



INFORME FINAL D-0720-089

GOBERNACION DE SUCRE
Vigencia 2020

CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMNETO DE SUCRE

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



TABLA DE CONTENIDO

	PAGINA
1. CARTA REMISORIO.....	4
2. HECHOS REVELANTE.....	5.
3. CARTA DE CONCLUSIONES	
4. RESULTADO DE LA DENUNCIA	



CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

Control Fiscal Oportuno y Participativo

Sincelejo,

Doctor:

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA OLIVER

Gobernación De Sucre.

Asunto: **Informe Final D-0720-089**

Respetado doctor Espinosa,

La Contraloría General del Departamento de Sucre, recepción denuncia traslada por competencia por el señor Juan Manuel Montero Ayub, Profesional Universitario G-01 de la Contraloría General de la República, denuncia suscrita por el señor Agustín González, donde solicita verificar el proceso realizado por la Gobernación de Sucre Numero COVID-No 002-2020, por presunto sobre costo, entrega de anticipo sin haber ejecutado dicho proceso y están basado en modificación y modificación y las ayudas no las están entregado en su totalidad y da la casualidad que para todos son modificaciones iguales y contratando con fundaciones y corporaciones sin la capacidad y que se encuentra en otras ciudades y eso dificulta dichas ejecuciones.

Es responsabilidad de la administración de la Gobernación -Sucre, el contenido de la información suministrada. y de la Contraloría General del Departamento de Sucre emitir un informe que contenga la respuesta de fondo, respecto a la denuncia tramitada.

La revisión se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos adoptados por la Contraloría General del Departamento de Sucre.

La investigación 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 papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría General del Departamento de Sucre.

Atentamente,

JAIRO ELBERTO RODRIGUEZ ARRIETA

Subcontralor General del Departamento de Sucre

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



2. HECHOS REVELANTES

De conformidad con la competencia que le otorga el artículo 272 incisos 1º y 6º de la Constitución Política, la Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Decreto Ley 403 de 2020 y conforme a las atribuciones conferidas en la Resolución 398 de fecha 18 de Diciembre de 2012, procede el Jefe del Área de Responsabilidad fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de Departamento de Sucre, a calificar el mérito de la Indagación Preliminar radicada bajo el número IP-005-2020 con fundamento en los siguientes:

La **GOBERNACIÓN DE SUCRE** suscribió el contrato de suministro N° COVID 002-2020 con la **CORPORACION DESARROLLAR** identificada con Nit 900414584-1 representada legalmente por Luis Fernando Bracho Baquero el cual tuvo por objeto **“EL SUMINISTRO DE PAQUETES NUTRICIONALES Y DE ASEO PARA LA POBLACION VULNERABLE CON EL FIN DE ATENDER LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR LA PANDEMIA COVID – 19 EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE.”** Por un valor de DOS MIL TRESCIENTOS VEINTE MILLONES NOVECIENTOS CUATRO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS (\$2.320.904.899) IVA incluido con un plazo de ejecución inicial de 8 días calendario esto es, hasta el trece de (13 de abril de 2020) contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.

Aspectos contractuales destacados:

- *Supervisión será ejercida por la Secretaria de Gobierno Departamental. Mediante Decreto No 204 de 2019 del 21 de marzo de 2020 se declaró la urgencia manifiesta en el Departamento.*
- *En el marco de la urgencia manifiesta se decidió contratar el suministro de paquetes alimentarios no perecederos y de aseo con destino a las familias más vulnerables estratos 1y 2 registrados en el SISBEN.*
- *Contratación directa*
- *Porcentaje de anticipo 50%*
- *De acuerdo a la información del contrato:*
 - *El valor de cada KIT corresponde a: \$ 127.100*
 - *Valor total de los 15.699 Kits \$ 1.994.453.200*



CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

Control Fiscal Oportuno y Participativo

- Total, contrato \$ 2.320.904.899

Dentro del contrato se relaciona el siguiente cuadro:

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR U	VALOR TOTAL
1.1	Lenteja	Kg	4	4.900	19.600
1.2	Frijol	Kg	2	9.600	19.200
1.3	Pastas	Kg	1	5.600	5.600
1.4	Arroz	Kg	10	4.200	42.000
1.5	Aceite 900 cc	und	1	4.900	4.900
1.6	Atún en lata	und	4	2.400	9.600
1.7	Azúcar	Kg	2	3.200	6.400
1.8	Sal	Lb	1	1.200	1.200
1.9	Harina de maíz	Kg	1	4.000	4.000
1.10	Avenas en hojuelas x 200 gr	und	2	1.800	3.600
1.11	Jabón de baño	und	2	2.200	4.400
1.12	Papel higiénico	und	2	1.200	2.400
1.13	Crema dental	und	1	2.100	2.100
Ensamble del kit					1.500
Cargue y descargue por kit					600
Subtotal kit ayuda					127.100
Total beneficiarios					15.692
Total suministro					1.994.453.200
Transporte					13.250.000
Total costos ZONA					2.007.703.200
Costos indirectos					313.201.699
Total proyecto ZONA					2.390.904.899

En atención a la emergencia sanitaria decretada en Colombia como consecuencia de la Pandemia generada por el virus COVID 19, que incluyó entre las medidas para controlar los contagios declarar una cuarentena a nivel nacional, los gobiernos locales se vieron avocados a tomar medidas que permitieran contrarrestar los efectos que dichas medidas tienen sobre la población que cuenta con menos recursos económicos.¹

Luego, por medio del Decreto 188 de 16 de marzo de 2020, el Gobernador del Departamento de Sucre declaró la emergencia sanitaria y el 17 de marzo de 2020 mediante Decreto 194 de 2020, declaró la calamidad pública en la entidad territorial por el coronavirus (COVID - 19), el mismo día el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia en todo el territorio nacional.

Así las cosas, se tiene que el Departamento de Sucre dio inicio a un plan de acción específico, elaborado por las Secretarías de Gobierno, Planeación y Salud Departamental, reglamentado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 en la que se planteó la implementación de estrategias de respuesta tendientes a conjurar la

¹ Auto N° 397 de 03 de junio de 2020. C.G.R.



CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

Control Fiscal Oportuno y Participativo

situación de riesgo existente, de acuerdo a las medidas preventivas y de contingencias para contrarrestar los efectos ocasionados por el Coronavirus en el Departamento.

En atención a ello, el Departamento de Sucre mediante Decreto 0204 de 19 de marzo de 2020. Declaró la Urgencia Manifiesta con el propósito de tomar acciones inmediatas que imposibilitan acudir a los procedimientos de selección, con fundamento en el hecho calamitoso expuesto.

Que según cifras del DANE el Departamento de Sucre tiene 864.036 habitantes y que es evidente la afectación a los ingresos de los habitantes del Departamento, especialmente a los que trabajan por cuenta propia en actividades informales, toda vez que están han sido restringidas por las medidas tomadas por el Departamento, con el fin de controlar el escalonamiento de la pandemia.

Con la finalidad de contribuir a la mitigación de la necesidad alimentaria y de aseo en el Departamento se determinó la entrega de suministros de paquetes nutricionales y de aseo entrega casa a casa con el apoyo de los 26 municipios del Departamento de Sucre para la población vulnerable de sus comunidades con el fin de atender la emergencia sanitaria, principalmente para las familias vulnerables estratos 1 y 2, registradas en el SISBEN, que no hayan sido beneficiadas por ningún programa o plan de carácter social del Gobierno Nacional.

De las anteriores circunstancias se incluyó dentro del plan de acción específico y sus actas modificatorias la compra de 100.000 unidades de paquetes alimenticios y elementos de aseo, los cuales incluían lenteja, frijol, pastas, arroz, aceite, atún en lata, azúcar, sal, harina de maíz, avena en hojuelas, jabón de baño, papel higiénico y crema dental.

Que una vez verificados los acuerdos marco en alimentos crudo, solo existe acuerdo marco para la adquisición de la panela, por lo tanto, se deja constancia que de conformidad al artículo 4 del Decreto 440 de 2020, el Departamento de Sucre no adquirirá los bienes objeto del contrato, por no encontrarse vigente acuerdo marco que satisfaga la necesidad actual.

De igual forma, el Departamento de Sucre adelantó proceso de consulta de mercado, solicitando después de haberse desvirtuado la tienda virtual a proveedores de grandes superficies sin obtener respuesta oficial y oportuna en los términos requeridos, así mismo, se requirió la consulta a 5 proveedores de la región, quienes presentaron propuestas a las distintas subregiones, para el suministro de



CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

Control Fiscal Oportuno y Participativo

paquetes nutricionales y de aseo para la población vulnerable con el fin de atender la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia Covid – 19 en el Departamento de Sucre, incluido en su propuesta además del suministro, el embalaje, cargue y descarga a cada Municipio, así como el transporte.

Que frente a las solicitudes enviadas, el proveedor CORPORACION DESARROLLAR presento la propuesta más económica para la zona, es decir, EL Municipio de Sincelejo, que le corresponde a 15.692 Kits, cumpliendo los tiempos de entrega requeridos, esto es, "máximo ocho (8) días calendarios, el cual no puede superar el día jueves 13 de abril de 2020, quien cuenta con la idoneidad y experiencia para celebrar el contrato y desarrollar las consecuentes obligaciones contractuales."

Dentro del contrato se relacionan las siguientes cantidades:

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR U	VALOR TOTAL
1.1	Lenteja	Kg	4	4.900	19.600
1.2	Frijol	Kg	2	9.600	19.200
1.3	Pastas	Kg	1	5.600	5.600
1.4	Arroz	Kg	10	4.200	42.000
1.5	Aceite 900 cc	und	1	4.900	4.900
1.6	Atún en lata	und	4	2.400	9.600
1.7	Azúcar	Kg	2	3.200	6.400
1.8	Sal	Lb	1	1.200	1.200
1.9	Harina de maíz	Kg	1	4.000	4.000
1.10	Avenas en hojuelas x 200 gr	und	2	1.800	3.600
1.11	Jabón de baño	und	2	2.200	4.400
1.12	Papel higiénico	und	2	1.200	2.400
1.13	Crema dental	und	1	2.100	2.100
Ensamble del kit					1.500
Cargue y descarga por kit					600



CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE
Control Fiscal Oportuno y Participativo

Subtotal kit ayuda	127.100
Total beneficiarios	15.692
Total suministro	1.994.453.200
Transporte	13.250.000
Total costos ZONA	2.007.703.200
Costos indirectos	313.201.699
Total proyecto ZONA	2.390.904.899

El día 08 de abril de 2020, se unificaron los precios de los alimentos y los elementos que conforman el Kit de aseo, conforme al boletín semanal SIPSA, sobre las cotizaciones de los alimentos del 4 de abril de 2020 al 8 de abril de 2020, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 5 y 6 del Decreto 507 de 2020.

De igual forma, los proveedores manifiestan la necesidad de estudiar la posibilidad de permitir el intercambio de la lenteja por la alverja verde o amarilla seca, debido a la dificultad de obtención de la cantidad total exigida, el frijol pequeño rojo por el frijol cabecita negra, el atún por lata de sardina del mismo gramaje, aclarando que estos alimentos tienen el mismo aporte nutricional y conservan un precio similar en el mercado, solicitud que se acepta por el departamento en el sentido de permitir el intercambio de los productos solicitados por los contratistas y se autoriza prorrogar el plazo hasta el 19 de abril de 2020.

Modificación No. 001 del 11 de abril de 2020.

El 11 de abril de 2020, la Gobernación de Sucre y la CORPORACION DESARROLLAR, celebraron el Modificadorio No. 001 al Contrato de Suministro 002-2020, que tuvo por objeto la modificación de la consideración 25, el objeto del contrato, el alcance de las especificaciones técnicas, el valor del contrato, el plazo de ejecución y de la designación de la supervisión. Esas modificaciones se justificaron en errores involuntarios en que se incurrió al elaborar el texto del contrato, así como en los resultados de la reunión realizada el 8 de abril de 2020 con los proveedores, en la que se unificaron los precios de los alimentos y de los elementos que conformaron el kit de aseo, así como en la determinación de sustituir algunos productos (lenteja por arveja verde o amarilla y frijol rojo por frijol cabecita

negra), debido a la dificultad de obtener tales productos en grandes cantidades en el mercado.

Por consiguiente, el objeto del contrato se modificó en los siguientes términos: "SUMINISTRO DE PAQUETES NUTRICIONALES Y DE ASEO PARA LA POBLACIÓN VULNERABLE CON EL FIN DE ATENDER LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR LA PANDEMIA COVID-19 EN EL DEPARTAMENTO DE SUCRE", con las siguientes especificaciones técnicas:

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR U	VALOR TOTAL
1.1	Lenteja bolsa y/o alverja verde o amarilla seca x 500 gramos (opción x 1 kilo o 2 kilos) sin preservantes y aditivos.	Kg	4	5.600	22.400
1.2	Frijol pequeño o cabecita negra bolsa x 500 gramos (opción bolsa kilo)	Kg	2	7.600	15.200
1.3	Pastas bolsa x 500 gramos (opción bolsa kilo) Tipo: espagueti y/o caracoles y/o tornillos) empacada con material antitóxico.	Kg	1	5.040	5.040
1.4	Arroz blanco de primera bolsa x 500 gramos (* opción de 1 kilo o 2 kilos o 5 kilos o 10 kilos)	Kg	10	3.652	36.520
1.5	Aceite comestible vegetal botella plástica 900 gramos consistencia líquida aspecto limpio y claro (* opción 2 de 450 gramos)	Und	1	4.950	4.950
1.6	Atún en lata o en aceite vegetal mínimo x 140 gramos (mínimo rallado) o sardinas en lata mínimo 140 gramos.	Und	4	2.400	9.600
1.7	Azúcar blanca sin refinar en bolsa 500 gramos (opción x kilo)	Kg	2	2.600	5.200
1.8	Sal refinada bolsa 500 gramos	Lb	1	520	520
1.9	Harina precocida blanca o amarillo x 500 gramos (opción x kilo)	Kg	1	3.500	3.500
1.10	Avenas en hojuelas x 200 gr	Und	2	1.800	3.600
1.11	Jabón de baño mínimo de 110 gramos	und	2	1.900	3.800
1.12	Papel higiénico blanco doble hoja mínimo 18 metros	und	2	1.200	2.400

1.13	Crema dental 60 ml	und	1	2.200	2.200
<p>*Corresponde al empaque individual de los gramos teniendo en cuenta a que se deben entregar a los beneficiarios en empaques por obras o kilos y los precio de referencia DANE son precios mayoristas y estos viene en presentación por bultos de 50 KG.</p> <p>**Corresponde a ensamble de cada kit incluye mano de obra, material del empaque, stiker, almacenamiento.</p>			Total empaque alimentario		114.322
			Total suministro de alimento		1.793.940.824
			Embalaje víveres		4.140
			Ensamble kit		1.500
			Cargue y descargue por Kit		600
			Servicio de alistamiento		97.918.080
			transporte		13.250.000
			Total costos zona		1.905.108.904

Modificación No. 002 del 17 de abril de 2020.

El 17 de abril de 2020, la Gobernación de Sucre y la CORPORACION DESARROLLAR, celebraron el Modificadorio No. 002 al Contrato de Suministro 002-2020, que tuvo por objeto la modificación de ampliar el plazo de ejecución del contrato hasta el 24 de abril de 2020, de igual forma se aclaró que los ítems 1.6 atún en lata en agua o aceite vegetal mínimo 140 gramos (mínimo rallado) o sardina en el mínimo 140 gramos tiene IVA y la crema dental mínimo 60 gramos no tiene IVA.

Modificación No. 003 del 24 de abril de 2020.

El 24 de abril de 2020, la Gobernación de Sucre y la CORPORACION DESARROLLAR, celebraron el Modificadorio No. 002 al Contrato de Suministro 002-2020, que tuvo por objeto la modificación de ampliar el plazo de ejecución del contrato hasta el 2 de mayo de 2020.

DE LA DETERMINACIÓN DE LOS SOBREPREGIOS.

Respecto al sobreprecio se ha precisado por parte del Consejo de Estado que resulta necesario realizar el análisis del objeto de investigación, teniendo en cuenta las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar. Es así como dicha corporación en la sentencia de 10 de marzo de 2005, manifestó que:

"[...] Al reconocer el legislador que el fenómeno de los sobrecostos en la contratación estatal puede constituir un atentado contra los derechos colectivos de la moralidad administrativa y el patrimonio público, no hace otra cosa que dar aplicación efectiva no sólo al principio constitucional de moralidad, sino también a

los de eficacia y economía que rigen la función administrativa, (art. 209), de acuerdo con los cuales las autoridades administrativas deben lograr los fines para los cuales fueron creadas las entidades a las cuales sirven -y que directa o indirectamente tienden a la satisfacción de un interés general-, y deben hacerlo empleando para ello el mínimo de gastos y esfuerzos, es decir, maximizando sus recursos y sacando el mejor provecho de ellos.

Es así como, por ejemplo, en materia de contratación estatal, el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, establece que los servidores públicos tendrán en cuenta que con la celebración y ejecución de los contratos estatales deben buscar “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”².

Así las cosas, el sobrecosto debe ser entendido como el valor que se paga con recursos públicos para la adquisición de bienes, construcción de obras o prestación de servicios, que excede sin justificación alguna el valor de los precios reales del mercado.

“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... (...)

Precio de mercado, como se anotó, 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 por parte del distribuidor, infraestructura que se tenga, bonificaciones por volumen de compra, manejo de impuestos, períodos de pagos, entre otros-,

² Consejo de Estado, providencia de 10 de marzo de 2005, Número de Radicado: 25000-23-26-000-2003-01195-01.

variables que en términos de comparación se deben de tener en cuenta bajo criterios idénticos entre los oferentes.

(...)

Así pues, el sobrecosto o sobreprecio 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. 3 ibídem), 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.

Por consiguiente, si se supera en forma exagerada y sin justificación alguna atendible el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no sólo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva (art. 29 Ley 80 de 1993), 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, 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.”³

Cabe aclarar que la contratación con recursos públicos, está sometida a la imperativa regla de la “conmutatividad objetiva”, que hace directa relación con el

³ Sentencia de 27 de abril de 2011, R.25000232600019970392401 (18.293)

precio y conforme a la cual, la Administración no debe pagar⁴ *“ni más ni menos de lo que verdaderamente vale la ejecución del objeto contractual.”*⁵ Por consiguiente, desde la estructuración o planeación del contrato estatal se debe contar con certeza respecto de las obras, de los servicios y bienes objeto del mismo y del precio que espera recibir el contratista en contraprestación, en términos de su valor real y en las circunstancias concretas.

Un elemento de juicio importante a tener en cuenta a efectos de evaluar la existencia de sobrecostos o sobreprecios en el marco de los contratos estatales, resulta ser el principio de selección objetiva el cual parte de la base de que el la oferta escogida por la entidad contratante resulta ser la más favorable.

“De acuerdo con lo estipulado en el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 80 de 1993, que se refiere al deber de selección objetiva determinando que ésta se produce cuando la escogencia se hace a la oferta más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en cuenta factores subjetivos como afecto o interés, “Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazos, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, (...) resulta ser el más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan (...) el más bajo precio o el plazo ofrecido” estableciendo que el administrador debe efectuar las comparaciones del caso “...mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

De acuerdo con los términos de esta norma, el precio de las ofertas no puede ser el único criterio de evaluación y calificación de las mismas, puesto que existen otros factores que también resultan importantes para la Administración a la hora de contratar ya que inciden en la debida ejecución del objeto del contrato que pretenda celebrar; en consecuencia, el solo hecho de que la oferta seleccionada presente un precio superior al ofrecido por otros participantes en el proceso de escogencia del contratista, bien sea licitación pública o contratación directa, no significa que se esté violando el deber de selección objetiva.⁶

(...)

⁴ Contraloría Departamental del Tolima. Memorando N° 052-2019-132.

⁵ Sentencia de 13 de febrero de 2015, R.25000232600020020220401 (29473)

⁶ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, T. IV, Contratación Indebida; Universidad Externado de Colombia, 1ª ed., 2004. pg. 166.

“Quiere decir lo anterior, que el libre juego de la oferta y la demanda en el tráfico mercantil, es el que determina en un momento dado los precios de los bienes y servicios, y en la medida en que la Administración Pública participa como un operador más en ese mercado, al demandar esos bienes y servicios, debe también atenerse a los precios del mismo, cumpliendo además con el ya referido deber de estudiarlos previamente a la contratación, con el fin de evitar “...pagar más respecto de la realidad del mercado, lo cual configuraría a todas luces no sólo una situación de peculado, sino una afrenta al patrimonio público.”⁷

El estudio previo de los precios del mercado, permitirá entonces a la Administración determinar, al momento de evaluar las propuestas que reciba, si las mismas guardan una relación equilibrada con aquellos, o si resultan demasiado altas, de tal forma que deban ser descalificadas.

Debe tenerse en cuenta también, como lo hace hoy el Decreto 2170 de 2002 (art. 6), que “...el concepto de precio del mercado debe entenderse en su sentido amplio, en el entendido que comprende una serie de variables de acuerdo a las condiciones, ambiente, lugares, distancias, y demás elementos que puedan influir ciertamente en su conformación, si entendemos que el mismo es variable y carente muchas veces de uniformidad”

En el contexto actual generado por la pandemia y en el cual se desarrollaron los contratos objeto de estudio; se tiene que el Estado debe propender siempre por la optimización de los recursos para atender en condiciones de calidad las necesidades de la mayor cantidad de población posible.

Dicha situación adquiere relevancia cuando se procura la adquisición de bienes y servicios de primera necesidad que se deben proveer a la población en un escenario como el que ha generado la actual Pandemia, pues es sabido que la población más vulnerable en los diferentes municipios que vive en su mayoría del trabajo informal.

Del arrume probatorio con que cuenta el despacho se tiene que en el informe ejecutivo suscrito por la Gobernación de Sucre se evidencia que una de las líneas de acción establecida fue la ayuda humanitaria la cual consiste en: *“Ayudar a la población pobre, más vulnerable a mitigar los efectos negativos generados por las medidas de aislamiento”*. En un análisis del impacto de los efectos del COVID-19,

⁷ SANTOFIMIO Gamboa, Op. Cit., pag. 167.



CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE

Control Fiscal Oportuno y Participativo

como consta en el acta del 31 de marzo del mismo año, se decide atender 100.000 hogares de los 26 municipios del Departamento Sucre de acuerdo a base de datos del DNP, con el fin de atender las familias en situación de vulnerabilidad.

“En este orden de ideas, la selección de los municipios, el número de paquetes alimentarios y familias beneficiarias, obedecieron a criterios objetivos basados en las necesidades de la población sucreña, más afectada por la pandemia, así:

Tabla. Población Objetivo por Subregiones del Departamento de Sucre.

Subregiones	Población	%
Golfo del Morrosquillo	17,347	17%
La Mojana	12,250	12%
Montes de María	8,493	8%
Sabanas	31,846	32%
San Jorge	14,372	14%
Sincelejo	15,692	16%
Total	100,000	100%

El total de la población objetivo asciende a 100.000 habitantes, de los cuales la subregión de la Sabana representa el 32%, con una población de 31.846 potenciales beneficiarios, seguido de la subregión de Golfo de Morrosquillo con una participación del 17%, con 17.347, la subregión del San Jorge con 14.372, la Mojana con 12.250, Los Montes de María con 8.493, y finalmente el Municipio de Sincelejo con una población de 15.692 potenciales beneficiarios.

La Gobernación de Sucre, celebró 26 convenios interadministrativos con cada uno de los Municipios que conforman las Subregiones, lo anterior con el fin de garantizar la entrega oportuna de los 100.000 kits y que estos lleguen a la población más vulnerable.

La distribución de los paquetes nutricionales, se realizó por subregiones con el concurso de los municipios como se presenta en la siguiente ilustración.

Tabla. Distribución Población Departamental.



CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE
Control Fiscal Oportuno y Participativo

Subregión	Población Sucre	Población Comercio
Golfo del Morrosquillo	142,087	17,347
La Mojana	87,721	12,250
Montes de María	52,630	8,493
Sabanas	253,501	31,846
San Jorge	119,362	14,372
Sincelejo	293,951	15,692
Total	949,252	100,000

El anterior panorama ocasionado por la pandemia implicaba para la administración departamental la adquisición de bienes de primera necesidad a gran escala, esto con la finalidad de optimizar recursos.

“La economía de escala es una situación en la que una empresa reduce sus gastos de producción al expandirse. Se trata de una circunstancia en la que cuanto más se produce, el coste que tiene la empresa por fabricar un producto es menor.

Con las economías de escala, se produce un mayor beneficio por cada unidad extra que producimos. Esta reducción del coste de fabricación unitario no se da porque baje el precio de las materias primas, sino por aprovechar un material que tenemos ya comprado y en el que invertimos dinero en el pasado.

Por lo tanto, esta situación se da sobre todo cuando la empresa compra activos fijos. Si adquirimos una maquinaria, por ejemplo, la forma de sacarle partido es produciendo lo más posible.

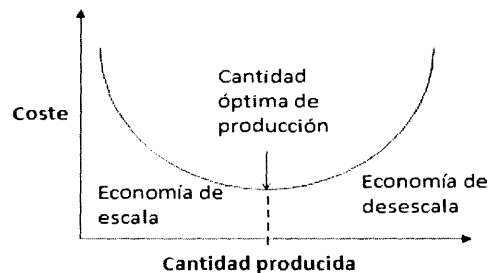
Efecto de las economías de escala en el coste unitario

Se dice que el coste por unidad producida será menor cuanto más produzcamos porque el cálculo se hace con una media dividiendo el gasto de la maquinaria entre el número de productos que hemos fabricado.

$$\text{Coste unitario} = \frac{\text{Coste máquina}}{\text{Número de productos fabricados}}$$

Por ello, cuanto más productos se elaboren, más barato resulta fabricar cada unidad.

Sin embargo, la reducción del coste de fabricación de las economías de escala tiene un límite. Cuando la empresa alcanza un determinado tamaño, aunque la economía de escala haga que los costes unitarios sean menores, empieza a ser más complicado gestionar una empresa enorme por su necesidad de coordinación y naturaleza burocrática.⁸



El comercio a gran escala de bienes de primera necesidad obedece a la lógica anteriormente referida, en donde el costo marginal (el costo de una unidad adicional) es lo que habrá de definir el precio total de los bienes.

Partiendo de una definición simple, se tiene que las economías de escala son las ventajas en los costos de operación que obtiene una empresa como resultado de su escala de operación, en donde a mayor cantidad de unidades producidas es menor el costo por unidad adicional.⁹

En este sentido, lo esperable bajo la lógica del mercado es que a mayor cantidad de bienes comprados menor sea su precio unitario.

Por lo que cuando se analizan desde los órganos de control los contratos de naturaleza pública de compra de bienes a gran escala, es necesario aproximarse a dicho estudio teniendo presente las economías de escala, pues el deber ser implica que el Estado en cumplimiento de los principios atrás referidos, se beneficie de las ventajas que el productor o comercializador obtiene de las economías de escala,

⁸ <https://economipedia.com/definiciones/economias-de-escala.html>

⁹ *El concepto de economía de escala inicia su aparición con los aportes de Adam Smith en la cual su teoría indica que cuantas más unidades producimos y cuanto más rápido lo hacemos, menor es el coste unitario. “A más productividad menos coste”. Smith. A. Investigación sobre de las causas y orígenes de la riqueza de las naciones.*

cumpliendo de manera eficiente con la destinación de los recursos públicos a su cargo.¹⁰

PRECIOS DANE COMO PRECIOS DE REFERENCIA.

Mediante Resolución 078 del 7 de abril del Gobierno Nacional regula el mercado y fija los precios de la canasta básica familiar según el SIPSA del DANE en concordancia con el Decreto 507 de 2020 del Ministerio de Industria y Comercio “Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Dentro de la parte motiva del decreto invocado, de forma literal dice:

“Que la medida de aislamiento preventivo presiona la demanda de los hogares para adquirir productos de primera necesidad, lo cual, en el marco de las circunstancias que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, influye en el alza de los precios de productos de primera necesidad. En este contexto, existen riesgos eventuales de conductas de acaparamiento por parte de Los consumidores, y de especulación por parte de productores, distribuidores o comercializadores de los diferentes productos de consumo diario de las familias colombianas.

Que, en este contexto, mediante Oficio remitido a la secretaría Jurídica de la Presidencia de la República por parte del Director del Departamento Nacional de Estadística DANE, radicado 20202300045771 del 26 de marzo de 2020, dicha entidad envió un informe de evolución de pecios comparativo entre las semanas del 14 al 20 de marzo de 2020, frente a la semana del 21 al 25 de marzo de 2020. Los datos correspondientes a Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira y Bucaramanga evidencian una fuerte presión al alza de algunos productos representativos de la canasta familiar básica de los colombianos.”

¹⁰ Auto 397 de 3 de junio de 2020, C.G.R.

Que en la parte resolutive del Decreto aludido se establece lo siguiente:

Artículo 1. *Listado de productos. Ministerio Salud y Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural fijarán los listados de productos de primera necesidad, en el marco de sus competencias sectoriales, y conforme a las que se identifiquen mientras perduren las causas que motivaron declaratoria del de Emergencia Económica, y Ecológica que trata Decreto 417 del 17 2020.*

Artículo 2. *Seguimiento estadístico. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, asumirá la función de hacer seguimiento cada cinco (5) días de los precios de los listados de productos de primera necesidad de que trata el artículo 1 de este Decreto y de los precios de los insumos requeridos para la elaboración de dichos productos. Así mismo, identificará variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos en función de su comportamiento histórico.*

Artículo 3. *Publicación precios promedio de productos de primera necesidad. Publíquese cada cinco (5) días por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE los precios promedio de los listados de productos de primera necesidad, en función de sus respectivos canales de comercialización. Esta información, a su vez, deberá ser publicada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de sus páginas Web y redes.*

Posteriormente se expide la Resolución 00078 del 7 de abril del Gobierno Nacional “Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, y Ecológica”, la cual salió tres días después de suscritos los contratos (3 de abril 2020).

Que en la parte motiva de esta resolución a la letra dice “Que la fijación de los listados de productos de primera necesidad que, a través de este acto administrativo se determinan, serán tenidos en cuenta por los agentes y actores

de las cadenas de producción, distribución y comercialización y otras formas de intermediación de los productos esenciales, con el propósito de garantizar el bienestar de los consumidores de la población residente en el territorio nacional.”

En ese sentido es importante precisar entonces que el precio del mercado con el que debe realizarse la comparación de precios para cumplir con “*las mismas condiciones de modo*” exigidas por la jurisprudencia, es necesariamente aquél que responda a la cantidad que se pretende adquirir.

Por lo tanto, cuando se trata de compras de alimentos al por mayor, como ocurre en el caso concreto, el precio del mercado que debe servir como referencia es el de los comerciantes mayoristas. Por lo que, como se verá a continuación, está plenamente justificado el uso de los precios DANE como precios de referencia.

Para el país la principal fuente que refleja los precios del mercado mayorista es el *Sistema de información de precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario SIPSA-DANE*, el cual es “*el encargado de informar los precios mayoristas de los productos agroalimentarios que se comercializan en el país, así como la información de insumos y factores asociados a la producción agrícola y el nivel de abastecimiento de alimentos en las ciudades.*”¹¹

“Estos precios son recolectados y validados de manera diaria, semanal y mensual en el momento que se realiza la compraventa de productos y se consigna mediante sus diferentes boletines. Esta información se actualiza de manera periódica, para 19 departamentos y 62 mercados, tanto de grandes ciudades como regionales. Cubre precios de venta mayorista y unidad de venta para cerca de 400 productos agroalimentarios, considerando sus variedades y procedencias.

Dado que la recolección se hace en la fuente primaria de transacción, mercados mayoristas regionales y locales, los precios capturados reflejan el efecto de proceso especulativos y problemas de abastecimiento presentados al momento de conformar la oferta disponible y su negociación.

Por lo que los mismo reflejan todas las posibles vicisitudes que puedan presentarse y en consecuencia la realidad económica del mercado mayorista, mostrando precios ajustados en un tiempo determinado y en un lugar específico.

¹¹ Consultado Online en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/sistema-de-informacion-de-precios-sipsa>

Lo que permite que se cumpla con las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar exigidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado para la determinación de sobre costos.”¹²

En los casos concretos de los contratos N° CS-COVID- 002-2020 fue suscrito el día 04 de abril de 2020, por valor de \$2.320.904.899 IVA incluido y el contrato CS-COVID-005- 2020, fue suscrito el día 04 de abril de 2020 por \$.1842.831.570 IVA incluido.

Que la comisión de moralización convocada el día 1° de abril y llevada a cabo el día 6 de abril, se presentaron situaciones de volatilidad de precios y conato de desabastecimiento a causa de una falta de reglamentación clara que el gobernador y su equipo expresaron en dicho comité, por tanto es de buen recibo para la entidad territorial la expedición de la resolución 00078 de abril 7 de 2020, 3 días después de suscrito el contrato, teniendo en cuenta que al ajustarse a unos precios monitoreados por DANE, se acogería la entidad a unas reglas claras de mercado enmarcadas en una normativa nacional. Así los precios iniciales obedecieran a un estudio de mercado de precios estimados en el marco de la urgencia manifiesta, un ajuste a precios DANE se constituía en garantía para disminuir los riesgos del mercado y en un referente obligatorio atendiendo la normatividad.

A la luz del nuevo marco regulatorio, se observa que la Gobernación de Sucre procedió de común acuerdo con los contratistas, a ajustar los precios contenidos en SIPSA mayorista del DANE de la semana del 4 al 8 de abril, así mismo, en el mismo otro sí modificatorio No 001 se establecieron los productos alternativos que podrían reemplazarse en caso de desabastecimiento del principal. Así las cosas, el valor de cada paquete nutricional y de aseo, se tasa con los productos finales entregados por los contratistas, al contemplarse productos alternativos con diferentes precios, es así que en el Acta final de entrega y alcance a la misma, reitera precios DANE de productos principales y sustitutos, indicando que para la liquidación y pago éstos se ajustarán a las cantidades entregadas de conformidad con la resolución 00078 en cumplimiento del decreto 507 del 1 de Abril del 2020.

¹² Auto 397 de 3 de junio de 2020, C.G.R.



CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE
Control Fiscal Oportuno y Participativo

En consecuencia, acta final y liquidación de bienes principales y sustitutos son basadas en precios SIPSA DANE Mayorista del 4 al 8 de abril, precisando además las mismas cantidades inicialmente definidas, así como las medidas de cada uno de los productos, tal como se detalla a continuación:

ITEM	Concepto	Medida	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total
1.1	Lenteja bolsa y/o arveja verde seca (en caso de suministrar de arveja verde seca el valor unitario será de \$ 2.800/kg) x 500 gramos (opción bolsa x 1 kilo o 2 kilos) sin preservativos y aditivos	kg	4	5,600	22,400
1.2	Frijol pequeño rojo o cabecita negra (en caso de suministrar de frijol cabecita negra el valor unitario será de \$ 4.000/kg) bolsa x 500 gramos (opción bolsa x kilo)	kg	2	7,600	15,200
1.3	Pastas bolsa x 500 gramos (opción bolsa x kilo) Tipo: espagueti y/o caracoles y/o tomillos) empacada con material antitóxico	kg	1	5,040	5,040
1.4	Arroz blanco de primera bolsa x 500 gramos (* opción de 1 kilo o 2 kilos o 5 kilos o 10 kilos)	kg	10	3,484	34,840
1.5	Aceite comestible Vegetal botella plástica 900 gramos consistencia líquida aspecto limpio y claro (* opción 2 de 450 gramos)	und	1	4,167	4,167
1.6	Atún en lata en agua o aceite vegetal mínimo x 140 gramos (mínimo rallado) o sardina en lata mínimo 140 gramos (en caso de suministrar de sardina en lata el valor unitario será de \$ 1.417/und)	und	4	2,400	9,600
1.7	Azúcar blanca sin refinar en bolsa 500 gramos (opción x kilo)	kg	2	2,600	5,200
1.8	Sal refinada bolsa 500 x gramos	kg	0,5	1,040	520
1.9	Harina precocida blanca o amarillo x 500 gramos (opción x kilo)	kg	1	3,500	3,500
1.1	Avena en Hojuelas x 200 gr	und	2	1,496	2,992
1.11	Jabón de Baño mínimo de 110 gramos	und	2	1,900	3,800
1.12	Papel Higiénico blanco doble hoja mínimo 18 metros	und	2	1,200	2,400
1.13	Crema dental mínimo 60 gramos	und	1	2,200	2,200
Total paquete alimentario					111,859

Nota: Los artículos se describen con las diferentes presentaciones, las cantidades están en la respectiva columna.

Se establecieron productos alternativos, referenciando a título de ejemplo, la entrega de lenteja y/o alverja a un precio de \$5.600 y \$2.800 respectivamente, igualmente se estableció la entrega de Frijol o Frijol Cabecita Negra, a un precio de \$7.600 y \$4.000, finalmente se estableció la entrega de atún y/o Sardina a un precio de \$2.400 y \$1.417 respectivamente.

Del arrume probatorio obtenido se evidencia que la Gobernación de Sucre determina la fluctuación de precios suscitada dentro de la semana del 4 al 8 de abril de 2020, le antecedió unos hechos económicos que afectaron el alza de los productos, entre los que se pueden referenciar:



CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE
Control Fiscal Oportuno y Participativo

- Los mercados referentes de la costa, del boletín semanal del DANE de precios mayoristas de Sincelejo, tomando la semana del 24 de marzo de 2020 al 31 de marzo de 2020 al 6 de abril de 2020, para Barranquilla y Cartagena, como quiera que el análisis no hace alusión al mercado Sincelejano, se muestra alzas en los precios de productos que hacen parte del kit. A continuación, apartes del boletín del DANE referenciada.

BOLETÍN SEMANAL PRECIOS MAYORISTAS

Ciudades	Lo que más suba	Lo que más baja
Barranquilla	Zanahoria, buganviva, remolacha, habichuela, tomate, cañiflor, ajo importado, fíjol verde en vaina, tomates, Kiogrande, buranqueñ y choro, divisa verde en vaina, guandana, moracuya, valuno y sandeñeñe, papa peruana, limón común, naranja y papa criolla seca.	Luchuga, Batavia, cebolla china, cebollita verde, Berlin y casahuate blanco y rojo, choclo, manzana, pimentón, basmati, papa, colza, papa manzana verde importada, limón Tahiti, mandarina común, mango de caucho y papa unca.
Cartagena	Cebolla, casahuate, papa y, blanca, tomate, choro, pimentón, paprika, colombina, repollo blanco, maíz de Casia, moracuya, valuno, tomate de árbol, limón Tahiti, papa unca, napa, espárrago, plátano, harina verde, arroz de primera y de segunda, lenteja importada, frijol Zaragoza, harina de trigo, vinagre, panes cuadrados blancos y azules, pollo cor cañiflor.	Luchuga, Batavia, cebolla verde, Berlin, choclo, manzana, limón común, lima, maní, blanco y amarillo, millo, fresa, palmito importado, fécula de maíz, leche en polvo y maní, tora, arroz congelado.

Nótese que el DANE, por medio del Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario (Sipsa) comunicó que durante la semana del 4 al 8 de abril de 2020 los productos de arroz de primera, lenteja importada, frijol zaragosa y harina de trigo tuvieron un comportamiento al alza para ésta semana objeto de análisis.



CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE
Control Fiscal Oportuno y Participativo

Item	Descripción	Unidad	Cantidad	Precios Contrato ajustado-DANE	Kit a precio DANE	Precio Unitario DANE Máximo	KIT a precio Máximo DANE
1.1	Lenteja	kg	4	5.600	22.400	5.600	22.400
1.2	Frijol	kg	2	7.600	15.200	7.600	15.200
1.3	Pastas	kg	1	5.040	5.040	5.040	5.040
1.4	Arroz	kg	10	3.484	34.840	3.484	34.840
1.5	Aceite 900 cc	und	1	4.167	4.167	4.630	4.630
1.6	Atún en lata	und	4	2.400	9.600	2.604	10.418
1.7	Azucar	kg	2	2.600	5.200	2.600	5.200
1.8	Sal	lb	1	520	520	520	520
1.9	Harina de Maiz	kg	1	3.500	3.500	3.500	3.500
1.10	Avena en Hojuelas x 200 gr	und	2	1.496	2.992	1.500	3.000
1.11	Jabón de Baño 110 gr	und	2	1.900	3.800	1.900	3.800
1.12	Papel Higiénico blanco doble hoja	und	2	1.200	2.400	1.200	2.400
1.13	Crema dental 60 ml	und	1	2.200	2.200	2.200	2.200
	Valor Total Kit			41.707	111.859	42.378	113.148

El ajuste del Kit a precios DANE queda un 1,1% por debajo del precio máximo SIPSA mayorista para la semana del 4 al 8 de abril (el atún y el aceite quedan ligeramente por debajo del precio máximo). En la reunión del 8 de abril se establece que el ajuste se hará teniendo en cuenta el precio máximo a solicitud de los contratistas al advertir que los precios en esa temporada podrían variar y escasear, adicionalmente en consideración a la disminución del precio con el que ya se había suscrito el contrato, el cual se encontraba en el promedio del mercado.

- Durante las semanas siguientes se presentan fluctuaciones en los precios de los productos que hacen parte del KIT, lo cual, demuestra que dependiendo del comportamiento de la oferta y la demanda (incluyendo errores como acaparamiento) se producen alzas y bajas en cada semana, tal como lo demuestra la siguiente tabla de análisis.

Precios promedio DANE de la semana de estudio y las posteriores:

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

ITEM	CONCEPTO	UND	0 %	Sem 4-8_Abril	Δ %	Sem 11-17_Abril	Δ %	Sem 18-24_Abril	Δ %	Sem 01-08_May	Δ %	Sem 09-15_May	Δ %	
				Precio Prom		Precio Prom		Precio Prom		Precio Prom				
1.1	Lenteja bolsa y/o arveja verde seca (en caso de suministrar de arveja verde seca el valor unitario será de \$ 2.800/kg) x 500 gramos (opción bolsa x 1 kilo o 2 kilos) sin preservativos y aditivos	Kg	17,37%	4,900	1,00%	4,850	10,82%	5,375	3,77%	5,575	0,45%	5,600	0,00%	
1.2	Frijol pequeño rojo o cabecita negra (en caso de suministrar de frijol cabecita negra el valor unitario será de \$ 4.000/kg) bolsa x 500 gramos (opción bolsa x kilo)	Kg	0,68%	7,400	0,68%	7,350	1,36%	7,250	0,34%	7,225	0,35%	7,250	1,72%	
1.3	Pastas bolsa x 500 gramos (opción bolsa x kilo) Tipo: espaguetes y/o caracoles y/o tortillitos empacada con material antitoxico	Kg	5,04%	4,960	0,00%	4,960	0,00%	4,960	1,61%	5,040	0,00%	5,040	1,19%	
1.4	Aroz blanco de primera bolsa x 500 gramos (* opción de 1 kilo o 2 kilos o 5 kilos o 10 kilos)	Kg	2,26%	3,396	0,09%	3,393	0,15%	3,388	1,06%	3,352	0,53%	3,353	3,79%	
1.5	Aceite comestible vegetal botella plastica 900 gramos consistencia liquida aspecto limpio y claro (* opción 2 de 450 gramos)	Und	0,68%	4,537	2,56%	4,421	1,83%	4,502	2,31%	4,398	0,16%	4,391	0,41%	
1.6	Atún en lata en agua o aceite vegetal mínimo 140 gramos (mínimo rallado) o sardina en lata mínimo 140 gramos (en caso de suministrar de sardina en lata el valor unitario será de \$ 1.417/und)	Und	0,00%	2,400	0,00%	2,400	0,00%	2,400	0,00%	2,400	0,00%	2,400	0,00%	
1.7	Azúcar blanca sin refinar en bolsa 500 gramos (opción x kilo)	Kg	0,41%	2,440	2,70%	2,374	1,64%	2,335	5,35%	2,210	2,64%	2,165	0,92%	
1.8	Sal refinada bolsa 500 x gramos	Kg	2,04%	1,000	1,00%	1,010	0,00%	1,010	0,99%	1,000	0,00%	1,000	0,00%	
1.9	Harina precocida blanca o amarilla x 500 gramos (opción x kilo)	Kg	1,76%	3,411	1,64%	3,467	0,55%	3,486	0,55%	3,467	0,26%	3,458	0,00%	
1.10	Avena en Hojuelas x 200 gr	Und	0,00%	1,496	0,00%	1,496	0,00%	1,496	0,00%	1,496	0,00%	1,496	0,00%	
1.11	Jabón de Baño mínimo de 110 gramos	Und	0,00%	1,900	0,00%	1,900	0,00%	1,900	0,00%	1,900	0,00%	1,900	0,00%	
1.12	Papel Higiénico blanco doble hoja mínimo 18 metros	Und	0,00%	1,200	0,00%	1,200	0,00%	1,200	0,00%	1,200	0,00%	1,200	0,00%	
1.13	Crema dental mínimo 60 gramos	Und	0,00%	2,200	0,00%	2,200	0,00%	2,200	0,00%	2,200	0,00%	2,200	0,00%	
TOTAL PAQUETE ALIMENTARIO				2,55%	41,240	0,53%	41,021	1,17%	41,502	0,09%	41,463	0,02%	41,463	0,23%

- De acuerdo a la tabla anterior, son evidentes las fluctuaciones de los precios promedio cada semana. Tomando como ejemplo la lenteja, en la semana del 09 al 25 de mayo asciende el precio promedio a \$ 5.600 y el valor máximo a \$6.000, sin embargo para la semana de los hechos contractuales el valor máximo de la lenteja estaba en \$5.600. Es un producto que al ser importado, fue de los que presentó una mayor fluctuación durante los meses de marzo, abril y mayo de 2020.

Ahora bien, la semana del contrato presenta uno de los picos altos de la pandemia. Se observa en el siguiente cuadro que el promedio de precios SIPSA mayorista de la semana del 4 de abril a la segunda de mayo, el promedio de precios máximos del kit solo con cantidades unitarias, se sitúa en \$40.834 mientras que el valor del kit del contrato en \$41.707, es decir, un 2% por encima.

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

Descripción del Item	Unidad de Medida	Cantidades de Items por Mercado	Precio del Contrato	Prom Precio Máximo SIPSA desde el 4 de abril a la 2da sem de mayo 2020	Variacion \$	Variación %
Lenteja	kg	1	5.600	5.260	340	6%
Frijol	kg	1	7.600	7.295	305	4%
Pastas	kg	1	5.040	4.992	48	1%
Arroz	kg	1	3.484	3.376	108	3%
Aceite 900 cc	und	1	4.167	4.450	- 283	-7%
Atún en lata	und	1	2.400	2.400	-	0%
Azucar	kg	1	2.600	2.305	295	11%
Sal	lb	1	520	502	18	3%
Harina de Maiz	kg	1	3.500	3.458	42	1%
Avena en Hojuelas x 200 gr	und	1	1.496	1.496	-	0%
Jabón de Baño 110 gr	und	1	1.900	1.900	-	0%
Papel Higienico	und	1	1.200	1.200	-	0%
Crema dental 60 ml	und	1	2.200	2.200	-	0%
			41.707	40.834	873	2%

Con la nueva regulación del mercado, sin haber girado anticipos, ni firmado actas de inicio, se procedió de común acuerdo con los contratistas, a ajustar los precios a los parámetros del DANE. Con esta modificación quedaron los paquetes en \$114.322 pesos, según otro sí modificatorio No 001 que adicionalmente establece los productos alternativos que podrían reemplazarse en caso de no contar con el principal, así las cosas, el valor del contrato y el valor de cada paquete nutricional y de aseo, se debe tasar con los productos finales entregados a los diferentes contratistas, por cuanto, se contemplaban productos alternativos que variaban el precio.

Así las cosas, resulta pertinente anotar que la Contraloría General de la República actualizó en marzo de 2020 su metodología para calcular sobrecostos la cual consiste en lo siguiente:

Es la variación entre el precio pactado en el contrato y el precio de mercado del bien o servicio contratado. Para esta metodología se definen dos formas de sobrecostos, la variación absoluta y la variación relativa.

Variación absoluta: se define como la diferencia entre el precio pactado en el contrato y el precio promedio del mercado y se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$VA_{ijt} = PC_{ijt} - PM_{ijt}$$

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

Donde:

VA_{ijt} = variación absoluta del bien o servicio *i*, en la ciudad o municipio *j*, en el momento *t*.

PC_{ijt} = precio contratado del bien o servicio *i*, en la ciudad o municipio *j*, en el momento *t*.

PM_{ijt} = 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. Al respecto, el PM_{ijt} se define como:

$$PM_{ijt} = (PM_{1ijt} + PM_{2ijt} + \dots + PM_{Nijt}) / N$$

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

Donde:

$PM_{1ijt} + PM_{2ijt} + \dots + PM_{Nijt}$ = suma de las cotizaciones que se encontraron del precio del bien o servicio en el municipio de estudio.

N = Al número de precios del bien o servicio estudiado.

En consecuencia, se define que hay un sobre costo en la contratación cuando $VA_{ijt} \gg 0$

Variación relativa: es el cálculo del presunto sobrecosto por el método del valor relativo es el porcentaje que se pagó de más en el contrato y se define mediante la siguiente fórmula:

Donde:
$$VR_{ijt} = \frac{(PC_{ijt} - PM_{ijt})}{PM_{ijt}}$$

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

VR_{ijt} = variación relativa del bien o servicio i en el momento t. [SÉP]

PC_{ijt} = precio contratado del bien o servicio i, en la ciudad o municipio j, en el momento t.

PM_{ijt} = 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 de conocer el valor promedio de mercado.

Al respecto, se define que hay un presunto sobrecosto en la contratación cuando $VR_{ijt} \gg 0$ y el

Ahora bien, para aplicar las fórmulas de sobrecosto Absoluto y Relativo, se requiere entender el cuadro que se analiza a continuación.

El presente cuadro es un comparativo en retrospectiva tomando los precios vigentes del estudio del mercado semanas previas al contrato. Se tomaron los precios promedio del mercado de la fecha, el precio del contrato inicial (acta 3 de abril), la cotización del Palacio del Arroz, de la Olímpica, y con base en estos se calcula un precio promedio que arroja un valor del kit de \$124.606.



CONTRALORÍA

GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE
Control Fiscal Oportuno y Participativo

A su vez se comparan con los precios del ajuste del modificadorio con base en precios de referencia SIPSA DANE de la semana del 4 al 8 de abril (\$111.859). Adicionalmente se tienen en cuenta, pero solo como precio de referencia por haber entrado en vigencia el 21 de mayo de forma tardía, los precios del catálogo de Ayuda Humanitaria Covid 19 de Colombia Compra Eficiente el cual arroja un valor del kit de \$130.180 (ceteris paribus precios de artículos de aseo)

Item	Descripción	Unidad	Cantidad	Precio unit Prom de Mercado	Valor Unit Inicial de Compra	Cotización El Palacio del Arroz	Cotización Olímpica	Precio Promedio Mercado	Kit a Precio Promedio de Mercado	Precios Contrato ajustado-DANE	Kit a precio DANE	Precios Catálogo Ayuda Human. CCE	Kit a Precios Catálogo Ay. Hum CCE
1.1	Lenteja	kg	4	5.346	4.900	4.500	3.380	4.532	18.126	5.600	22.400	5.400	21.600
1.2	Frijol	kg	2	9.040	9.600	-	5.340	7.993	15.987	7.600	15.200	8.600	17.200
1.3	Pastas	kg	1	5.793	5.600	6.600	4.300	5.573	5.040	5.040	5.040	5.400	5.400
1.4	Arroz	kg	10	4.591	4.200	4.300	3.040	4.033	40.326	3.484	34.840	4.200	42.000
1.5	Aceite 900 cc	und	1	5.333	4.900	-	4.350	4.861	4.861	4.167	4.167	6.030	6.030
1.6	Alúñ en lata	und	4	3.248	2.400	4.300	3.500	3.362	13.448	2.400	9.600	4.300	17.200
1.7	Azucar	kg	2	4.208	3.200	4.700	2.500	3.652	7.304	2.600	5.200	2.600	5.200
1.8	Sal	lb	1	1.540	1.200	1.800	495	1.259	1.259	520	520	550	550
1.9	Harina de Maiz	kg	1	4.450	4.000	3.400	3.250	3.775	3.775	3.500	3.500	3.800	3.800
1.10	Avena en Hojuelas x 200 gr	und	2	2.910	1.800	-	1.700	2.137	4.273	1.496	2.992	1.400	2.800
1.11	Jabón de Baño 110 gr	und	2	1.723	2.200	2.900	1.419	2.061	4.121	1.900	3.800	1.900	3.800
1.12	Papel Higiénico blanco doble hoja	und	2	1.540	1.200	1.900	1.350	1.498	2.995	1.200	2.400	1.200	2.400
1.13	Crema dental 60 ml	und	1	2.726	2.100	3.100	2.300	2.557	2.557	2.200	2.200	2.200	2.200
Valor Total Kit									124.606		111.859		130.180

Es importante aclarar que los precios SIPSA mayorista son a granel. El valor del kit de \$111.859 está calculado con 36 libras a granel que contiene el kit (lenteja, frijol, arroz, azúcar). Si bien la sal, la harina de maíz y la avena en hojuelas también están tasadas a granel, es muy complejo su embalaje por cuanto solo se tienen en cuenta 36 libras como base para tasar el embalaje o empaque en \$4.140 por kit. Por lo tanto el precio del kit incluyendo empaque ascendería a \$115.999. Al aplicar las fórmulas de la metodología de sobrecosto de la CGR, tenemos que:

Cálculo del sobrecosto (V. Absoluto) teniendo en cuenta el Precio Promedio de Mercado en la fecha del contrato:

Precio de Mercado=	\$ 124.606
Precio de Contrato=	\$ 115.999
Valor Absoluto Sobrecosto: PC-PM	
Valor Absoluto = \$115.999-124.606=	-8.607
Valor Relativo Sobrecosto: (PC-PM)/PC	
VR= (115.999/124.606)/115.999	-7,4%

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



De lo anterior se desprende que con los ajustes realizados a los contratos CS-COVID-002 -2020 respecto al precio de los kits ajustado a DANE se encuentra por debajo \$8.607 del precio de mercado, lo que equivale al 7,4% menos de dicho promedio.