inversión por \$ 894.150.000,00 (ver tabla 1 Y 2), el cual se auditará bajo la responsabilidad del equipo de trabajo relacionado en la página **¡Error! Marcador no definido..**

**Tabla N° 1. Descripción del proyecto financiado con recursos del SGR seleccionado como muestra.**

N°	BPIN	ENTIDAD EJECUTORA	SECTOR	NOMBRE DEL PROYECTO	VALOR TOTAL SGR	VALOR TOTAL PROYECTO
1	2020735850018	MUNICIPIO DE PURIFICACION TOLIMA	INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	ASISTENCIA ALIMENTARIA A POBLACIÓN AFECTADA POR LA EMERGENCIA DE LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID19 EN EL MUNICIPIO PURIFICACIÓN	\$ 894.150.000,00	\$ 894.150.000,00
<b>TOTAL</b>					\$ 894.150.000,00	\$ 894.150.000,00

Fuente/ elaboración equipo Auditor

**Tabla N° 2. Contrato asociado al Proyecto**

ENTIDAD EJECUTORA	B P I N	NUMERO DE CONTRATO	OBJETO	ESTADO DEL CONTRATO EJECUCIÓN	VALOR TOTAL ( EN PESOS-\$)	VALOR SGR (EN PESOS-\$)	AVANCE PORCENTUAL DEL CONTRATO	
							FÍSICO	FINANCIERO
PURIFICACION - TOLIMA	2020736850018	100 DE 2020	SUMINISTRO DE PRODUCTOS NO PERECEDEROS DE PRIMERA NECESIDAD CON DESTINO A LAS POBLACIONES MÁS VULNERABLES PARA LA MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS GENERADOS POR LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE AISLAMIENTO PARA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR COM19 EN EL MUNICIPIO DE PURIFICACIÓN TOLIMA	CONTRATADO EN EJECUCION	\$ 894.150.000,00	\$ 894.150.000,00	00%	50%
<b>TOTAL</b>					\$894.150.000,00	\$894.150.000,00		

Fuente/ elaboración equipo Auditor

#### 1.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de la actuación no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría, sin embargo si es impórtate mencionar la situación presentada mundialmente por la Pandemia ocasionada por el CORONAVIRUS, lo que retraso el proceso en la consecución de las cotizaciones, situación fue superada y o altero el proceso.

#### 1.5 HECHOS RELEVANTES DE LA ACTUACION ESPECIAL

Con relación a las auditorías llevadas a cabo respecto de variables de alto riesgo sobre los proyectos financiados con recursos de Regalías orientados a afrontar el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica ocasionada por la Pandemia Covid-19 en el País las cuales fueron tenidas en cuenta para la elaboración de la muestra.

- a. Falencias en Planeación de la de la administración Municipal al momento de la elaboración de estudios de mercado y/o estimación de precios, erróneos y/o sin soportes objetivos y/o alejados de la realidad del mercado.
- b. Fallas en la supervisión pues es quien ejerce la vigilancia de la ejecución del contrato, en ejercicio de sus deberes legales y contractuales, recibió a satisfacción y autorizo el pago del suministro de los Kit de mercados, y es quien debió verificar la existencia del sobreprecio y de informar oportunamente al jefe o representante legal, para este adopte las medidas correspondientes.

## 1.6 CARTA DE CONCLUSIONES ENTE TERRITORIALES

801112

**Bogotá D.C.**

Doctor

**Cristhian Andrés Barragán**

Alcalde

alcaldia@purificacion-tolima.gov.co [contactenos@purificacion-tolima.gov.co](mailto:contactenos@purificacion-tolima.gov.co)

Purificación Tolima

Respetado Señor:

Con fundamento en las funciones otorgadas en la Constitución Política, Acto Legislativo 04 de 2019 y demás normativa a la Contraloría General de la República, en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, las Resoluciones Orgánicas No. 6680 de 2012 y la No. 0024 del 2019 de la Contraloría General de la República, el Contralor Delegado Sectorial – Coordinador Regalías, los asigna a realizar Actuación Especial de Fiscalización N° 184 de 2020 , a los recursos de regalías asignados al Municipio de Purificación Departamento del Tolima. en términos de los principios de eficiencia, eficacia, economía.

Los procedimientos de la Actuación Especial se dirigieron a la evaluación del proceso de aplicación de los Recursos del Sistema General de Regalías destinados a Inversión en los entes territoriales, en proyectos de inversión, financiados con Asignaciones Directas y los recursos de los Fondos de: Desarrollo Regional, Compensación Regional y Ciencia Tecnología e Innovación.

Es de resaltar, que el gobierno nacional expidió la Ley 1942 del 27 de diciembre de 2018, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2019 al 31 diciembre de 2020, en la que mediante el artículo 38 se crea en la Contraloría General de la República una planta global con el fin de fortalecer la vigilancia y control a estos recursos. De ahí que se haya creado un grupo interdisciplinario que se encargará de adelantar las actuaciones de control fiscal.

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 auditado, correspondiendo a la Contraloría General de la República – CGR su análisis, cuya responsabilidad consiste en producir un informe que contenga el concepto sobre la gestión y resultados obtenidos en la administración de los Recursos del Sistema General de Regalías y expresar con

independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en el manejo de los recursos transferidos, en los proyectos y contratos evaluados, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la actuación realizada.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Unidad de Seguimiento y Auditoría del Sistema General de Regalías.

La Actuación Especial incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditor y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por la entidad ejecutora del proyecto evaluado.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios, Fundamentos y Aspectos Generales de auditoría establecidos en la Resolución Orgánica 12 del 24 de marzo de 2017 y las directrices impartidas para las Actuaciones Especiales, conforme con lo establecido en la Resolución 6680 de 2012, Resolución 0024 de 09 de Enero de 2019, Resolución Orgánica 14 del 14 de junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI1), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI2) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La observación se dio a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la actuación, la respuesta emitida por la entidad fue analizada y en este informe se incluye el hallazgo pertinente.

## **CONCEPTO SOBRE EL ANALISIS EFECTUADO**


Sobre la base del trabajo efectuado, por parte de la Contraloría General de la República sobre los recursos del Sistema General de Regalías - SGR transferidos al Municipio de purificación - Departamento del Tolima, con el que financio el proyecto identificado con el BPIN 2020735850018 *“Suministro de productos no perecederos de primera necesidad con destino a las poblaciones más vulnerables para la mitigación de los efectos generados por las medidas preventivas y de aislamiento para contención de la pandemia por com19 en el Municipio de Purificación Tolima “*, se evidenció deficiencias en la planeación y en la supervisión del proyecto que se ven materializados en situación detectada del pago de un mayor precio de los Kit de mercados adquiridos mediante el Contrato N° 100 suscrito el 24 de abril de 2020.





La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la entidad para eliminar las causas del Hallazgo detectado en esta actuación, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Cordial Saludo,



**RAFAEL CALIXTO TONCEL GAVIRIA**  
Ejecutivo de Auditoría  
Contralor Delegado Sectorial – Región Centro  
Unidad de Seguimiento y Auditoría de Regalías

Elaboró: Equipo auditor

## 2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Como resultado de la Actuación Especial se detectaron varias situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgo:

### Hallazgo N° 1. Mayor valor pactado por los Kits mercados- Contrato N° 100 de 2020 (A1-D1-F1)

#### CRITERIO Y FUENTES DE CRITERIO

Constitución Política Artículos 2, 6, 29, 209, 311, 314, 315, 267, 268, 271.

Ley 80 de 1993 artículos 3, 24, 25, 26 y 29.

Ley 610 de 2000, artículos 3, 6, 25, 26.

Ley 734 de 2002, artículos 34 y 35.

Ley 1474 de 2011, artículos 82, 83 y 84.

Acto legislativo 04 de 2019

Decreto 403 de 2020

Decreto 513 de 2020

#### Contractual

Contrato N° 100 de 2020

#### CONDICIÓN

El Municipio de Purificación celebró el día 24 de abril de 2020, el contrato de suministro N° 100 de 2020 cuyo objeto fue “Suministro de productos no perecederos de primera necesidad con destino a las poblaciones más vulnerables para la mitigación de los efectos generados por las medidas preventivas y de aislamiento para contención de la pandemia por covid19 en el Municipio de Purificación Tolima”, por un valor de \$894.150.000, con un (1) mes de ejecución. Se firmó acta de inicio el 28 de Abril de 2020 y actualmente se encuentra en ejecución.

#### Anexo N°1 Datos Contrato Obra N°100 24 de abril de 2020

BPIN	2020735850018	Entidad Ejecutora	Municipio de Purificación
No. Contrato	Contrato de Suministro N° 100 de 2020	Objeto	
Contratista	Sierra Pineda S.A.S	Suministro de productos no perecederos de primera necesidad con destino a las poblaciones más vulnerables para la mitigación de los efectos generados por las medidas preventivas y de aislamiento para contención de la pandemia por covid19 en el Municipio de Purificación Tolima	
NIT	890.705018-8		
Fecha suscripción	24 De Abril De 2020		
Fecha acta de inicio	28 De Abril De 2020		

BPIN	2020735850018	Entidad Ejecutora	Municipio de Purificación
Plazo ejecución	Un (1) Mes		
Fecha terminación contractual	27 De Mayo Del 2020		
Fecha terminación final	Sin Liquidar		
Plazo real de ejecución			
Valor contractual	\$894.150.000		
Estado del contrato	Contratado En Ejecución		

Fuente: tomado de los Documentos remitidos por la alcaldía municipal de Purificación – Expediente el contrato de Suministro N° 100 de 2020

Una vez revisada la información remitida a la Contraloría General de la Republica referente al proceso precontractual y contractual para la ejecución del proyecto BPIN **2020735850018 “Suministro de productos no perecederos de primera necesidad con destino a las poblaciones más vulnerables para la mitigación de los efectos generados por las medidas preventivas y de aislamiento para contención de la pandemia por covid19 en el Municipio de Purificación Tolima”**, el que fue ejecutado por medio del contrato de suministro N° 100 de 2020, celebrado por la alcaldía Municipal de purificación Tolima y la empresa "PROANDINA- SIERRA PINEDA S.A.S, suscrito el 24 de abril de 2020, el equipo auditor inicia su labor para adelantar el proceso de comparación de precios de mercado encontrando que en la región existen más proveedores que podían haber suministrado dichos kit de mercados, ya que el suministro de alimentos no perecederos es una actividad que es desarrollada por diferentes establecimientos comerciales de personas jurídicas o naturales que cuentan con la capacidad, técnica, operativa y logística para entregar los bienes en las cantidades y condiciones requeridas por este proceso contractual para esta región.

Así las cosas, la Contraloría General de la Republica adelanto la búsqueda de estos proveedores de la ciudad Capital del Departamento del Tolima, la Ciudad de Ibagué que se encuentra ubicada a 99,6 km y un tiempo de desplazamiento de 1 h 43 min, lugar de donde también fue seleccionado el contratista empresa "PROANDINA- SIERRA PINEDA S.A.S;

Teniendo como resultado varias cotizaciones de las que el equipo auditor selecciono las que cumplieron con todas las características tanto técnicas como de tiempo, modo y lugar establecidas en el proceso contractual; aplicado la Metodología de **variación absoluta** la cual se define como la diferencia entre el precio pactado en el contrato y el precio promedio del mercado emitida por la DIARI, en la Versión 1.0 del 1de marzo de 2020, para el Análisis de Presuntos Sobrecostos en la Contratación Pública.

### Anexo N°2 Valores Pagados en el Contrato N° 100-2020- Kit mercados

ITEM	PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	CANT POR C/U KIT	VALOR UNITARIO SIN IVA	% DE IVA	PRECIO DE VENTA TOTAL CON IVA	CANTIDADES REQUERIDAS
1	ATUN	Lata x 160 gramos	1	\$5.852,91	19%	\$6.965	17883
2	ACEITE DE COCINA	Botella x 1000ml	1	\$6.250,00	19%	\$7.438	17883
3	AZUCAR	Bolsa x 1000 gr	1	\$4.305,56	5%	\$4.521	17883

4	CEREAL DE SOPA	Bolsa x 125 gr	1	\$581,94	5%	\$611	17883
5	PASTA PARA SECO	Bolsa x 220 gr	1	\$1.302,31	5%	\$1.367	17883
6	PASTA PARA SOPA	Bolsa x 220 gr	2	\$1.302,31	5%	\$2.735	35.766
7	LECHE EN POLVO	Paquete x 380 gr	1	\$10.198,61	0%	\$10.199	17883
8	LENTEJA	Bolsa x 500 gr	1	\$3.333,33	0%	\$3.333	17883
9	CUCHUCO	Bolsa x 500 gr	1	\$1.798,94	5%	\$1.889	17883
10	PANELA (REDONDA)	500 gr	1	\$2.500,00	0%	\$2.500	17883
11	SAL	Bolsa x 500 gr	1	\$664,79	0%	\$665	17883
12	ARROZ	Bolsa x 454gr	4	\$1.944,44	0%	\$7.778	71532
				VALOR TOTAL CADA KIT SIN IVA	TOTAL DEL PRODUCTO CON IVA INCLUIDO	VALOR TOTAL DE LOS 17883 KIT ALIMENTARIOS CON IVA	
				\$47.171	\$50.000	\$894.150.000	

Fuente/ Tomado del contrato N°100-2020 Clausula 5°- eviado por la Alcaldía

De esta forma el equipo auditor de la CGR revisa las siguientes cotizaciones encontrado diferencias significativas en los valores pactados en el contrato de suministro N° 100 de 2020, celebrado por la alcaldía Municipal de purificación Tolima y la empresa "PROANDINA- SIERRA PINEDA S.A.S, suscrito el 24 de abril de 2020.

1. Cotización remitida por el Supermercado Mercacentro

### Anexo N°3 -Mercacetro

De acuerdo a su oficio con radicado 2020EE0054869, en el cual nos solicita de conformidad con el Art. 103 del Decreto 403 de marzo de 2020, una cotización de Suministro de 17.883 kit de mercados, los cuales deben ser entregados debidamente embalados, rotulados con el logo de la administración y puestos en la alcaldía municipal, la cual deberá tener en sus costos los empacadores, bolsas, ayudantes para cargue y descargue de los mercados para el Municipio de Purificación. (Tiempo de entrega un mes).

Con base a lo anterior, nos permitimos relacionar a continuación, la cotización por ustedes requerida, así:

PRODUCTO	UNIDAD MEDIDA	CANTIDAD	P.VENTA
ATUN	LATA *160G	1	5.950
ACEITE DE COCINA	*1000ML	1	7.900
AZUCAR	*1000G	1	3.000
CERAL DE SOPA	*125G	1	800
PASTA PARA SECO	*220G	1	1.029
PASTA PARA SOPA	*220G	2	2.058
LECHE EN POLVO	*380G	1	6.150
LENTEJA	*500G	1	1.940
CUCHUCO	*500G	1	1.928
PANELA REDONDA	*500G	1	2.700
SAL	*500	1	450
ARROZ	*500G	4	8.000

VALOR KIT UNITARIO \$ 41.905  
 NUMERO DE KITS 17.883  
**VALOR TOTAL 17.883 KITS \$ 749.387.115**

### 2. Cotización remitida por Enred Group SAS

#### Anexo N°4 -EnredGroup SAS

**ENRED GROUP SAS**  
NIT: 809.006.578 - 7

valor flete \$800.000 por cada uno para un total por concepto de transporte de \$11.200.000 y el gasto por concepto de logística la cual comprende cargue y descargue del producto, selección, revisión y empaque del producto y finalmente el bodegaje para un total de \$ 28.212.328.

Los precios sugeridos son:

PRODUCTO	PRESENTACION	CANTIDAD POR KIT	VALOR KIT
ATUN	LATA X 160 GRAMOS	1	5.950
ACEITE COCINA	*BOTELLA X 1000ML	1	7.900
AZUCAR	*BOLSA X 1000GR	1	3.040
CEREAL DE SOPA	*BOLSA X 125GR	1	800
PASTA PARA SECO	*BOLSA X 220GR	1	1.029
PASTA PARA SOPA	*BOLSA X 220GR	2	2.058
LECHE EN POLVO	*PAQUETE POR 380GR	1	7.000
LENTEJA	*BOLSA X 500GM	1	2.284
CUCHUCO	*BOLSA X 500GM	1	1.777
PANELA REDONDA	*500GM	1	2.200
SAL	*BOLSA X 500GM	1	600
ARROZ	*BOLSA X 450GM	4	8.000
<b>TOTAL</b>			<b>42.638</b>

\*Valor kit Unitario \$ 42.638

### 3. Cotización remitida por Prohaciendo



## Anexo N°5 - Prohaciedo SAS

La propuesta económica tiene un valor de SETECIENTOS VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS (\$ 728.579.774) m/cte., los cuales incluyen el valor de los DIECISIETE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES (17.883) Kit de mercado, su debido embalaje y rotulado del empaque con los logos de la administración municipal y el transporte de los mismos hasta las instalaciones de la alcaldía de Purificación – Tolima; detallados de la siguiente manera:

1. KIT DE MERCADO						
ITEM	PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	CANT.	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL POR KIT	VALOR TOTAL 17.883 KITS
1	ATUN	LATA X 160 GRAMOS	1	\$ 6.536	\$ 6.536	\$ 116.889.245
2	ACEITE DE COCINA	BOTELLA X 1000ML	1	\$ 5.661	\$ 5.661	\$ 101.242.653
3	AZUCAR	BOLSA X1000GR	1	\$ 2.882	\$ 2.882	\$ 51.541.714
4	CEREAL DE SOPA	BOLSA X 125GR	1	\$ 669	\$ 669	\$ 11.965.041
5	PASTA PARA SECO	BOLSA X 220GR	1	\$ 926	\$ 926	\$ 16.566.980
6	PASTA PARA SOPA	BOLSA X 220GR	2	\$ 926	\$ 1.853	\$ 33.133.959
7	LECHE EN POLVO	PAQUETE X 380GR	1	\$ 8.389	\$ 8.389	\$ 150.023.204
8	LENTEJA	BOLSA X 500GM	1	\$ 3.397	\$ 3.397	\$ 60.745.592
9	CUCHUCO	BOLSA X 500GM	1	\$ 1.029	\$ 1.029	\$ 18.407.755
10	PANELA REDONDA	500GM	1	\$ 978	\$ 978	\$ 17.487.367
11	SAL	BOLSA X 500GM	1	\$ 721	\$ 721	\$ 12.885.429
12	ARROZ	BOLSA X 450GM	4	\$ 1.750	\$ 7.000	\$ 125.172.735
<b>SUBTOTAL – IVA INCLUIDO</b>					<b>\$ 40.041,47</b>	<b>\$ 716.061.674</b>
2. OTROS SERVICIOS						
ÍTEM	PRODUCTO	CANTIDAD	VALOR UNITARIO POR KIT	VALOR TOTAL 17.883 KITS		
13	EMBALAJE Y ROTULADO DEL EMPAQUE	17.883	\$ 700	\$ 12.518.100		
<b>SUBTOTAL</b>						<b>\$ 12.518.100</b>
<b>TOTAL PROPUESTA</b>				<b>\$</b>	<b>728.579.774</b>	

Como se evidencia en el cuadro siguiente y teniendo en cuenta las condiciones de rotulado, embalaje y estampillas, es evidente el mayor valor pactado por el municipio de Purificación en el contrato de suministro N° 100 de 2020.

## Anexo N°6 Cuadro comparativo de Cotizaciones - Kit mercados

COTIZACIONES ADELANTADAS					
ITEM	PRODUCTO SOLICITADO	UNIDAD DE MEDIDA SOLICITADA	MERCACENTRO	PROHACIENDO	GRUPO ENRED
1	ATÚN	LATA X 160 GRAMOS	\$ 5.950	\$ 6.536	\$ 5.950
2	ACEITE DE COCINA	BOTELLA X 1000ML	\$ 7.900	\$ 5.661	\$ 7.900
3	AZÚCAR	BOLSA X 1000GR	\$ 3.000	\$ 2.882	\$ 3.040
4	CEREAL DE SOPA	BOLSA X 125GR	\$ 800	\$ 669	\$ 800
5	PASTA PARA SECO	BOLSA X 220GR	\$ 1.029	\$ 926	\$ 1.029
6	PASTA PARA SOPA	BOLSA X 220GR	\$ 2.058	\$ 1.853	\$ 2.058
7	LECHE EN POLVO	PAQUETE POR 380GR	\$ 6.150	\$ 8.389	\$ 7.000
8	LENTEJA	BOLSA X 500GM	\$ 1.940	\$ 3.397	\$ 2.284
9	CUCHUCO	BOLSA X 500GM	\$ 1.928	\$ 1.029	\$ 1.777
10	PANELA REDONDA	500GM	\$ 2.700	\$ 978	\$ 2.200
11	SAL	BOLSA X 500GM	\$ 450	\$ 721	\$ 600
12	ARROZ	BOLSA X 450GM	\$ 8.000	\$ 7.000	\$ 8.000
<b>TOTAL KIT</b>			<b>\$ 41.905</b>	<b>\$ 40.041</b>	<b>\$ 42.638</b>
	CANTIDAD KIT	17883	<b>\$ 749.387.115</b>	<b>\$ 716.053.203</b>	<b>\$ 762.495.354</b>
	EMBALAJE Y ROTULADO			\$ 12.518.800	
	EMBALAJE, ROTULADO Y TRANSPORTE				\$ 28.212.328
	% DE ESTAMPILLAS	0,07	\$ 52.457.098	\$ 50.123.724	\$ 53.374.675
<b>TOTAL COSTO PUESTO EN LA ALCALDIA</b>			<b>\$ 801.844.213</b>	<b>\$ 778.695.727</b>	<b>\$ 844.082.357</b>

Fuente: Elaboro equipo auditor/ información Cotizaciones de cada Proveedor

Así las cosas, con el estudio del mercado adelantado con la metodología de variación absoluta y sus componentes esenciales de tiempo, modo y lugar; la CGR procedió a cuantificar el valor del presunto sobrecosto en el contrato de suministro N° 100 de 2020, para lo cual tomo el promedio de las tres cotizaciones cuantificado el valor promedio del mercado por un valor de \$808.207.432.

### Anexo N° 7 Valor Promedio del Estudio de Mercado

Promedio del Mercado	
MERCACENTRO	\$ 801.844.213
PROHACIENDO	\$ 778.695.727
GRUPO ENRED	\$ 844.082.357
Promedio	\$ 808.207.432

Fuente: Elaboro equipo auditor/ información Cotizaciones de cada Proveedor

La diferencia del Valor Pactado en el Contrato N° 100 de 2020 celebrado por la alcaldía Municipal de purificación Tolima y la empresa "PROANDINA- SIERRA PINEDA S.A.S y la media del mercado cuantificada por el equipo Auditor es por un valor de \$ 85.942.568 (ochenta y cinco millones novecientos cuarenta y dos mil quinientos sesenta y ocho pesos).

El sobreprecio desde el punto de vista jurisprudencial que se trae a colación corresponde a un precio sobredimensionado que se le pago al contratista y no tiene justificación frente a la realidad del mercado de los bienes y servicios específicamente contratados en caso concreto, con inclusión del análisis de todas las variables que inciden en el costo de estos.

### Anexo N°8 Cuantificación del Daño

Cuantificación Sobrecosto	
Valor Contrato N°100	\$ 894.150.000
Promedio del Mercado (-)	\$ 808.207.432
Sobrecosto	\$ 85.942.568

Fuente: Elaboro equipo auditor

## CAUSA

La situación descrita obedece a falencias de la administración Municipal al momento de la elaboración de estudios de mercado y/o estimación de precios, erróneos y/o sin soportes objetivos y/o alejados de la realidad del mercado que, por tanto, condujeron a pactar y a pagar un valor del precio contractual sobredimensionado frente al precio real, incluidas todas las variables que objetivamente inciden en la determinación de los costos de los bienes, servicios por la administración; y bajo unas mismas condiciones de tiempo, modo y lugar; de igual forma la recepción de los insumos Kit de mercados y autorización de pagos por los mismos, con un valor sobredimensionado frente a su valor real.

La contratación con recursos públicos, está sometida a la imperativa regla de la “conmutatividad objetiva”, que hace directa relación con el precio y conforme a la cual, la Administración no debe pagar *“ni más ni menos de lo que verdaderamente vale la ejecución del objeto contractual.”*<sup>1</sup> Por consiguiente, desde la estructuración o planeación del contrato estatal se debe contar con certeza respecto de las obras, servicios y bienes objeto del mismo y del precio que espera recibir el contratista como contraprestación, en términos de su valor real y en las circunstancias concretas.

El pacto y pago de un precio sobredimensionado frente a los precios reales del mercado no solo constituye, en los términos de la jurisprudencia administrativa, una *“la vulneración de normas imperativas y de orden público”*, sino una fuente de enriquecimiento indebido a costa del patrimonio público. En tal sentido, la Sección Tercera<sup>2</sup> ha enfatizado en que: *“Como es conocido la contratación es fuente y principal instrumento de ejecución de gasto público y, por ende, medio para asegurar la satisfacción o logro de los fines y cometidos del Estado, razón por la cual se debe evitar que sea usada para obtener un lucro indebido por parte de los particulares a través de la figura de los sobrepuestos o sobrecostos en el precio del contrato sin justificación alguna, de manera que se logre el máximo de transparencia, probidad y eficiencia en el manejo de los limitados recursos con que cuentan las entidades para la adquisición de los bienes, obras y servicios...”*

Así pues, el sobrecosto o sobrepuesto resulta censurable porque no tiene justificación frente a la realidad del mercado y los análisis de las variables que inciden en los costos de los bienes, servicios y obras requeridos por la administración y que de concretarse en una adjudicación o contrato se opone a lo previsto en la Ley 80 de 1993 y por ende, a los fines perseguidos con la contratación pública (art. 3º ibíd.), dado que representa adquirirlos o pagarlos a precios significativamente superiores a los ofrecidos por otros agentes o distribuidores del mercado, lo cual genera una lesión patrimonial a la entidad, derivada de una gestión contractual irregular que evidencia una omisión en la etapa precontractual, especialmente, en materia de los estudios económicos de la futura contratación.

desconociendo el principio de la selección objetiva (L. 80/93, art. 29), por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnera el patrimonio público, y por esa vía, los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la contratación pública (arts. 24, 25 y 26 ejusdem). Con todo, se precisa que los sobrecostos que se reprochan, están circunscritos a aquellos que se ofertan y se aceptan en los procesos de selección y luego se pactan como precio al inicio o al nacimiento del contrato y que se presentan como la diferencia injustificada, inusitada y desproporcionada, entre el umbral del precio que fija el mercado y el precio fijado en la propuesta recibida por la entidad estatal y luego convenido en el contrato; por tanto, no se refiere a eventos tales como los mayores gastos e inversiones que por diferentes causas podría soportar un contratista en la ejecución del objeto contractual, y que no fueron previstos ni reconocidos por la entidad estatal, cuya licitud,

<sup>1</sup> Sentencia de 13 de febrero de 2015, R. 25000-23-26-000-2002-02240-01 (29.473), Consejo de Estado, Sección Tercera.

<sup>2</sup> Sentencia de 27 de abril de 2011, R. 25000232600019970392401 (18.293)



reconocimiento o resarcimiento se deben analizar de acuerdo con las circunstancias en que hayan acaecido, según el régimen de responsabilidad y bajo el principio del equilibrio económico del contrato.”

En el mismo sentido se evidencian fallas en la supervisión pues es quien ejerce la vigilancia de la ejecución del contrato, en ejercicio de sus deberes legales y contractuales, recibió a satisfacción y autorizó el pago del suministro de los Kit de mercados, y es quien debió verificar la existencia del sobreprecio y de informar oportunamente al jefe o representante legal, para este adopte las medidas correspondientes.

## **EFEECTO**

Como consecuencia de una gestión fiscal antieconómica e ineficiente, por cuanto se incumplió con el deber de realizar o tomar en cuenta estudios y comparaciones de mercado sobre el valor real de los bienes recibidos y pagados; y/o de realizar, según cada caso, la preceptiva comparación de las ofertas presentadas con la debida consulta de las condiciones de mercado; y/o de autorizar los pagos con un valor superior al que correspondía conforme a lo establecido en el mercado sobre su valor real; configurándose una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por OCHENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$85.942.568).

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

Con oficio N° 100-358 del 23 de Junio de 2020, enviado a los correos electrónicos de contacto del equipo auditor de la CGR, la Alcaldía municipal de Purificación emite respuesta a la Observación N° 1, Así:

### **1. Se solicita reconsiderar los reproches en cuanto la región y al mercado realizado dentro del soporte de la observación**

- Las relacionadas con el periodo de ejecución del precitado contrato: Actualmente se encuentra en ejecución, contrario a ello es perentorio señalar que el mismo feneció el pasado 27 de mayo, teniendo en cuenta que el acto contractual señalaba un (1) mes para su ejecución; por lo cual nos permitimos adjuntar pantallazo del informe así:
- Si bien es cierto existen más proveedores en la región como señala el órgano de control, "teniendo en cuenta que el suministro de alimentos no perecederos es una actividad desarrollada por personas jurídicas y naturales que cuentan con la capacidad técnica, operativa y logística para entregar bienes en las cantidades y condiciones requeridas en este proceso contractual", vale la pena destacar que la entidad atendiendo los lineamientos dados por la Guía de Colombia Compra Eficiente de oferta, la cual recomienda a las entidades verificar en bases de datos la disponibilidad de empresas que presten los servicios a adquirir, el Municipio de Purificación procedió a verificar las empresas registradas en la base de datos del SIREM en su jurisdicción, no hallándose ninguna, como se evidencia en los estudios previos, suscitando la búsqueda de proveedores en cabeceras de ciudades con cercanía al municipio, llámese Bogotá

D.C., Neiva e Ibagué, las cuales tienen incidencia directa en las entidades territoriales de la región.

- En el mismo sentido el documento objeto de observación, aduce que el equipo auditor adelantó cotizaciones que cumplieron con todas las características tanto técnicas como de tiempo, modo y lugar establecidas en el proceso contractual auditado. A ello debemos indicar que las cotizaciones realizadas, aunque fueron efectuadas en similitud técnica de modo y lugar a las adelantadas por el municipio en estudios previos, las del equipo auditor no fueron realizadas en el mismo tiempo, luego las implicaciones propias del mercado generan fluctuaciones que no permiten que estas sean de total equivalencia.

## **2. Se solicita reconsiderar las conclusiones a las que llego el equipo auditor en cuanto a las cotizaciones, teniendo como soporte las siguientes circunstancias**

- La cotización remitida por Enred Group SAS Anexo No. 4 (según pantallazo inserto en el oficio), enuncia un valor de flete de \$800.000 por cada uno, costo que no es claro frente a la determinación del precio final de cotización, pues no sabemos con exactitud a que se refiere la firma con la frase "por cada uno" y específicamente si este costo se refiere a los viajes de los vehículos requeridos para el transporte hacia el municipio o el del transporte global de los kits alimenticios hasta su entrega final o con exactitud; no se define cuál es su incidencia en el valor final o por el contrario lo que realizan es la totalización del transporte por valor de \$11.200.000, que termina por dejar sin claridad el valor final por producto.
- La cotización relacionada en el informe de auditoría, emitida por el proveedor Prohaciendo, denominada Anexo No. 5, señala claramente que "incluye el embalaje y rotulo del empaque con los logos de la administración municipal y el transporte de los mismos hasta las instalaciones de la Alcaldía de Purificación — Tolima". Pero esta misma cotización no contemplo el costo del transporte en su oferta final o al menos así lo evidencia el detalle de la cotización, que desde luego influye en el valor total propuesto como se visualiza a continuación:
- Que ninguno de los proveedores consultados, consideró los gastos de las garantías que debe asumir el contratista al momento de legalizar la contratación y que deben ser consideradas en el presupuesto oficial y por ende en la oferta presentada (costo de garantías, deducciones municipales, reteiva y otros que hacen parte de la construcción del valor de oferta)
- Las cotizaciones adjuntas del informe auditor, en ninguno de sus apartes considera las condiciones básicas de Bioseguridad que tuvieron que considerar los proveedores consultados en el estudio de mercado adelantado del municipio; estos debían considerar en su oferta valores excepcionales de elementos de protección personal, higiene e incluso transportes privados para sus empleados, condiciones que sin duda no son consideradas en las ofertas recaudadas por el equipo auditor.

- El equipo auditor refiere la utilización de la metodología de variación absoluta para el análisis de precios del contrato de suministros en cuestión. Consideramos respetuosamente que la metodología aplicada, afectó las conclusiones que arrojó el informe, toda vez que:

a. La variación absoluta debe reflejar un comparativo de precios en EL MISMO MOMENTO T, caso que no ocurrió en el análisis realizado.

b. Las cotizaciones adquiridas por el equipo auditor, no consultan precios de productos referenciados por proveedores de domicilio en la ciudad donde se "tranzo el contrato", tal cual como lo sugiere la metodología aplicada.

c. La auditoría no comparo el producto ofrecido versus el producto contratado, en igualdad de condiciones y características técnicas individuales.

- En tal sentido, en el desarrollo de la observación se evidencia que el argumento señalado en la causa "condujeron a pactar y a pagar un valor del precio contractual sobredimensionado frente al precio real", no es un argumento jurídicamente válido, pues el Contrato No. 100 de 2020, en su ejecución contractual no ha sido pagado, debido a que en el desarrollo del mismo se ha concedido un desembolso en calidad de anticipo de conformidad a lo pactado entre las partes, razón por la cual me permito señalar el siguiente concepto en materia de definición de anticipo

- De otro lado, y con relación al concepto de sobre costo, el cual ha sido desarrollado desde el punto de vista jurisprudencial, debido a que no existe normatividad que lo conceptualice, se tiene que el mismo, de acuerdo con la sentencia del 10 de marzo de 2005 del Consejo de Estado, consideró que la expresión sobrecostos, en materia contractual, debía entenderse como aquellos "mayores gastos e inversiones que tuvo que soportar el contratista en la ejecución del objeto contratado, que no fueron previstos ni reconocidos por la entidad estatal", y que para efectos de la Ley 472 de 1998, tenía relación "con el valor del contrato celebrado, teniendo en cuenta los precios reales del mercado, que en cumplimiento del deber legal impuesto, han debido ser analizados y estudiados por la Administración de manera previa a la iniciación del proceso de selección y contratación; razón suficiente para solicitar al organismo de control la revisión de las pruebas aportadas con el presente documento, en el entendido que los precios que se señalaron en el estudio previo y en el contrato fueron analizados y estudiados por la entidad, y los funcionarios competentes para desarrollar tal función pública. Al no haber sido considerados los ítems anteriormente mencionados, se generó la conclusión de un aparente sobre costo, asunto que en nuestro criterio no corresponde a la realidad.

### **3. Inexistencia de ilicitud sustancial del principio de legalidad, de acuerdo con la planeación realizada en el Contrato No. 100 de 2020.**

- Inexistencia de ilicitud sustancial del principio de legalidad, de acuerdo a la planeación realizada en el Contrato No. 100 de 2020, de la cual se establece lo siguiente.

- hacemos una petición formal a los miembros del equipo auditor para que se convoque a una mesa técnica.

## **ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

### **1. Se solicita reconsiderar los reproches en cuanto la región y al mercado realizado dentro del soporte de la observación**

De acuerdo a lo manifestado y verificado en la Alcaldía del municipio de Purificación: Es claro para este ente de Control el Contrato N° 100 de 2020 se encuentra en ejecución y este ente de control no tuvo pronunciamiento alguno sobre el estado del contrato.

Es claro para la CGR y se evidencia en los análisis adelantados a los estudios previos y al proceso contractual como a los resultados del análisis del mercado adelantado por la CGR que había más oferentes que cumplían los requisitos y podían haber sido tenidos en cuenta para la selección del proceso; y es importante anotar que los proveedores objeto de base para este estudio cumplen con lo perceptado en los estudios previos entre ellos: reputación, capacidad económica, localización, capacidad o músculo financiero (esto a fin de que mantuviera precios pese a existir variación), existencia de las cantidades requerida, rapidez en la entrega y garantía del producto, esto siendo conscientes de la importancia de un buen proveedor, ya que dependerá de ellos la calidad de sus productos; como también cumplían con las características de entrega descritas en los estudios previos debían ser entregados debidamente embalados, rotulados con el logo de la administración y puestos en el lugar que determinen los supervisores de la alcaldía municipal, de tal forma que deberá tener en sus costos los empaques, bolsas, ayudantes para carga y descarga de los mercados y el transporte Ibagué — Purificación.

La alcaldía Municipal de Purificación indica que en el trabajo adelantado por el equipo auditor sobre las cotizaciones no se cumplió con las características de tiempo modo y lugar, es de aclarar que para el análisis de mercado adelantado por el equipo auditor de la CGR se tuvieron en cuenta tal cual como se indica en estudios previos todos y cada una de las condiciones pactadas contractualmente como lo son **tiempo- Modo y Lugar**, analizado el tiempo en que se desarrolló la contratación y el proceso precontractual, un periodo de emergencia ocasionada por la pandemia mundial causada por el virus COVID19, como también el tiempo establecido de entrega un mes, de igual forma el Modo contemplando características individuales por producto tomadas de las **CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE CONFORMAN EL PAQUETE DE ALIMENTOS SUMINISTRADOS POR LA ALCALDIA MUNICIPAL DE PURIFICACION – TOLIMA**, de la página 15 de los estudios previos, forma de entrega, embalaje, rotulado, empaque, carga y descarga como también el lugar de la entrega. En las condiciones pactadas en estudios previos (LEY PARA LAS PARTES); así adelantó el estudio de mercado la CGR; de igual forma y en el mismo sentido es importante resaltar que las condiciones de idoneidad de los proveedores consultados para adelantar el estudio de mercado son de pleno reconocimiento regional para el objeto contractual y fueron colaboradores sin conocimiento previo entre ellos convocados por medio de un oficio indicando cada una de las características encontradas y pactadas en el

documento remitido por la alcaldía como estudio previo de igual forma sus cotizaciones fueron de forma independiente lo que dio origen e insumo para la determinación del sobre – precio encontrado en la ejecución del contrato de suministro N° 100 de 2020.

El precio de mercado es el valor usual o común asignado a un bien o a un servicio por el comercio del lugar donde se va a ejecutar el contrato. Por esto, con el fin de detectar mayores valores reprochables y pactados al momento de celebrar el contrato se debe acudir primeramente a una comparación con aquel precio que arroje el mercado y en caso de que lo supere verificar las razones que justifican o explican en forma sensata y razonada esa circunstancia, teniendo en cuenta todas las variables que en él inciden — por ejemplo, el nivel de servicio que se ofrece y en este caso el nivel de servicio ofrecido por los proveedores que enviaron las cotizaciones son de criterios y características idénticas a las contratadas, por parte cada uno de ellos contaba con la infraestructura para proveer el volumen de la compra, como el manejo de impuestos, y cuentan con el músculo financiero para soportar los periodos de pagos pactados, variables que en términos de comparación se tuvieron en cuenta bajo criterios idénticos entre los proveedores colaboradores y la contemplada en el proceso que dio origen al contrato de suministro N° 100 de 2020.

## **2. Se solicita reconsiderar las conclusiones a las que llegó el equipo auditor en cuanto a las cotizaciones, teniendo como soporte las siguientes circunstancias**

En cuanto a la cotización remitida por Enred Group SAS es claro que el proveedor totaliza embalaje, rotulado y transporte de todos los Kit de mercados por un valor de \$ 28.212.328, tal cual como se deja constancia en el Anexo N°6 Cuadro comparativo de Cotizaciones - Kit mercados.

Indica la alcaldía que la cotización relacionada en el informe de auditoría, emitida por el proveedor Prohaciendo no contemplo el costo del transporte en su oferta final, es importante aclarar que el proveedor Prohaciendo que remitió a éste Ene de Control la cotización que es insumo del estudio de mercado y prueba del sobre costo pactado en el contrato N° 100 de 2020: indica en su propuesta económica lo siguiente: “ La propuesta económica tiene un valor de SETECIENTOS VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS (\$ 728.579.774) m/cte., los cuales incluyen el valor de los DIECISIETE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES (17.883) Kit de mercado, su **debido embalaje y rotulado del empaque con los logos de la administración municipal y el transporte de los mismos hasta las instalaciones de la alcaldía de Purificación – Tolima.**”





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA



### PROPUESTA ECONÓMICA

La propuesta económica tiene un valor de **SETECIENTOS VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS (\$ 728.579.774) m/cte.**, los cuales incluyen el valor de los **DIECISIETE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES (17.883) Kit** de mercado, su debido embalaje y rotulado del empaque con los logos de la administración municipal y el transporte de los mismos hasta las instalaciones de la alcaldía de Purificación – Tolima; detallados de la siguiente manera:

De igual forma menciona en su oficio de respuesta la Alcaldía Municipal de purificación que ninguno de los proveedores consultados, consideró los gastos de las garantías que debe asumir el contratista al momento de legalizar la contratación y que deben ser consideradas en el presupuesto oficial y por ende en la oferta presentada (costo de garantías, deducciones municipales, reteiva y otros que hacen parte de la construcción del valor de oferta); es de aclarar que las tres ofertas contemplan todas garantías e impuestos de ley municipal y que en contratación estatal deben cumplir y que por obvias razones debe asumir el contratista al momento de legalizar la contratación

En lo referente a condiciones básicas de Bioseguridad es claro para las tres entidades tomadas como base y para este ente de control la situación por la que el país esta atravesando y cabe anotar que cada día se ha ido implementando la obligatoriedad del uso de tapabocas distanciamiento y en general las normas de Bioseguridad como también es claro para este ente de control que para esa fecha ni ahora se tiene certeza de los cuidados que debemos tener la evitar la contaminación y/o propagación del virus es así que la comunidad médica y científica han ido surgiendo conductas de acuerdo al avance en el conocimiento del virus , adicional a eso es importante anotar que ni en el proceso precontractual, como tampoco en el contractual se pacto ninguna condición y/o característica especifica sobre el particular sin embargo las tres cotizaciones tomadas como base por la CGR hace referencia al cumplimiento de dichas condiciones.

En lo que respecta a la utilización de la metodología de variación absoluta para el análisis de precios donde la Alcaldía Municipal de Purificación Considera que:

- a. la metodología aplicada, afectó las conclusiones que arrojó el informe, ya que el equipo auditor no contemplo la variación absoluta debe reflejar un comparativo de precios en EL MISMO MOMENTO T, caso que no ocurrió en el análisis realizado. - Es importante aclara que el equipo auditor contemplo para las tres cotizaciones como se indico la variable T tal cual como se manejó la contratación.

**Variación Absoluta:** El presunto sobrecosto estimado mediante la variación absoluta se define como la diferencia entre el precio pactado en el contrato y el precio promedio del mercado y se define mediante la siguiente fórmula:

$$(1) VA_{ijt} = PC_{ijt} - \overline{PM}_{ijt}$$

*i = bien o servicio; j = ciudad o municipio y t = tiempo*

i	Kit de Mercados = Características pactadas en Estudios Previos pagina N° 15 cumplen las tres cotizaciones
J	Entregados en el Municipio de Purificación las tres cotizaciones Proveedores de Ibagué la misma ciudad del proveedor del Contrato N° 100 de 2020
t	Para la misma fecha de la entrega - época de pandemia Un mes de Entrega las tres cotizaciones

Aplicado la Metodología sugerida por la DIARI, en la Versión 1.0 del 1 de marzo de 2020, para el Análisis de Presuntos Sobrecostos en la Contratación Pública.

Y el precio del mercado se calcula así:

$\overline{PM}_{ijt}$  El precio promedio de cotización en el mercado del bien o servicio i, en la ciudad o municipio j, en el momento t. Este precio, debe tomarse en la ciudad de referencia donde se tranzó el contrato, tomando como referencia el marco de referencia de Colombia Compra Eficiente (CCE). Si hay más de un precio para esa referencia contratada se debe sacar un promedio simple con todas las referencias de la lista de CCE y se obtendría el PM. Por su parte, si el bien o servicio no se encuentra en esa lista, se debe hacer un estudio de mercado con el promedio simple de al menos **tres** precios disponibles de ese bien o servicio en la ciudad donde se hizo la contratación pública con el fin para conocer el valor promedio de mercado.

$$(2) \overline{PM}_{ijt} = \frac{PM1_{ijt} + PM2_{ijt} + \dots + PMN_{ijt}}{N}$$

$\overline{PM1_{ijt} + PM2_{ijt} + \dots + PMN_{ijt}}$  = suma de las N cotizaciones que se encontraron del precio del bien o servicio en el municipio de estudio.

Promedio del Mercado	
<b>MERCACENTRO</b>	\$ 801.844.213
<b>PROHACIENDO</b>	\$ 778.695.727
<b>GRUPO ENRED</b>	\$ 844.082.357
<b>Promedio</b>	\$ 808.207.432

- b. Las cotizaciones adquiridas por el equipo auditor no consultan precios de productos referenciados por proveedores de domicilio en la ciudad donde se "tranzó el contrato", tal cual como lo sugiere la metodología aplicada. Esta afirmación que se atreve a realizar la Alcaldía Municipal de purificación dista de la realidad, toda vez que las tres entidades son de la ciudad de Ibagué de la

misma ciudad de donde es el proveedor con el que se suscribió el contrato cumpliendo así la condición idéntica a la contractual.

- c. La auditoría no comparo el producto ofrecido versus el producto contratado, en igualdad de condiciones y características técnicas individuales. Esta afirmación que refiere la alcaldía de purificación no se ajusta a la realidad toda vez que las características cotizadas no son como irrisoriamente lo manifiesta en su oficio de respuesta **“(por ejemplo, en el ATUN no es lo mismo suministrar LOMITOS DE ATUN VAM-CAMPS, que ATUN RAYADO MEDALLA DE ORO o ALAMAR; ejemplo 2, LA LECHE EN POLVO NESTLE, tiene un valor totalmente diferente a LECHE EN POLVO derivada de lactosueros)”**, ya que el trabajo adelantado por el equipo auditor se ajustó a las características pactadas en los estudios previos solicitando así las cotizaciones cumplieran las características encontradas en el cuadro denominado CARACTERISTICAS GENERALES QUE CONFORMAN EL PAQUETE DE ALIMENTOS SUMINISTRADOS POR LA ALCALDIA MUNICIPAL DE PURIFICACION – TOLIMA, pagina 15 de dicho documento así:

CANT.	PRODUCTO	PESO (CONTE NIDO)	CARACTERISTICAS
1	ATUN EN LOMITOS	160 Grs	Atún en aceite de girasol y/o agua, tamaño de la porción (masa escurrida) 52g porciones por envase 2, calorías 100 Kcal, calorías de la grasa 40 Kcal. Consérvese en un lugar fresco y seco, después de abierto consuma en el menor tiempo posible.
1	ACEITE	1000 Mil o Cm3	Producto Aceite - Naturalmente libre de Colesterol, mezcla de aceites saborizados (soya y oleína de palma), antioxidante (TBHQ), Sinergista (ácido cítrico) y sabor artificial a mantequilla. Aporta una cantidad significativa de grasas trans.
1	AZUCAR	1000 Grs	Azúcar Morena con Grano cristalizado extraído de la caña de azúcar a través de procesos industriales. Este producto puede consumirse directamente o utilizarse como materia prima para la elaboración de otros productos. Ofrece el mismo grado de dulzura de los azúcares blancos. Carbohidrato total 2%, sodio 0%, azúcares 5g, Proteína 5%. Producto alimenticio granulado, debe conservarse en un lugar fresco y seco.
1	CEREAL DE SOPA	125 Grs	Producto a base de arroz, maíz, colorante artificial amarillo, huevo, (azúcar en polvo, tartrazina, rojo punzo 4r) y debe conservarse en un lugar fresco.
1	PASTA PARA SECO	220 Grs	Producto a base de Harina de trigo (vitamizada y fortificada) y agua, se debe dejar en un lugar libre de humedad, limpio, fresco y seco, libre de insectos, no se especifica su figura y/o forma.
2	PASTA PARA SOPA	220 Grs	Producto a base de Harina de trigo (vitamizada y fortificada) y agua, se debe dejar en un lugar libre de humedad, limpio, fresco y seco, libre de insectos, no se especifica su figura y/o forma.
1	LECHE EN POLVO	380 Grs	Producto leche en polvo que se obtiene a base de la deshidratación de leche, azúcar, lactosa, vitaminas y minerales (A, C, D, carbonato de calcio y pirofosfato férrico) y emulsificante (lecitina de soya).
1	LENTEJA	500 Grs	Grano de lenteja con legumentos externos color marrón, no contiene más del 1% de impurezas, se permite la presencia de granos dañados, granos abiertos, granos partidos, en porcentajes mínimos. Almacenar a temperatura ambiente, en un lugar libre de humedad y bien iluminado.
1	CUCHUCO	500 Grs	El cuchuco es producto a base de maíz trillado partido, clasificado para el consumo humano, que han sido sometidos a un proceso de limpieza germinación y molturación y trillado. Este producto se debe almacenar a una temperatura ambiente en un lugar seco, con buena ventilación y protegido del ingreso de insectos.
1	JUGO DE CAÑA	500 Grs	Producto a base de el jugo de caña de azúcar, su coloración se presenta en tono amarillos, café claro u oscuro dependiendo a la concentración del jugo de caña, su



La Alcaldía indica que la observación esta argumentada sobre la causa "condujeron a pactar y a pagar un valor del precio contractual sobredimensionado frente al precio real", no es un argumento jurídicamente valido, pues el Contrato No. 100 de 2020, se encuentra en ejecución y no ha sido pagado, debido a que en el desarrollo del mismo se ha concedido un desembolso en calidad de anticipo de conformidad a lo pactado entre las partes; al particular este Ente de Control le replica que es evidente y claro que el contrato se encuentra en ejecución que no se ha pagado la totalidad que para este ente de control es muy extraño que haya pactado un tiempo de ejecución de 1 mes cuando no ha dando cumplimiento a dicho plazo, que solicito un proveedor con musculo financiero pero sin embargo le pago un 50 % de anticipo, pero frente a ese comportamiento este ente de control no tuvo pronunciamiento alguno; lo que sí es evidente y jurídicamente claro y ley para las pares es lo pactado en los estudios previos donde queda en evidencia la intención de la entidad de contratar a mayor precio que el ofrecido en el mercado por los kit de mercados.

La estimación del daño causado por el sobrecosto injustificado resulta de la diferencia entre el valor efectivamente pagado por la entidad afectada y el valor de los precios reales del mercado de los bienes, obras o servicios. Resultado que se obtiene, cuando la labor de recaudo y valoración de la evidencia encontrada permita contar con los dos extremos de la comparación; si bien es cierto el contrato tiene un saldo por pagar de un 50% esto no desvirtúa lo observado por este ente de control toda vez que la intención de la contratación es clara y se encuentra plasmada y firmada en los documentos que son ley para las partes así las cosas la realidad al día de hoy es esa diferente será al momento de la liquidación la entidad realiza los ajustes que considere pertinentes a los precios observados por este ente de control en el mercado será otra la realidad pero hoy la intención de la alcaldía se evidencia e documentos aportados; lo que mantiene lo observado por este ente de control.

De otro lado, Indica la Alcaldía Municipal de purificación y con relación al concepto de sobre costo, para lo que la CGR le observa que precisamente, en relación con la metodología probatoria del sobrecosto como fuente del daño fiscal, ha considerado la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>1</sup> que:

---

<sup>1</sup> Sentencia de 22 de julio de 2010, rad. 05001-23-31-000-2004-06833-01

*“...si bien los organismos de control están llamados a considerar los precios del mercado para poder determinar la existencia de posibles sobrecostos en la contratación de obras, bienes o servicios, lo cierto es que en ninguno de esos preceptos se establece que en los procesos de responsabilidad fiscal la tasación del detrimento patrimonial se encuentre sujeta a una ritualidad especial, ni mucho menos aún que su estimación deba efectuarse necesariamente por un perito externo, toda vez que en ese tipo de actuaciones de carácter fiscal rige el principio de libertad probatoria. Sobre el particular, el artículo 25 de la Ley 610 de 2000, dispone ad pedem literae lo siguiente:*

**Artículo 25. Libertad de pruebas.** *El daño patrimonial al Estado y la responsabilidad del investigado podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos. (El resaltado es ajeno al texto)*

*Como complemento de lo anterior, el artículo 26 de la misma Ley añade:*

**Artículo 26. Apreciación integral de las pruebas.** *Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional. (El resaltado es ajeno al texto)*

*De conformidad con lo expuesto hasta aquí, es claro para la Sala que ante la ausencia del estudio de mercados que debió preceder la apertura de la Licitación Pública 001 de 1996 y la contratación directa adelantada después de declararse desierta la aludida licitación, resultaba totalmente válido y razonable entrar a considerar los precios que habían sido fijados por los participantes en tales procesos de selección respecto de aquellos ítem en los cuales se detectó la existencia de posibles sobrecostos, pues como bien lo adujo la dependencia encargada de justipreciar el detrimento patrimonial, se trataba de una información indicativa de los precios del mercado en la región, que por demás estaba referida a los precios ofertados para los mismos bienes en el mes inmediatamente anterior. En ese orden de ideas, no era ni necesaria ni obligatoria la práctica de ningún dictamen pericial, tal como se señala en la providencia impugnada.....” (la subraya es original del texto).*

Se trata de una regla jurisprudencial, que no descarta ningún medio de prueba para la determinación del sobrecosto, en un ámbito como el de la actividad contractual, que cuenta con los antecedentes propios de las especificaciones de calidad y cantidad del objeto contractual y en caso de ser necesario, las verificaciones y experticias de mercado que resulten útiles, pertinentes y conducentes a establecer a ciencia cierta el valor real de los precios de un determinado producto, en unas determinadas circunstancias de tiempo, modo y lugar.

### **3. Inexistencia de ilicitud sustancial del principio de legalidad, de acuerdo con la planeación realizada en el Contrato No. 100 de 2020.**

Al respecto la CGR en su análisis indica que el resultado de las acciones adelantadas en el proceso de planeación es el reflejo de la contratación y los resultados de la ejecución y para este ente de control evidencio falencias en planeación de la de la administración Municipal al momento de la elaboración de estudios de mercado y/o estimación de precios, erróneos y/o sin soportes objetivos y/o alejados de la realidad del mercado y fallas en la supervisión pues es quien ejerce la vigilancia de la ejecución del contrato, en ejercicio de sus deberes legales y contractuales, recibió a satisfacción y autorizo el pago del suministro de los Kits de mercados, y es quien debió verificar la existencia del sobreprecio y de informar oportunamente al jefe o representante legal, para este adopte las medidas correspondientes.

Sobre el particular de la solicitud de la Alcaldía Municipal de purificación sobre que se convoque a una mesa técnica no es posible conceder en este momento la mesa técnica toda vez que como se le indico en el oficio de traslado de observaciones “ Es Importante destacar que ésta es la única oportunidad con que cuenta para referirse a los hechos que soportan la observación” y de igual forma , la Resolución 024 de 2019 expedida por el Contralor General de la República impide la prórroga de las oportunidades procesales para aportar pruebas, razón por la cual se advierte que no se tendrán en cuenta solicitudes de ampliación de términos para aducir documentos y presentar réplicas a las observaciones.

Así las cosas una vez analizadas las argumentaciones y sustentos remitidos por la alcaldía municipal de Purificación como se relató en los párrafos anteriores la alcaldía Municipal de purificación Tolima no desvirtúa lo observado por este ente de control configurado así un **Hallazgo Administrativo por Mayor valor pactado por los Kits mercados- Contrato N° 100 de 2020, con presunta incidencia Disciplinaria y fiscal por valor de OCHENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$85.942.568).**

### 3. CONCLUSIONES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Como resultado de la presente Actuación Especial, la Contraloría General de la República configuro un (1) hallazgo administrativo, con presunta incidencia Disciplinaria y fiscal por valor de OCHENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS (\$85.942.568).

#### 4. ANEXOS

##### ANEXO 1. MATRIZ DE HALLAZGOS.

ITEM	NOMBRE DEL HALLAZGO	INCIDENCIAS					FISCAL \$
		A	D	F	p	IP	
1	Hallazgo N° 1 Mayor valor pactado por los Kits mercados- Contrato N° 100 de 2020- (A1 – D1- F1)	X	X	X			\$85.942.568
<b>TOTAL</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>			<b>\$85.942.568</b>

Fuente: Equipo Auditor Resultado de la Actuación Especial a recursos SGR

A: Administrativo  
 F: Fiscal  
 D: Disciplinario  
 P: Penal  
 IP: Investigación Preliminar  
 PAS: Proceso Administrativo Sancionatorio  
 BA: Beneficio de Auditoría  
 OI: Otra incidencia