



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

**INFORME FINAL DE DENUNCIA No. D-0420-055**

**ALCALDIA MUNICIPAL DE LOS PALMITOS-SUCRE**  
**DENUNCIA No. D-0420-055**

**CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE**

**OCTUBRE DE 2020**

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

[contrasucree@contraloriasucree.gov.co](mailto:contrasucree@contraloriasucree.gov.co)  
[www.contraloriasucree.gov.co](http://www.contraloriasucree.gov.co)

**Nit: 892280017-1**



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

CONTRALOR DEPARTAMENTAL DE SUCRE

**JORGE BELEÑO BAGGOS**

SUBCONTRALOR

**JAIRO RODRIGUEZ ARRIETA**

AUDITOR COMISIONADO:

**MARÍA PATRICIA VERGARA PATERNINA**

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucra@contraloriasucra.gov.co  
www.contraloriasucra.gov.co

**Nit: 892280017-1**



# **CONTRALORÍA**

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

## **TABLA DE CONTENIDO**

	<b>PAGINA</b>
<b>1. CARTA REMISORIA.....</b>	<b>4</b>
<b>2. HECHOS RELEVANTES.....</b>	<b>5</b>
<b>3. CARACTERÍSTICAS BONDADDES Y LIMITACIONES EN EL TRÁMITE DE LA DENUNCIA.</b>	<b>5</b>
<b>4. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>8</b>
<b>5. RESULTADOS DE LA DENUNCIA.....</b>	<b>10</b>
<b>6. MATRIZ DE CONSOLIDACIÓN DE OBSERVACIONES...</b>	<b>24</b>
<b>7. ANEXOS .....</b>	<b>25</b>



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

Sincelejo, octubre de 2020

Doctora.

**DIANA JUDITH PEREZ MARQUEZ**

ALCALDE MUNICIPAL LOS PALMITOS - SUCRE.

Asunto: Informe Final de la Denuncia No. **D-0420-055**

La Contraloría General del Departamento de Sucre con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 272 de la Constitución Nacional, realizó la indagación, referente a la Denuncia No. **D-0420-055**, la cual fue recibida a través de correo electrónico institucional el día 23 de abril del 2020; la denuncia a nombre del señor **ANDRES MENDOZA FLOREZ**, hace referencia a presunto despilfarro de los recursos en los contratos No. CPS-AM-LPS-002-20, CPS-AM-LPS-003-20, CPS-AM-LPS-004-20 y CPS-AM-LPS-001-20, debido a que, se presentó supuesto sobre costo en la compra de insumos y alimentos contratados, así mismo irregularidades en los términos de ejecución e inconsistencia en los valores contratados. Esto en razón a la pandemia coronavirus o COVID-19.

Es responsabilidad de la alcaldía del municipio de Los Palmitos - Sucre, el contenido de la información suministrada a la CGDS. La responsabilidad de la Contraloría General del Departamento de Sucre consiste en producir un informe que contenga la respuesta al denunciante respecto a la acusación presentada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos adoptados por la Contraloría General del Departamento de Sucre. La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas y las evidencias y documentos que soportan los hechos de la denuncia tramitada; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en soportes de auditoría, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría General del Departamento de Sucre.

### Relación De Observaciones

En desarrollo de la presente denuncia se pudo constatar dos (2) hallazgos de tipo administrativo fiscal.

Atentamente,

**JAIRO RODRIGUEZ ARRIETA**

Sub Contralor General del Departamento de Sucre.

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucra@contraloriasucra.gov.co  
www.contraloriasucra.gov.co

Nit: 892280017-1



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

## 2. HECHOS RELEVANTES

### ➤ Descripción de la denuncia.

Por medio de correo electrónico de fecha 23 de abril del 2020, fue recibida una denuncia, en la cual el ciudadano ANDREZ MENDOZA FLOREZ manifestó lo siguiente:

#### 1. CONTRATO No. CPS-AM-LPS-002-20.

*“Verificar la cantidad de unidades entregadas a la policía y los precios unitarios relacionados en el contrato versus precios del mercado”*

#### 2. CONTRATO. No. CPS-AM-LPS-003-20

*“Revisión de precios en el mercado. El valor en rojo fue que se equivocaron en la multiplicación, el valor es mayor.*

*Lo que está en amarillo está excluido del IVA por la emergencia y le incluyen IVA (19%) a todos los insumos.*

*Al final del cuadro en el contrato está así:*

*SUBTOTAL: \$50.540.834*

*IVA: \$ 9.602.758*

*TOTAL: \$60.143.592*

*No sé cómo sacaron ese valor de \$50.540.834 si en la columna del valor total la suma es \$60.143.592.”*

#### 3. CONTRATO: No. CPS-AM-LPS-004-20

*“OBSERVACIONES A ESTE CONTRATO: La sumatoria de los Ítems contratados da \$12.680.000 y en el contrato esta por \$15.080.000, existe un mayor valor de \$2.400.000. Esto hace que también aumente la administración y la utilidad. El valor total según el contrato es el siguiente:*

VALORES EN EL CONTRATO			
Sub Total		15.080.000	15.080.000
Administración	14%	2.111.200	2.111.200
Utilidad	6%	904.800	904.800
<b>TOTAL</b>		<b>18.096.000</b>	<b>18.096.000</b>

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucree@contraloriasucree.gov.co

www.contraloriasucree.gov.co

Nit: 892280017-1



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

*Al final la diferencia por mayor valor contratado es de \$3.016.000. Otros aspectos del contrato:*

*El contrato es por 12 días es incluye el perifoneo que es por 20 días. ¿Cuándo termina el contrato a los 12 o a los 20 días?*

*A quien le van a dar esos almuerzos, cenas, refrigerios, agua. Si la fundación está cobrando administración, lo que le vayan a dar al personal contratado diferente al pago del día, debe estar incluido allí.*

*Supongamos que no fuese así y le van a dar almuerzo a los empacadores, si son cinco personas por 12 días serían 60 almuerzos y 60 cenas. Si son dos refrigerios serían 120 refrigerios. De dónde sacan que son 300 almuerzos, 120 cenas y 300 refrigerios.*

*Se contrata con una Fundación y tengo entendido que las fundaciones son sin ánimo de lucro y aquí están cobrando el 6% de utilidad.*

*En el pueblo se comenta que el embalaje y lo demás lo realizó el personal de la administración. Donde fue a parar ese dinero.”*

#### **4. CONTRATO: No. CPS-AM-LPS-001-20.**

*“En este contrato se debe revisar si el valor de los insumos es el del mercado.*

*Cuantos mercaditos se entregaron.*

*Planilla de entrega con firma.*

*Que en las planillas que presentan no estén planilla de las entregas de la gobernación.*

*Si el contrato es por dos meses, como así que el contrato de servicio logístico es por 12 días si tienen que empacar todo lo que entregue el depósito.*

*Solicito la investigación respectiva porque está claro que el contrato de apoyo logístico fue un robo como se puede deducir en el presente informe.*

*Si se roban en lo pequeño, ¿qué pasará con lo grande? Tampoco es justo que estén jugando con la alimentación de los que no tiene nada.”*

#### **➤ Características, bondades y limitaciones en el trámite de la denuncia.**

El proceso auditor desarrollado para resolver la denuncia en la alcaldía municipal de Los Palmitos - Sucre, se concentró en la verificación efectuada por el funcionario de la CGDS respecto a los precios y cantidades contratadas con los del mercado, la compra de los productos exentos de IVA, revisión de la sumatoria de los ITEMS contratados; así mismo, la utilidad y valor de administración como el tiempo de



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

ejecución del contrato; Normatividad aplicable a la contratación que adelanta este tipo de entidades.

Para la evaluación del contrato, se tuvo en cuenta, que las entidades territoriales como las alcaldías para contratar deben tener en cuenta la aplicación de los principios de la función administrativa de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, así como los principios de las actuaciones y procedimientos administrativos contenidos en el Código Procedimiento Administrativo y de lo contencioso "CPACA", en especial, los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, eficiencia, economía y celeridad.

Para efectos de contratación las alcaldías municipales deben tener en cuenta los contenidos de la ley 80 de 1993, manual de contratación para entidades públicas, el cual, establece que por regla general la contrataciones realizadas por una entidad pública debe efectuarse mediante la modalidad de licitación pública, y, excepcionalmente podrá acudir a la modalidad de contratación directa, en los casos que expresamente señaló el legislador, entre los cuales se encuentra justamente la contratación celebrada bajo la causal de una declaratoria de urgencia manifiesta, así, como se evidencia la situación por la que estamos atravesando como consecuencia de la pandemia denominada Coronavirus o COVID-19.

La bondad primordial que brinda este proceso es verificar que este tipo de entidad aplique la normatividad que regula la materia, de acuerdo con los procedimientos presupuestales, contractuales, administrativos y financieros de la Entidad, pero lo más importante el manejo eficiente de los recursos que tiene la entidad a su cargo, la prestación eficiente de los servicios los cuales fueron objeto del contrato. Esto en razón, a que nos encontramos fortaleciendo el control fiscal oportuno y participativo; que, en aras de hacer más eficiente la gestión administrativa de este órgano de control mediante Resolución No. 153 de fecha 27 de abril de 2020, se hace necesario realizar modificación al Grupo Especial de Reacción Inmediata (GERI) facultándolo para realizar procesos de auditoria exprés. Por otra parte, encontramos otras facultades que desarrollan el Grupo Especial de Reacción Inmediata (GERI) quedan investidos de las facultades de policía judicial, y en tal virtud desarrollaran funciones en atención en el artículo 115 de la ley 1474 de 2011.

Dentro de las limitaciones para resolver la denuncia se deja sentado los inconvenientes que se han dado como consecuencia de la pandemia denominada Coronavirus o COVID-19, para lo cual se hace necesario tomar medidas de

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucra@contraloriasucra.gov.co  
www.contraloriasucra.gov.co

**Nit: 892280017-1**



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

precaución y prevención dentro del desarrollo de las diferentes actividades, utilizando medios virtuales, como correo electrónico y teletrabajo; entre otras, con el fin obtener la información necesaria para adelantar la presente investigación. Adicionalmente el denunciante no aporta soportes o evidencias que demuestren la ocurrencia de los hechos descritos en la misma, para lo cual, se hace necesario requerir la documentación correspondiente a la presente denuncia a la Alcaldía Municipal de Los Palmitos - Sucre.

## CARTA DE CONCLUSIONES

- **Alcance**

Conceptuar sobre el manejo dado a los recursos públicos en la contratación del suministro de insumos químicos y sanitarios para entregar a la policía nacional; mobiliario biomédico y hospitalario para la ESE municipal, de alimentos de primera necesidad para entregar a la población vulnerable y servicio de apoyo logístico para la entrega de las ayudas humanitarias a la Población vulnerable en medio de la calamidad pública decretada por la emergencia sanitaria originada por el covid-19 por parte de la Alcaldía de Los Palmitos - Sucre, para lo cual se analizará los expediente contractuales No. CPS-AM-LPS-002-20, CPS-AM-LPS-003-20, CPS-AM-LPS-004-20 y CPS-AM-LPS-001-20, así como la información presupuestal, contable y financiera de dicha contratación. Para ello, se llevará a cabo la comprobación de hechos económicos, financieros y administrativos generadores de información que se encuentra relacionada con el tema, de igual forma, se efectuara un control de legalidad a fin de verificar si los procedimientos se realizaron conforme a las disposiciones legales vigentes para la fecha en que ocurrieron los hechos denunciados. En atención a lo anterior se procederá a solicitar a la alcaldía información y/o documentación relacionada con el asunto a auditar.

- **Conclusiones**

Se realizó diligencia del asunto a evaluar, encontrándose que los contratos analizados, cumplen con las formalidades establecidas en las normas contractuales y presupuestales de conformidad a lo dispuesto en la manual de contratación estatal ley 80 de 1993 y al Decreto 115 de 1996, en concordancia con las disposiciones que contemplan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.

Respecto a los contratos No. CPS-AM-LPS-002-20 y CPS-SM-LPS-003-20 de suministro de insumos químicos y sanitarios para entregar a la policía nacional;

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucra@contraloriasucra.gov.co  
www.contraloriasucra.gov.co

**Nit: 892280017-1**



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

mobiliario biomédico y hospitalario para la ESE municipal en medio de la calamidad pública decretada por la emergencia sanitaria originada por el COVID-19 por parte de la Alcaldía de Los Palmitos - Sucre, se realizó la verificación de la modalidad de contratación utilizada, requerimientos hechos por la Policía Nacional y la ESE Centro de Salud Los Palmitos, para la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal (CDP), estudios previos realizados por la Secretaria De Desarrollo Social, se recibieron tres (3) cotizaciones de diferentes proveedores para cada proceso de contratación, la función de supervisión, garantías exigibles, publicación en el SECOP, acta de recibido a satisfacción por parte del cuerpo de policía y la ESE Centro de Salud Los Palmitos- Sucre, entre otros documentos habilitantes.

De manera general, la revisión se ajustó a la modalidad y mecanismos de contratación señalada en el manual de contratación de la entidad, al mismo tiempo, el análisis llevado a cabo a la asignación y ejecución presupuestal estuvieron ajustados a la normatividad vigente. Adicionalmente, los pagos fueron constatados y verificados, para ello la alcaldía acreditó los mismos dentro del expediente contractual, de los cuales se evidenció las deducciones de ley y la dispersión de fondos de manera electrónica.

Por otra parte, encontramos el contrato No. CPS-AM-LPS-004-20 de SERVICIO DE APOYO LOGÍSTICO PARA LA ENTREGA DE AYUDAS HUMANITARIAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE EN MEDIO DE LA CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA ORIGINADA POR EL COVID-19, MUNICIPIO DE LOS PALMITOS-SUCRE dentro del informe final de supervisión se evidencia entrega a satisfacción de los servicios adquiridos por parte de la entidad contratante. siendo la parte contratista una entidad sin ánimo de lucro (ESAL) tal como se evidencia en la cámara de comercio, de esta forma se observa que en materia contractual se utilizan por su objetivo social y los aportes de activos fijos u otros aportes de capital para proveer de manera conjunta a una comunidad con bienes públicos, en esta contratación no se evidencia dentro del expediente contractual el aporte que esta realiza a el objeto contractual, a contrario sensu, es cierto que a pesar de que entidad pública brinda los recursos para satisfacer la necesidad existente, la entidad FUNDACIÓN NUEVO HORIZONTE A&C. (ESAL) recibe pagos por administración y utilidad especificados de la siguiente manera:

VALORES EN EL CONTRATO		
Sub Total		\$15.080.000
Administración	14%	\$2.111.200

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

[contrasucra@contraloriasucra.gov.co](mailto:contrasucra@contraloriasucra.gov.co)

[www.contraloriasucra.gov.co](http://www.contraloriasucra.gov.co)

**Nit: 892280017-1**



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

Utilidad	6%	\$904.800
<b>TOTAL</b>	<b>20%</b>	<b>\$18.096.000</b>

En cuanto al contrato No. CPS-AM-LPS-001-20, SUMINISTRO DE ALIMENTOS DE PRIMERA NECESIDAD PARA LA ENTREGA A LA POBLACIÓN VULNERABLE EN MEDIO DE LA CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA ORIGINADA POR EL COVID-19, MUNICIPIO DE LOS PALMITOS-SUCRE, se hace necesario realizar estudio de los precios de los productos contratados con los del mercado a pesar de que dentro del expediente contractual se evidencian 3 cotizaciones, por otra parte, dentro del informe final de supervisión se evidencia entrega a satisfacción de los productos recibidos por las partes intervinientes en el presente contrato.

#### 4. RESULTADO DE LA DENUNCIA

Para darle cumplimiento a la Resolución No. 367 de julio 29 de 2015 y al memorando de asignación No. 009 de fecha 20 de mayo de 2020, se constituyó la comisión a la denuncia referenciada con el No. D-0420-055, a la cual, se le dio trámite en las instalaciones administrativas de la alcaldía del municipio de Los Palmitos - Sucre.

De acuerdo con lo dispuesto en dicho memorando, fue necesario desplazarse hasta el Municipio de Los Palmitos - Sucre el día 27 de mayo de 2020, con el propósito de darle desarrollo a dicha diligencia.

El asunto esencial en esta denuncia es investigar si el procedimiento contractual y presupuestal que desarrolló la Entidad para contratar suministro de insumos químicos y sanitarios para entregar a la policía nacional; mobiliario biomédico y hospitalario para la ESE municipal, de alimentos de primera necesidad para entregar a la población vulnerable y servicio de apoyo logístico para la entrega de las ayudas humanitarias a la Población vulnerable en medio de la calamidad pública decretada por la emergencia sanitaria originada por el COVID-19 por parte de la Alcaldía de Los Palmitos - Sucre, verificando en sí, el correcto desarrollo de los mismos y si están ajustado a las disposiciones legales vigentes conforme a lo dispuesto por el manual de contratación ley 80 de 1993 y las normas contables, presupuestales y financieras.

Cabe anotar que la Constitución de 1991, expresamente reconoce la función de control fiscal dotándola de un carácter público (art. 267), como una actividad

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucree@contraloriasucree.gov.co  
www.contraloriasucree.gov.co

**Nit: 892280017-1**



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

independiente y autónoma y, diferente a la que normalmente corresponde a las clásicas funciones del Estado, obedeciendo a la necesidad política y jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de la Nación, de los departamentos, distritos y municipios, cuyo manejo se encuentra a cargo de los órganos de la administración o, eventualmente de los particulares (arts. 267 y 272 C.P.).

De manera pues, que el ejercicio de la función pública del control fiscal a la luz del ordenamiento constitucional ha sido asignado a la Contraloría General de la República (arts. 119 y 267) y, en los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, les corresponde a éstas el ejercicio de la función fiscalizadora en forma posterior y selectiva (art. 272).

Al municipio de Los Palmitos – Sucre, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

## **EVALUACION DE LOS CONTRATOS No. CPS-AM-LPS-002-20, CPS-AM-LPS-003-20, CPS-AM-LPS-004-20 y CPS-AM-LPS-001-20.**

Para la evaluación de los contratos, se tuvo en cuenta los procedimientos establecidos en el manual de contratación estatal así como las disposiciones que contempla la función administrativa de que trata el artículo 209 de la Constitución Política, así como los principios de las actuaciones, en el Código Procedimiento Administrativo y de lo contencioso “CPACA”, en especial, los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, eficiencia, economía y celeridad. Así mismo, deberán tener en cuenta el principio de planeación.

Así mismo, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 215 estipula que *“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de*

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucra@contraloriasucra.gov.co  
www.contraloriasucra.gov.co

**Nit: 892280017-1**



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

*Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.”*

En consecuencia a esto se expide el decreto presidencial No. 440 del 20 de marzo de 2020, Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, la cual, se presenta a nivel mundial tal como lo decreta la Organización Mundial de la Salud, quien *“insto a los estados buscar medidas Urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.”* Dado esto los diferentes municipios del Departamento de Sucre deben buscar las herramientas de contratación establecidas para garantizar el cumplimiento del decreto de emergencia sanitaria.

De esta manera, la legislación colombiana establece procesos tal como lo son la ley 1523 de 2012, por el cual se adopta la política Nacional de gestión del riesgo de desastre preceptúa en su artículo 65 que *“Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.”*

Por otra parte, encontramos el artículo 66 de la misma normatividad argumenta **las medidas especiales de contratación** *“Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus*



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

*fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.*

*PARÁGRAFO Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.”*

Sobre este particular la Ley 80 de 1993 en sus artículos 42 y 43 reguló una forma excepcional de celebrar la contratación pública, la cual, por regla general debe efectuarse mediante la modalidad de licitación pública, y, excepcionalmente podrá acudir a la modalidad de contratación directa, en los casos que expresamente señaló el legislador, entre los cuales se encuentra justamente la contratación celebrada bajo la causal de una declaratoria de urgencia manifiesta.

De igual manera el legislador previendo los posibles excesos que pudieran derivarse de la aplicación de esta herramienta, estatuyó un control específico sobre estos actos y contratos, en comendando esta misión a la Contraloría General de la República o a las Contralorías Territoriales, según el caso, prescribiendo lo siguiente:

**“ARTICULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACION DE URGENCIA.** *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.”*



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

Todos los contratos que celebra la administración pública por regla general se deben efectuar a través de licitación pública, de conformidad con el artículo 2º de la ley 1150 de 2007. No obstante, el mismo normativo consagra algunos casos en los cuales se puede prescindir de este procedimiento y acudir a la modalidad de contratación directa.

Figura jurídica que nuestro estatuto contractual ley 80 de 1993 consagra y desarrolla en su artículo 42, cuando establece: *“Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o de desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos. La urgencia manifiesta se declara mediante un acto administrativo motivado.*

**PARÁGRAFO:** *“Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.”*

Teniendo en cuenta que, la legislación les permite a las entidades territoriales en un estado excepcional de contratar de forma directa acudiendo a la declaración de la urgencia manifiesta por la pandemia COVID-19, indicando en la misma, que esta herramienta se puede utilizar bajo control fiscal de la respectiva entidad, en este caso la Contraloría General del Departamento de Sucre.

## **Detalle de los expedientes contractuales**

El control de legalidad fue realizado sobre los contratos cuyas características se tabulan a continuación:

### **1. Contrato No. CPS-AM-LPS-002-20**

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucree@contraloriasucree.gov.co  
www.contraloriasucree.gov.co

**Nit: 892280017-1**



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

Contrato N.º	Fecha	Objeto	Contratista	Valor
CPS-AM-LPS-002-20	1 DE ABRIL DE 2020	SUMINISTRO DE INSUMOS QUÍMICOS Y SANITARIOS PARA ENTREGAR A LA POLICÍA NACIONAL EN MEDIO DE LA CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA ORIGINADA POR EL COVID-19, MUNICIPIO DE LOS PALMITOS-SUCRE	QUIMICOL SERV. S.A.S. ELSA MARINA HERRERA SAAB	\$52.750.000.00

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis legal se hizo consultando los siguientes elementos:

ITEM	SI	NO
Requerimiento	X	
Estudios Previos	X	
Cotizaciones	X	
CDP	X	
RP	X	
Certificado judicial	X	
Certificado de la Procuraduría	X	
Certificado de la Contraloría	X	
Seguridad Social	X	
Hoja de vida	X	
Publicación SECOP	X	
Acta Inicio	X	
Informes de supervisión o interventoría	X	
Acta Final	X	
Recibido a satisfacción – certificado de cumplimiento.	X	
Acta Liquidación		X

Al expediente contractual se le revisó su contenido, encontrando que contaba con solicitud de CDP, el respectivo CDP, estudios y documentos previos, resolución por medio de la cual se justifica una contratación directa, la propuesta de los interesados en contratar, en donde se anexan documentos como el RUT, los certificados de antecedentes fiscales, disciplinarios y de policía, copia de la cedula de ciudadanía del posible contratista, certificados y documentos de acreditación de experiencia, formato de hoja de vida de la función pública del contratista, minuta contractual, registro presupuestal, oficio de asignación de supervisión, acta de inicio, comprobante de pago de la seguridad social, facturas, informes de elementos

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucree@contraloriasucree.gov.co  
www.contraloriasucree.gov.co

**Nit: 892280017-1**



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

entregados por el contratista, informes de supervisión, comprobantes de egreso y comprobantes de pago.

Adicionalmente a este resultado se comprobaron los siguientes aspectos:

- Se realizó verificación de la cantidad de unidades entregadas a la Policía del municipio de Los Palmitos, es indiscutible que la entrega de los sumisitos se proporcionó de forma efectiva, lo cual se evidencia en certificado de recibido a satisfacción de fecha 3 de abril de 2020, expedido por el Teniente Yahir Monterroza Leones, Comandante Estación de Policía de Los Palmitos – Sucre, de igual manera se observa acta de recibido a satisfacción firmado por la parte que entrega, Dra. Maribel Assia Meza, Secretaria de Desarrollo Social, Salud y Educación y la parte que recibe Teniente Yahir Monterroza Leones, Comandante Estación de Policía de Los Palmitos – Sucre. Además, las partes anteriormente mencionadas hacen entrega a la CGDS de evidencias fotográficas de las entregas de los suministros contratados.
- En cuanto a la revisión de los precios de insumos químicos y sanitarios entregados a la estación de Policía del municipio de Los Palmitos estos se encuentran dentro de los precios establecidos por el mercado, previa verificación en la página de Colombia compra Eficiente.

## 2. Contrato No. CPS-AM-LPS-003-20

Contrato N.º	Fecha	Objeto	Contratista	Valor
CPS-AM-LPS-003-20	31 de marzo 2020	SUMINISTRO DE MOBILIARIO BIOMÉDICO Y HOSPITALARIO PARA ESE MUNICIPIO EN MEDIO DE LA CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA ORIGINADA POR EL COVID-19, MUNICIPIO DE LOS PALMITOS-SUCRE	INGENIART S.A.S./ AZAEL ANTONIO ARRIETA ARANGO	\$60.143.592.00

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis legal se hizo consultando los siguientes elementos:

ITEM	SI	NO
Requerimiento	x	
Estudios Previos	X	

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucree@contraloriasucree.gov.co  
www.contraloriasucree.gov.co

Nit: 892280017-1



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

Cotizaciones	X	
CDP	X	
RP	X	
Certificado judicial	X	
Certificado de la Procuraduría	X	
Certificado de la Contraloría	X	
Seguridad Social	X	
Hoja de vida	X	
Publicación SECOP	X	
Acta Inicio	X	
Informes de supervisión o interventoría	X	
Acta Final	X	
Recibido a satisfacción – certificado de cumplimiento.	X	
Acta Liquidación		x

Al expediente contractual se le revisó su contenido, encontrando que contaba con solicitud de CDP, el respectivo CDP, estudios y documentos previos, resolución por medio de la cual se justifica una contratación directa, la propuesta de los interesados en contratar, en donde se anexan documentos como el RUT, los certificados de antecedentes fiscales, disciplinarios y de policía, copia de la cedula de ciudadanía del posible contratista, certificados y documentos de acreditación de experiencia, formato de hoja de vida de la función pública del contratista, minuta contractual, registro presupuestal, oficio de asignación de supervisión, acta de inicio, comprobante de pago de la seguridad social, facturas, informes de elementos entregados por el contratista, informes de supervisión, comprobantes de egreso y comprobantes de pago.

De la misma manera, se comprobaron los siguientes aspectos:

- En cuanto a la verificación de precios según el mercado de mobiliario biomédico y hospitalario para la E.S.E. Municipal de Los Palmitos-Sucre estos se encuentran dentro de los precios establecidos por el mercado, previa verificación en la página de Colombia compra Eficiente.
- En lo relacionado a los insumos exentos de IVA al 19% es cierto que estos se encuentra dentro del Decreto 551 del 15 de abril de 2020, sin embargo, para la fecha en la cual se realizó dicha contratación fue el 26 de marzo de 2020, lo cual revela que no había entrado en vigencia Decreto 551 del 15 de abril de 2020,



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

por lo tanto, no cuenta con efectos retroactivos y de ahí que los bienes adquiridos en este contrato no le es aplicable la exención del 19% de IVA.

### 3. Contrato No. CPS-AM-LPS-004-20

Contrato N.º	Fecha	Objeto	Contratista	Valor
CPS-AM-LPS-004-20	30 DE MARZO DE 2020	SERVICIO DE APOYO LOGÍSTICO PARA LA ENTREGA DE AYUDAS HUMANITARIAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE EN MEDIO DE LA CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA ORIGINADA POR EL COVID-19, MUNICIPIO DE LOS PALMITOS-SUCRE	FUNDACIÓN NUEVO HORIZONTE A&C/ KEILA VANESSA TOLOZA LOREO	\$18.096.000.00

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis legal se hizo consultando los siguientes elementos:

ITEM	SI	NO
Estudios Previos	X	
Cotizaciones	X	
CDP	X	
RP	X	
Certificado judicial	X	
Certificado de la Procuraduría	X	
Certificado de la Contraloría	X	
Seguridad Social	X	
Hoja de vida	X	
Publicación SECOP	X	
Acta Inicio	X	
Informes de supervisión o interventoría	X	
Acta Final Y Recibido A Satisfacción	X	
Acta Liquidación		x

Al expediente contractual se le revisó su contenido, encontrando que contaba con solicitud de CDP, el respectivo CDP, estudios y documentos previos, resolución por medio de la cual se justifica una contratación directa, la propuesta de los interesados

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucra@contraloriasucra.gov.co  
www.contraloriasucra.gov.co

Nit: 892280017-1



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

en contratar, en donde se anexan documentos como el RUT, los certificados de antecedentes fiscales, disciplinarios y de policía, copia de la cedula de ciudadanía del posible contratista, certificados y documentos de acreditación de experiencia, formato de hoja de vida de la función pública del contratista, minuta contractual, registro presupuestal, oficio de asignación de supervisión, acta de inicio, comprobante de pago de la seguridad social, facturas, informes de elementos entregados por el contratista, informes de supervisión, comprobantes de egreso y comprobantes de pago.

Adicionalmente a este resultado se comprobaron los siguientes aspectos:

- Se procedió a verificar el termino de ejecución de contrato, ya que, el denunciante manifiesta que el tiempo de perifoneo contratado se realizó en 20 días y el termino de duración de ejecución del contrato es de 12 días, revisando el expediente contractual la entidad contratista adjunta factura del servicio de perifoneo por 12 días, así mismo, el prestador de los servicios también hace entrega de factura por este mismo término.
- El personal contratado para la prestación del servicio se situó en ocho (8) personas, a los cuales se le realizó su respectivo contrato de prestación de servicios y de igual forma aparecen firmando los comprobantes de egresos expedidos por la FUNDACIÓN NUEVO HORIZONTE A&C. Cabe anotar que en el informe final de supervisión se hace la nota aclaratoria donde además del personal contratado para ejecutar el contratado, algunos miembros de la Policía Nacional, Infantería de Marina y la Alcaldía Municipal, hicieron parte del equipo para realizar la entrega de los kits alimenticios, por lo que se hizo necesario entregarles refrigerios, almuerzos, hidratación y cenas, aumentando así las cantidades a entregar.
- En lo que respecta a la utilidad que la FUNDACIÓN NUEVO HORIZONTE A&C. siendo la parte contratista una entidad sin ánimo de lucro (ESAL) en esta contratación debió realizar un aporte ya sea en dinero o en bienes o servicios, en este particular no se observa dentro del expediente contractual, por el contrario, la Alcaldía de Los Palmitos es quien brinda los recursos para satisfacer la necesidad existente, la entidad FUNDACIÓN NUEVO HORIZONTE A&C, (ESAL) recibe pagos por concepto de utilidad por el 6% del valor contratado que son novecientos cuatro mil ochocientos pesos (\$904.800.00 M/cte.), a su vez recibe pago por concepto de administración por el 14% del valor contractual



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

siendo la suma de dos millones ciento once mil doscientos pesos (\$2.111.200,00 M/cte.). Es importante tener en cuenta, que la jurisprudencia ha reconocido expresamente que es válido que las ESAL realicen actos de comercio es decir, transacciones o inversiones con el fin de obtener los recursos que requieren para la realización de su objeto, sin que por tal razón se afecte en manera alguna el elemento esencial que las identifica consistente en la ausencia de ánimo de lucro, por tal motivo se considera que la utilidad del 6% y la administración del 14% recibida por la Fundación Nuevo Horizonte A&C, no favorece el interés general sino particular, afectando con ello los recursos ejecutados para la compra de los ítems contratados.

## **Observación No. 01**

### **Connotación Administrativa – Fiscal**

**Condición:** en la Alcaldía Municipal de Los Palmitos-Sucre celebraron con la Fundación Nuevo Horizonte A&C el contrato No. CPS-AM-LPS-004-20 de servicio de apoyo logístico para la entrega de ayudas humanitarias a la población vulnerable en medio de la calamidad pública decretada por la emergencia sanitaria originada por el covid-19; al revisar el expediente contractual se encontró evidencia de que la Fundación Nuevo Horizonte A&C, (ESAL) recibió pagos por concepto de utilidad por el 6% del valor contratado que son novecientos cuatro mil ochocientos pesos (\$904.800.00 M/cte.), a su vez recibió otro pago por concepto de administración por el 14% del valor contractual siendo la suma de dos millones ciento once mil doscientos pesos (\$2.111.200,00 M/cte.) situación que se considera irregular y que permite configurar detrimento patrimonial estimado, dado que dichos pagos no debieron ser reconocidos, puesto que los fines que persigue una ESAL no radica en generar lucro sino favorecer el interés general y con ello se disminuyeron los recursos ejecutados para la compra de los ítems contratados.

**Criterio:** artículos 5 y 6 de la ley 610 de 2000, artículo 364-2 del Estatuto Tributario Nacional Decreto 092 de 2017, Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso 2o del artículo 355 de la Constitución Política, Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad G-GESAL-30, de Colombia Compra Eficiente.

**Causa:** desconocimiento de lo contemplado en el Régimen Tributario Especial.

**Efecto:** detrimento a las arcas de patrimonio del estado en cuantía de \$3.016.000.



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

## Descargos de la Entidad

Respecto a esta observación, con todo respeto esta administración considera que la Contraloría parte de una errada interpretación de la condición de ser persona jurídica sin ánimo de lucro, tal situación no deviene en el hecho de no ser capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y obtener ganancias por realizar actos mercantiles, sino que se diferencia de las sociedades comerciales, *"no persiguen la repartición de las ganancias entre los asociados sino los demás reinvierten en pro de la actividad o fin perseguido"*.

Las entidades privadas sin ánimo de lucro de conformidad con su objeto social pueden suscribir contratos con ánimo de lucro y recibir las utilidades correspondientes, pues de conformidad con el Decreto 2150 de 1995 solo no es dable la repartición de las mismas, en otras palabras estas se encuentran habilitadas para participar en igualdad de condiciones con los demás proponentes de distinta naturaleza.

Esta es la interpretación correcta del término sin ánimo de lucro, que apunta más a que los asociados no obtención de ganancias no está relacionada con la distribución de estas, las ganancias tienen como fines propios y No existe distribución de utilidades entre sus miembros.

La jurisprudencia patria, ha reconocido expresamente que es válido que las ESAL realicen actos de comercio, es decir, negocios o inversiones con el fin de obtener recursos para el cumplimiento de su objeto social:

*"Contrario sensu, a las personas jurídicas que no tienen como finalidad primordial que esa utilidad o ganancia sea repartida entre sus miembros, se les califica como "sin ánimo de lucro", lo que implica que si obtuvieron utilidades, estas se invertirán en el desarrollo de su finalidad; es decir, en la promoción y desenvolvimiento de su actividad.*

*(...)*

*La ausencia de ánimo de lucro no impide a la fundación la realización de negocios o actividades encaminadas a conservar o aumentar sus bienes, ya que este es precisamente el medio o instrumento para desarrollar con eficacia las actividades económicas a cumplir su objeto social (colaborar económicamente con la educación de las clases menos favorable)."*

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA Consejero ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO  
RAD: (17552)



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

Observa la naturaleza jurídica del Contrato celebrado, era viable pactar una utilidad en favor de la fundación, pues no existe una prohibición expresa en el régimen contractual aplicable al contrato; es de precisar que el contrato celebrado no es de aquellos que se regulan por el artículo 355 de la Constitución Política y regulado en el Decreto 092 de 2017, pues el mismo no es un convenio de asociación o contrato de colaboración para desarrollar un proyecto o programa del plan de desarrollo, donde se da una unión de esfuerzos entre la entidad estatal y la ESAL donde ambos deben hacer aportes para el desarrollo del programa.

En este contrato, la Fundación actúa como cualquier otro tipo de persona jurídica, donde se interesa que con la celebración del negocio jurídico obtendrá ganancia, pero que como se dijo las utilidades recibidas no se reparten entre sus socios, sino por el contrario se reinvierte en el cumplimiento de su objeto social. De esto se colige entonces, inexistencia de detrimento patrimonial pues en este caso no se debe tener en cuenta la naturaleza jurídica del contratista sino de la naturaleza jurídica del contrato celebrado, pues se trata de un contrato comercial de prestación de servicio que ofrece una utilidad y unos gastos administrativos que lleva todo contrato de tracto sucesivo pues en el marco del principio presupuestal de la programación integral todo proyecto debe contemplar sus gastos de administración y operación.

## **Consideraciones de la Contraloría General del Departamento de Sucre**

En el presente informe la CGDS, no hace referencia a lo que manifiesta la entidad estatal *"En el hecho de no ser capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones y obtener ganancias por realizar actos mercantiles, sino que se diferencia de las sociedades comerciales"* se trata del beneficio recibido por la ESAL, puesto que el fin de su contratación es recibir beneficios adicionales, ya sea en especie o en dineros, por este motivo se tiene prevalencia en la contratación con estas entidades, en este caso la ESAL no prueba el beneficio que le brinda a la entidad estatal, solo se evidencia que existió un contrato conmutativo, el cual no el fin establecido por el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017. Por consiguiente la entidad estatal no puede justificar el pago de utilidad argumentando que *"se observa la naturaleza jurídica del Contrato celebrado, era viable pactar una utilidad en favor de la fundación, pues no existe una prohibición expresa en el régimen contractual aplicable al contrato"*. Por otra parte, encontramos que no solamente se realiza el cobro de una utilidad si no la de *"unos gastos administrativos que lleva todo contrato de tracto sucesivo"*. Para aclarar este ítem se recalca lo establecido por las anteriormente mencionadas, en relación a la prelación en contratación con

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelajo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucra@contraloriasucra.gov.co  
www.contraloriasucra.gov.co

**Nit: 892280017-1**



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

las ESAL, puesto que, estas cuenta con un perfil aplicable, eficiente y facilitador del objeto a desarrollar, y que no es necesario la adquisición de servicios particulares, esto quiere decir que no existe la necesidad del pago de administración, debido que estas ya cuenta con una administración vigente (por este motivo son contratadas) entonces para que realiza el cobro de esta. Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad G-GESAL-30, de Colombia Compra Eficiente, por lo anterior el hallazgo queda en firme.

#### 4. Contrato No. CPS-AM-LPS-001-20

Contrato N.º	Fecha	Objeto	Contratista	Valor
CPS-AM-LPS-001-20	24 DE MARZO DE 2020	SUMINISTRO DE ALIMENTOS DE PRIMERA NECESIDAD PARA LA ENTREGA A LA POBLACIÓN VULNERABLE EN MEDIO DE LA CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA POR LA EMERGENCIA SANITARIA ORIGINADA POR EL COVID-19, MUNICIPIO DE LOS PALMITOS-SUCRE	DEPOSITO LOS PALMITOS D.S./ DIANA MARGARITA SALAZAR DUQUE	\$139.994.720.00

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis legal se hizo consultando los siguientes elementos:

ITEM	SI	NO
Estudios Previos	X	
Cotizaciones	X	
CDP	X	
RP	X	
Certificado judicial	X	
Certificado de la Procuraduría	X	
Certificado de la Contraloría	X	
Seguridad Social	X	
Hoja de vida	X	
Publicación SECOP	X	
Acta Inicio	X	
Informes de supervisión o interventoría	X	
Acta Final Y Recibido A Satisfacción	X	
Acta Liquidación		X

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucree@contraloriasucree.gov.co  
www.contraloriasucree.gov.co

Nit: 892280017-1



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

Al expediente contractual se le revisó su contenido, encontrando que contaba con solicitud de CDP, el respectivo CDP, estudios y documentos previos, resolución Decreto por medio de la cual se justifica una contratación directa, la propuesta de los interesados en contratar, en donde se anexan documentos como el RUT, los certificados de antecedentes fiscales, disciplinarios y de policía, copia de la cedula de ciudadanía del posible contratista, certificados y documentos de acreditación de experiencia, formato de hoja de vida de la función pública del contratista, minuta contractual, registro presupuestal, oficio de asignación de supervisión, acta de inicio, comprobante de pago de la seguridad social, facturas, informes de elementos entregados por el contratista, informes de supervisión, comprobantes de egreso y comprobantes de pago.

Adicionalmente a este resultado se comprobaron los siguientes aspectos:

- En cuanto a la verificación de precios según el mercado de alimentos de primera necesidad contratados por la alcaldía municipal de los Palmitos-Sucre, con los establecidos por el mercado, previa verificación en la página de la página del DANE para los precios de la canasta familiar de la sema comprendida entre el 21 al 27 marzo de 2020, teniendo en cuenta la fecha de presentación de las cotizaciones y la fecha de contratación del 24 de marzo de 2020, encontrándose sobrecosto en los productos contratados, evidenciándose un detrimento fiscal de dieciocho millones quinientos sesenta y seis mil quinientos veinte ocho pesos (\$18.566.528,00 M/cte). Como se relacione en el cuadro a continuación:

Nombre del producto	Unidad	Cantidad comprada	Unidades en calidad	Precio de compra en el mercado	Precio DANE en el mercado	Sobrecosto y/o costo bajo por unidad	Sobrecosto total
Arroz	Libra	32.000	20	\$1.950,00	\$ 1.7230,00	\$227,00	\$ 7.264.000,00
Lenteja	Libra	3.200	2	\$2.200,00	\$ 1.700,00	\$500,00	\$ 1.600.000,00
Aceite	Litro	1.600	1	\$6.212,99	\$ 5.386,00	\$826,99	\$ 1.323184,00
Maza de Trigo	Unidad	3.200	2	\$1.924,65	\$ 1.716,00	\$208,65	\$ 667.680,00

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucree@contraloriasucree.gov.co  
www.contraloriasucree.gov.co

**Nit: 892280017-1**



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

Añadir agua a acetina	Unidad	3.200	2	\$4.356,59	\$ 3.230,00	\$1.126,59	\$ 3.605.008,00
Café granulado	Libra	1.600	1	\$9.803,85	\$ 9.066,00	\$ 737,85	\$ 1.180.560,00
Azúcar Blanca	Libra	4.800	3	\$1.524,60	\$ 1.200,00	\$ 324,60	\$ 1.558.080,00
Pasta	Unidad	19.200	12	\$ 811,97	\$ 757,89	\$54,08	\$ 1.038.336,00
Sal	Libra	3.200	2	\$ 600,00	\$497,00	\$103,00	\$ 329.600,00
<b>TOTAL SOBRECOSTO</b>							<b>\$18.566.528,00</b>

**Nota:** Los precios de los productos anteriormente enunciados fueron comparados con el informe semanal de precios de la canasta familiar emitido por el DANE para la semana comprendida entre el 21 al 27 de marzo del 2020, son estipulados en Kilogramo, los cuales fueron llevados a Gramo, debido que, esta fue la unidad de medida utilizada en el contrato estatal. Para lo anterior se realizó un promedio entre los diferentes valores estipulados en el mercado para fijarlo con el valor contratado.

- Se realiza revisión de las planillas de entrega de kits alimenticios verificando en ellas a las personas que se les entregó como la cantidad entregada (1.600 kits), lo cual se entregó a las diferentes poblaciones de escasos recursos, lo afectados por la cuarentena obligatoria producida por el COVID-19, entre otros.
- El presente contrato su fecha de firma y acta de inicio es el día 24 de marzo de 2020, la fecha de entrega a satisfacción por parte del contratista es el 14 de abril de 2020, por otra parte, el contrato de apoyo logístico tiene como fecha de firma el día 30 de marzo de 2020 y el acta de inicio es firmada el día 1 de abril de 2020, el acta final y de entrega a satisfacción es firmada el 15 de abril de 2020. Dentro los documentos y soportes entregados por la FUNDACIÓN NUEVO HORIZONTE A&C. se evidencia que fecha en la que se iniciaron los trasportes de los alimentos al centro de embalaje el día 1 de abril de 2020, así mismo se observa que el personal de embalaje, cargue y descargue de estos alimentos comienza sus actividades en esta misma fecha. El contrato firmado con la persona y el transporte para repartir los kits alimenticios se comienzan a repartir el día 6 de abril de 2020; el pago de dicho apoyo logístico se realiza el día 16 de abril de 2020, el último pago del contrato de suministro de alimentos de primera

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucree@contraloriasucree.gov.co  
www.contraloriasucree.gov.co

Nit: 892280017-1



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

necesidad fue el 14 de abril de 2020. De lo anterior, se puede analizar que las fechas de entrega de alimentos y la fecha de embalaje, cargue, descargue y entrega de los Kits alimentos concuerdan con los términos contractuales.

## **Observación No. 02 ( DESVIRTUADO)**

### **Connotación Administrativa – Fiscal**

**Condición:** en la Alcaldía Municipal de Los Palmitos-Sucre celebraron con la Deposito Los Palmitos D.S, el contrato No. CPS-AM-LPS-001-20 de suministro de alimentos de primera necesidad para la entrega a la población vulnerable en medio de la calamidad pública decretada por la emergencia sanitaria originada por el covid-19, al revisar el expediente contractual y comparando los precios de los alimentos contratados con los establecidos por DANE mediante documento emitido para la semana comprendida entre el 21 al 27 de marzo de 2020, se evidencio sobrecosto en la mayoría de los productos para un total de dieciocho millones quinientos sesenta y seis mil quinientos veinte ocho pesos (\$18.566.528,00 M/cte). situación que se considera irregular y que permite configurar detrimento fiscal, dado que se pagó un precio más alto que el establecido por el mercado, dineros que se pudieron utilizar para comprar más alimentos y brindar más ayudas.

**Criterio:** artículo 5 y 6 de la ley 610 de 2000.

**Causa:** Por falta de análisis del mercado y previa verificación de los precios auténticos de los diferentes productos contratados por parte de la entidad contratante, quien debe realizar estudio del mercado para poder seleccionar al mejor oferente.

**Efecto:** detrimento a las arcas de patrimonio del estado en cuantía de \$18.566.528,00.

## **Descargos de la Entidad**

Considera la entidad a través de su equipo de gobierno que el análisis realizado por el auditor desconoce de manera circunstancial el origen del contrato, pues el contrato auditado se refiere a la adquisición de productos de la canasta familiar en medio de una situación de calamidad que trajo como circunstancia que los precios de mercado de dichos productos fluctuaran por la especulación que dicho hecho origino. Pareciera que examen se hubiera realizado en unas condiciones de mercado normal y que se trata de un contrato suscrito entre dos particulares sin atender que el negocio jurídico lo suscribe un particular con entidad del estado.

Con lo anterior queremos decir que para el análisis el autor debió tener en cuenta que no es lo mismo que un ciudadano del común se acerque a comprar en el



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

comercio en comparación con una entidad del estado, pues esta última a ese comerciante le debe practicar una serie de descuentos que de manera natural desequilibra la balanza de los precios, es decir que los precios de venta a las entidades del estado se les debe incluir de factor multiplicador de los descuentos por estampillas e impuesto.

Si se revisan las cotizaciones que reposan en el expediente contractual esta fueron realizadas directamente a la entidad y no a un particular por consiguiente los precios que ofertan los comerciantes entre un particular y el estado son totalmente distintos pues los comerciantes no pueden entrar en una negociación del Estado no pagan de manera inmediata sino con posterioridad previo tramites y procesos administrativos internos propios de la entidad.

Si revisa detalladamente la minuta del contrato en lo que respecta a la discriminación de la tabla de la adquisición de los productos notaran que al pie existe una nota que establece que dicho precios unitarios incluyen el factor multiplicador de los descuentos que hace la entidad contratante, esto significa que a la fecha de suscripción del negocio jurídico se tuvo en cuenta los precios que ofrecía el comercio en medio de la pandemia más la suma de los descuentos que practica la entidad por concepto de estampillas y retenciones sobre el valor cobrado en las cuentas que presenta el contratistas.

Esta circunstancia la paso por alto el auditor, pues reiteramos no es lo mismo venderle a un ciudadano de a pie que a una entidad del estado. De conformidad con el estatuto de renta del municipio los descuentos que se e practican a los contratos de suministros son los siguientes:

Impuestos de industria y comercio-Reteica	0,5%
Estampilla proelectrificación 0,5% (ley 023/1986 – ley 1059/2016)	
Retención sobre valor IVA	15%
Fondo sobretasa al deporte (imderpal)	1%
Estampilla pro hospital	1%
Estampilla pro universidad (Ley 1697/2001)	1,5%
Estampilla pro cultura (Ley 666/2001)	2%
Compras en general Declarantes (Art 401 ET, Art 1 Dec 2418/2013)	2,5%
Estampilla pro adulto mayor (Art 13 3 CP Ley 1276/2009)	4%

De conformidad con la tabla anterior el factor multiplicador de los descuentos que se practicaron al contratista fueron del 13% sin incluir la retención de IVA. Lo que significa que el contratista al momento de suscribir el contrato debía tener en cuenta y agregar a los precios que ofrecía a los particulares por lo menos un 13% adicional para mantener el equilibrio económico y no incurrir en estado de pérdidas.

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucree@contraloriasucree.gov.co  
www.contraloriasucree.gov.co

**Nit: 892280017-1**



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

A continuación, ilustramos para su consideración el ejercicio en la siguiente tabla

<b>ANÁLISIS DE LA VENTA DE PRODUCTOS A PARTICULARES; CON EFECTO MULTIPLICADOR EN CONDICIONES NORMALES DEL MERCADO VS ANTE EFECTOS DE PANDEMIA</b>						
ARROZ	\$ 1.950,00	\$ 1.723,00	\$ 1.946,99	1,13	32000	\$ 96.320,00
LENTEJA	\$ 2.00,00	\$ 1.700,00	\$ 1.921,00	1,13	3200	\$ 892.800,00
ACEITE	\$ 6.212,99	\$ 5.396,00	\$ 6.086,18	1,13	1600	\$ 202.896,00
MAZA DE TRIGO	\$ 1.924,65	\$ 1.716,00	\$ 1.939,08	1,13	3200	\$ 46.176,00
ATÚN EN AGUA ACEITE	\$ 4.356,59	\$ 3.230,00	\$ 3.649,90	1,13	3200	\$ 2.261.408,00
CAFÉ GRANULADO	\$ 9.803,85	\$ 9.066,00	\$ 10.244,58	1,13	1600	\$ 705.168,00
AZÚCAR BLANCA	\$ 1.524,60	\$ 1.200,00	\$ 1.356,00	1,13	4800	\$ 809.280,00
PASTA	\$ 811,97	\$ 757,89	\$ 856,42	1,13	19200	\$ 853.357,44
SAL	\$ 600,00	\$ 497,00	\$ 561,61	1,13	3200	\$ 122.848,00
						\$ 2.780.850,56

Como se puede notar de manera global teniendo en cuenta los precios establecidos estadísticamente por el DANE, para fecha del contrato, incluido el factor multiplicador que demostrado que en cifras globales los costos de los productos adquiridos por el municipio de Los Palmitos, Sucre, su gran mayoría se encuentran por debajo de la sumatoria total o promediada de los precios calculados por el DANE, por consiguiente desvirtuamos la existencia de algún sobrecosto pues las fluctuaciones de los precios individuales por encima o por debajo con propias del comercio, considérense que este tiempo ya que había sido decretada la calamidad pública en el territorio colombiano, donde la incertidumbre de adquirir bienes y servicio se acredita en mayor tiempo, los gastos de fletes y acarreos de los comerciantes de igual manera son mayores.

Tenemos entonces que para establecer el valor del contrato, debemos tener en cuenta los costos indirectos que debe asumir el contratista en la ejecución del aludido contrato, los cuales tiene incidencia en el valor de los productos, así mismo

Calle 20 # 20 - 47  
Edificio La Sabanera, Piso 4  
Sincelejo - Sucre  
Tel.: (5) 2714138

contrasucree@contraloriasucree.gov.co  
www.contraloriasucree.gov.co

Nit: 892280017-1



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

se debe incluir la ganancia o utilidad del contratista en dicho negocio jurídico. Aspectos estos que no fueron tenido en cuenta al momento de la auditoría.

Por otra parte debemos aclarar que dentro de esta actuación preliminar de carácter fiscal, el ente de control considera que al celebrar este contrato, existió un sobreprecio de los productos alimenticios adquiridos, teniendo como precio de referencia, los reflejados en el boletín del DANE para la semana del mes de marzo correspondiente.

De entrada, debemos ser categórico en afirmar, que el DANE no es la autoridad competente para fijar o regular precios de mercado de productos alimenticios, toda vez que, de conformidad con su naturaleza jurídica y las funciones asignadas por la ley, no le asiste la competencia para ello. Las funciones Propias del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, están contenidas en artículo 2° del decreto 262 de 2004.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1.1.1. del decreto 1170 de 2015, el DANE tiene como objetivo garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica.

La publicación de los precios de alimentos en la página web del DANE, corresponde únicamente a información estadística y no a una regulación de precios de productos alimenticios.

Publicación de precios de venta al público se realiza en el marco de lo establecido en el artículo 2° del decreto legislativo 507 del 1° de abril de 2020. Que entra a regir con posterioridad a la celebración del presente contrato. Esta publicación de precios no representa de ninguna forma una regulación de precios en cada región.

Lo anterior confirma de manera contundente, que el referente de precios que viene utilizando la Contraloría, apartado por las publicaciones en el sistema SISPA del DANE, no corresponde a los precios del mercado de cada región del país, solamente corresponden a información estadística, por lo tanto esta información no puede construir en la base de un estudio o comparación de precios de los productos alimenticios y mucho menos arribar a la conclusión de la existencia de un detrimento al patrimonio público.



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

Finalmente es de resaltar, que los precios publicados por el DANE corresponden a los precios existentes en el mercado público de Sincelejo- El papayo, el cual dista del municipio de Los Palmitos, lo que incrementaría el valor de los productos, teniendo en cuenta los gastos de transporte, flete, valor de peaje entre otros.

Todo lo anterior para significar, que los precios de los productos alimenticios adquiridos por el municipio por medio del presente contrato, corresponden a los precios más bajos del mercado vigente para ese momento histórico, a pesar de las adversidades que ha traído toda esta pandemia por causa del COVID-19, tales como, escases de productos, sobreabastecimiento por parte de las familias para enfrentar el aislamiento preventivo obligatorio, aumento en el precio de muchos productos, aumento de flete, entre otros.

De esta forma, brindamos nuestra explicación, la cual conllevar a desvirtuar la observación sobre el presunto sobrecosto en los productos que conformaban los paquetes alimenticios siniestrados a la población más vulnerable del municipio, por lo tanto, no existe mérito para aperturar un proceso de responsabilidad fiscal, toda vez que se ha dado una respuesta satisfactoria y que demuestra la correcta inversión de los recursos públicos.

## **Consideraciones de la Contraloría General del Departamento de Sucre**

En relación a este hallazgo se pudo observar que si bien es cierto existen un incremento en los precios contratado con los estadísticos que entrega el DANE. Es válido manifestar que en lo relacionado a compras realizadas por una entidad estatal, marcan la diferencia a la realización de esta por un particular, inicialmente porque estas relaciones están reguladas por el Derecho Privado, siendo que dichas relaciones se entienden en procesos diferentes y mucho más cortos, pues uno de los principales denominadores dentro de estas para su validez es la voluntad y los acuerdos a los que lleguen las partes. Caso contrario pasa con las compras o contrataciones realizadas por una entidad estatal tal como lo es el caso de la Alcaldía de Los Palmitos, pues está reguladas por el Derecho Público, las cuales, no son ajenas a la voluntad de las partes de llegar a acuerdos pero existen componentes que no son negociables dentro de los compromisos que se hace cada parte, uno de estos es la existencia de un factor multiplicador denominado estampillas e impuestos, que se encuentran regulado por el estatuto de renta de cada municipio, por lo tanto, el contratista no puede manifestar encontrarse en desacuerdo con el descuento de estos, ya que, este es debe realizar de forma



# CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE  
*Control Fiscal Oportuno y Participativo*

obligatoria, debido que, es un deber legal del contratante realizar este tipo de descuentos en el pago de lo acordado. Encontrándose aquí al contratista en una desventaja con el contratante, ya que del negocio jurídico realizado solo va a obtener pérdidas, pues es claro que al vender al precio regular se le va a descontar un valor superior al que como tal vale el producto. Por estos motivos el ciudadano se ve en la obligación de realizar el incremento, que informa el ente investigado dentro de sus descargos.

De esta manera, se desvirtúa el hallazgo teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas.

## 5. MATRIZ DE CONSOLIDACIÓN DE OBSERVACIONES

En el desarrollo de la presente denuncia y una vez revisada la documentación solicitada por el auditor para comprobar los hechos descritos en el radicado No. D-0420-055, la CGDS considera tipificar observaciones por las razones expuestas en el aparte de conclusiones del presente informe.

No. OBSERVACIÓN	CUANTÍA EN MILLONES	TIPO DE OBSERVACIONES		
		Administrativo	Fiscal	Disciplinario
PÁGINA 20	\$3.016.000,00	X	X	

Atentamente,

  
**MARÍA PATRICIA VERGARA PATERNINA**  
Auditor CGDS