



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA
DIRECCION TECNICA DE RESPONSABILIDAD
FISCAL

2 SEP 2019

RADICADO No. _____ HORA. 7:00
RESIBI. *[Handwritten Signature]* FOLIOS 6

MEMORANDO No. 052-2019-132

De: Dra. OLGA MERCEDES CORDOBA ZARTA
Directora Técnica Jurídica
Para: Dra. JOHANNA AZUCENA DUARTE OLIVERA
Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal
Asunto: Concepto Jurídico No. 13
Fecha: 30 de Agosto de 2019

Concepto No.	13
Fecha	30 de Agosto 2019
Tema:	Sobrecostos en la contratación estatal
Problema Jurídico	Sin planteamiento
Fuentes formales	Constitución Política Ley 80 de 1993 Ley 610 de 200 ley 1474 de 2011
Precedente	<p>[1] Sentencia de 13 de febrero de 2015, R. 25000-23-26-000-2002-02240-01 (29.473), Consejo de Estado, Sección Tercera.</p> <p>[2] Sentencia de 27 de abril de 2011, R. 25000232600019970392401 (18.293)</p> <p>[3] Sentencia de 27 de abril de 2011, rad. 25000-23-26-000-1997-03924-01(18293), cit.</p> <p>[4] Sentencia de 22 de julio de 2010, rad. 05001-23-31-000-2004-06833-01</p> <p>[5] De conformidad con la Corte Constitucional, al avalar el artículo 1º de la Ley 610 de 2000, Sentencia C-840 de 2001: "El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado."</p> <p>[6] Ver Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2003: "La Corte llama la atención además sobre el hecho de que el objeto sobre el cual recae la vigilancia, a saber el desarrollo del contrato estatal, supone la presencia de recursos públicos, y que en este sentido la labor de vigilancia que se le encarga para que el desarrollo del contrato se ajuste a los términos del contrato y a la realización de los fines estatales específicos que con el se persiguen, implica la protección de esos recursos."</p> <p>[7] Ver artículos 82, 83 y 84 de la ley 1474 de 2011.</p> <p>[8] Sección Primera, Sentencia de 11 de diciembre de 2014, rad. 68001233100020010042501</p>



En atención a la solicitud de de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal; este despacho procede a emitir concepto jurídico sobre el daño patrimonial con alcance fiscal en materia de "sobrecostos" Lo anterior en aras de fijar un criterio institucional sobre la materia y determinar el alcance fiscal del hallazgo 090 de 2018.

ESTRUCTURACIÓN DEL HALLAZGO FISCAL DEL SOBRECOSTO DE BIENES, OBRAS O SERVICIOS POR PAGOS SUPERIORES A LOS PRECIOS REALES DEL MERCADO. –

1. DEFINICIÓN DE "SOBRECOSTO" Y ALCANCE:

El sobrecosto que se estudia en el presente documento corresponde al valor que se paga con recursos públicos por la adquisición de bienes, construcción de obras o prestación de servicios, **que excede sin justificación alguna el valor de los precios reales del mercado.**

De los pronunciamientos jurisprudenciales, pueden extraerse las siguientes reglas, a manera de guía para la detección de sobrecostos:

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

2.- El pacto y pago de un precio sobredimensionado frente a los precios reales del mercado no solo constituye, en los términos de la jurisprudencia administrativa, "*la vulneración de normas imperativas y de orden público*", sino una fuente de enriquecimiento indebido a costa del patrimonio público. En tal sentido, la Sección Tercera^[2] ha enfatizado en que:

"Como es conocido la contratación es fuente y principal instrumento de ejecución de gasto público y, por ende, medio para asegurar la satisfacción o logro de los fines y cometidos del Estado, razón por la cual se debe evitar que sea usada para obtener un lucro indebido por parte de los particulares a través de la figura de los sobrepagos 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... (...)"



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

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, periodos de pagos, entre otros—, 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. 3º ibíd.), dado que representa adquirirlos o pagarlos a precios significativamente superiores a los ofrecidos por otros agentes o distribuidores del mercado, lo cual genera una lesión patrimonial a la entidad, derivada de una gestión contractual irregular que evidencia una omisión en la etapa precontractual, especialmente, en materia de los estudios económicos de la futura contratación.

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

Varias conclusiones pueden señalarse:



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

-Deber elemental en la concepción o estructuración de toda adquisición por parte de la Administración, consiste en la determinación del objeto y en la estimación objetiva, cierta y completa del precio a pagar, conforme a unas concretas circunstancias de tiempo, modo y lugar.

-Desde ese punto de vista, el precio del contrato estatal siempre y en todos los casos, debe estar plenamente justificado. El cumplimiento de los fines de la contratación estatal no puede dar lugar a la obtención de un lucro indebido.

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

-El valor de intercambio por los bienes, obras o servicios que entrega el contratista, no puede constituirse en fuente de enriquecimiento exagerado e injustificado porque en tal caso la percepción del pago conlleva a la generación de un detrimento al patrimonio público.

2. HECHO GENERADOR DEL DAÑO:

De acuerdo con la modalidad contractual, según se ha determinado en cada caso concreto, el hecho generador del daño por sobre costo, en general, corresponde a fijar y pagar costos de los bienes, obras o servicios con valores que exceden sin justificación los precios reales de mercado. Este hecho puede tener ocurrencia con motivo de cualquiera de los pagos que se sufraguen con ocasión de la ejecución de un contrato estatal, bien de los pactados en el contrato original, en las adiciones o en prorrogas o con la indebida aplicación de fórmulas de reajuste.

A modo de tipología de hechos generadores, como causa del sobre costo pueden citarse en la presencia y/o concurrencia de eventos como los siguientes:

-La elaboración de estudios de mercado y/o estimación de precios, erróneos y/o sin soportes objetivos y/o alejados de la realidad del mercado que, por tanto, conducen a pactar y a pagar un valor del precio contractual sobredimensionado frente al precio real, incluidas todas las variables que objetivamente inciden en la determinación de los costos de los bienes, servicios y obras requeridos por la administración; y bajo unas mismas condiciones de tiempo, modo y lugar.



-La contratación sin cumplir con el deber de consultar previamente los precios del mercado y, como consecuencia de ello, pactar y pagar un valor injustificadamente superior y en las condiciones anotadas.

-La Recepción de bienes, obras o servicios y autorización de pagos por los mismos, con un valor sobredimensionado frente a su valor real.

-Entrega de bienes, obras o servicios y facturación sobre los mismos, que conlleva a que su pago exceda sin justificación su valor real en el mercado.

En síntesis, el hecho generador se evidencia en la planeación y/o el acuerdo y/o la autorización y/o la facturación y el consecuente pago de un precio sobredimensionado e injustificado frente a la realidad del mercado.

3. DESCRIPCIÓN DEL DAÑO FISCAL:

Detrimento al patrimonio público debidamente probado y que se consolida con el pago efectivamente erogado, de un precio que, sin justificación alguna, resulta superior a los precios reales establecidos para el bien, obra o servicio.

El detrimento se genera por el injustificado traslado, del patrimonio público al patrimonio privado, de un valor superior al debido, según los precios reales en unas mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Como consecuencia de una gestión fiscal antieconómica e ineficiente, por cuanto se incumplió con el deber de realizar o tomar en cuenta estudios y comparaciones de mercado sobre el valor real de los bienes recibidos y pagados; y/o de realizar, según cada caso, la preceptiva comparación de las ofertas presentadas con la debida consulta de las condiciones de mercado; y/o de autorizar los pagos con un valor superior al que correspondía conforme a lo establecido en el mercado sobre su valor real.

4. PRUEBA DEL DAÑO:

En esencia, se debe probar que con recursos públicos en la adquisición de obras, bienes o se servicios, se pagaron precios superiores a su valor real. Como *"no es posible entrar a determinar por vía general la manera cómo deben ser contruidos los precios de los contratos"*, En cada caso particular y concreto se analizarán las circunstancias, *"acuerdo con las diferentes variables y circunstancias específicas y con aplicación de las metodologías técnicas y económicas apropiadas"* a partir de *"los estudios de mercado y análisis de costos que deben realizar las entidades públicas en forma previa a la apertura del respectivo proceso de contratación."*[3]



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

Precisamente, en relación con la metodología probatoria del sobrecosto como fuente del daño fiscal, ha considerado la Sección Primera del Consejo de Estado[4] que:

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

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

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

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

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

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



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

En ese orden de ideas, según el tipo de transacción, modalidad contractual, adquisición o proyecto, la generación del sobrecosto, es aconsejable, como mínimo verificar:

- La trazabilidad de la transacción objeto de vigilancia o investigación, para lo cual se deben consultar todos los documentos soporte de la misma, que, provenientes del contratista, del supervisor o interventor y de la entidad afectada, constituyan el mapa de las transacciones u operaciones que pudieron consolidar el sobrecosto, entre otros:
- Estudios previos de la respectiva adquisición, en especial, los estudios de los precios reales del mercado.
- Pliego de condiciones o equivalentes.
- La evaluación de las ofertas y la consulta de los precios del mercado.
- La oferta del contratista.
- Texto del contrato celebrado.
- Informes de supervisión o interventoría, según el caso.
- Actas de recibo parcial o definitivo de los bienes, obras o servicios, o sus equivalentes.
- Actas de liquidación, parciales o definitivas.
- Cuentas de cobro y/o facturas, presentadas.
- Registros contables, registros de transacciones bancarias, manifiestos de aduanas.
- Órdenes de pago y constancias de los pagos realizados con recursos públicos.
- La descripción de objetos y valores de las cuentas de cobro o facturas presentadas por el contratista.
- Documentos de recibo parcial o definitivo de bienes, obras o servicios.
- La determinación del valor o margen de ganancia del contratista, frente a los precios reales del mercado en las circunstancias de tiempo y lugar.
- Comparación de los costos de adquisición y los precios de venta, que soportan la actuación de contratista o proveedor de los bienes, obras o servicios.
- Como criterio auxiliar, la información de precios de referencia, contenidos en catálogos oficiales de precios del respectivo bien, obra o servicios; siempre y cuando de los mismos se puedan extraer, en condiciones de mercado, las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar, de la adquisición que es objeto de análisis.

Cuando sea necesario, se aplicará una metodología de reconstrucción del valor real de los bienes, obras o servicios cuestionado, de ser el caso, con apoyo experto, en la que se determine el valor real de los mismos, al momento de su adquisición, para obtener un punto de referencia fidedigno, que luego se pueda cotejar con lo que se pactó y con lo que se pagó frente a lo recibido por la entidad afectada. Esta metodología exige que la verificación se ocupe de



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

elementos que tengan la misma identidad respecto al objeto de referencia, en cuanto sus especificaciones y a sus condiciones de calidad, cantidad, lugar y tiempo de adquisición, recibo y pago por parte de la entidad afectada.

Las anteriores evidencias junto con su correspondiente valoración, deben ser recaudadas trasladadas como soporte del hallazgo fiscal.

5. CUANTIFICACIÓN ESTIMADA DEL DAÑO.

La estimación del daño causado por el sobre costo injustificado, resulta de la diferencia entre el valor efectivamente pagado por la entidad afectada y el valor de los precios reales del mercado de los bienes, obras o servicios. Resultado que se obtiene, cuando la labor de recaudo y valoración de la evidencia encontrada, permita contar con los dos extremos de la comparación.

6. DETERMINACION DE LA ENTIDAD Y EL TIPO DE RECURSOS PÚBLICOS AFECTADOS.

Se debe establecer con toda precisión la entidad pública afectada en su patrimonio, por el pago de sobrecostos.

En los casos de administración de recursos, bienes o intereses patrimoniales públicos en cabeza de privados, se debe identificar con toda precisión, el tipo de recurso público que se ve menguado por el pago de sobrecostos (caso, p. ej., de los parafiscales).

7. CONDUCTAS ASOCIADAS A LA GESTIÓN FISCAL QUE GENERAN O CONTRIBUYEN A GENERAR EL DAÑO.

Según el tipo de transacción, modalidad contractual, adquisición o proyecto, la generación del sobre costo se consolida con el pago efectivo del mayor valor, derivado de conductas como:

- Estructurar (planear) y/o celebrar los contratos que conlleven al pago de sobrecostos.
- Ordenar, originar, soportar, autorizar y, en general, contribuir en el ejercicio de roles o funciones de la actividad contractual, al pago de sobrecostos con recursos públicos.
- Entregar y/o proveer bienes, obras o servicios a cambio de un precio que supera sin justificación alguna los precios reales del mercado.



8. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES, SEGÚN EL TIPO DE FUNCIÓN O DE ROL Y NEXO CUSAL

Según el tipo de transacción, operación o contrato, pueden ser presuntos responsables:

- a. Los proveedores de los bienes, constructores de obras o prestadores de servicios, al proponer, facturar, cobrar y recibir los pagos sobredimensionados, con recursos públicos, frente a los reales del mercado.

El nexo causal esta dado porque como agentes del mercado los citados agentes del mercado, como contratistas son colaboradores de la Administración y, por lo tanto, en tal calidad se encuentran en una relación próxima y necesaria con la gestión fiscal^[5] de los recursos públicos que son la fuente de los pagos que reciben. En tal sentido, su intervención es directamente determinadora de la generación del daño fiscal, porque sin su propuesta, facturación y cobro excesivo el mismo no se hubiera generado.

- b. Los representantes legales de las entidades y sus delegatarios, como servidores públicos, al ordenar la apertura de procedimientos de selección, adoptar pliegos de condiciones, celebrar contratos, acordar modificaciones contractuales o de otra índole que finalmente conlleven al pago de sobrecostos.

El nexo causal esta dado porque los representantes legales tienen a su cargo la gestión fiscal sobre los recursos, bienes e intereses patrimoniales de la respectiva entidad pública o de los respectivos recursos parafiscales; y en desarrollo de estas funciones son quienes ordenan los pagos correspondientes y, en todo caso, cumplen una función directiva en las adquisiciones.

- c. En similar situación a la anterior, los privados que tengan a su cargo la administración y disposición de recursos públicos y que adquieran con éstos recursos, bienes, obras o servicios con sobrecostos.
- d. Los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones, elaboraron los estudios de mercado; y/o realizaron la evaluación de las propuestas que finalmente indujeron de modo determinante al pago de sobrecostos. En este caso, su intervención en la gestión fiscal, implica que si no hubiesen intervenido el hecho generador no se hubiera generado.

El nexo causal esta dado porque desde sus funciones tienen una relación necesaria con la gestión fiscal de los recursos de la entidad; porque con base en sus actuaciones o conductas (elaboración de estudios o evaluación de



CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

ofertas) contribuyen a la generación del daño fiscal y en desarrollo de las mismas.

- e. Los consultores o asesores externos que fueron contratados para la elaboración de los estudios de mercado y/o la evaluación de ofertas que a la postre indujeron de modo determinante al pago de sobrecostos. En este caso, su intervención en la gestión fiscal se manifiesta como consecuencia del respectivo contrato de consultoría o asesoría e implica que si no hubiesen intervenido el hecho generador no se hubiera fundado.

El nexo causal está dado porque como consecuencia de las obligaciones contractuales, del contrato de consultoría o de asesoría, se realizó los estudios o las evaluaciones que sirvieron de soporte para consolidar el pago con sobrecostos del contrato derivado. Es decir, en el marco del respectivo contrato de consultoría o asesoría, tienen una relación necesaria con la gestión fiscal de los recursos de la entidad, porque con base en sus actuaciones o conductas (elaboración de estudios o evaluación de ofertas con sobrecostos), se contribuye a la generación del daño fiscal.

- f. El supervisor o interventor que ejerce la vigilancia de la ejecución del contrato en cuyos pagos se genera el sobrecosto, puede ser responsable fiscal, cuando esté demostrado que, en ejercicio de sus deberes legales y contractuales, reciben a satisfacción y autorizan pagos de bienes, obras o servicios con sobrecostos, en los casos en los que se encuentren en condiciones de verificar la existencia de los mismos y de informar oportunamente al jefe o representante legal, para que este adopte las medidas correspondientes.

El nexo causal está dado porque las funciones de supervisión e interventoría comprenden la de proteger los recursos públicos destinados a los pagos de los contratos vigilados, [6] garantizar la moralidad pública y prevenir actos de corrupción. Para ello tienen un cúmulo de deberes legales por cuyo incumplimiento están llamados a responder [7]. En tal sentido, la omisión de sus deberes legales (como estar en condiciones de advertir sobrecostos y no hacerlo), como conducta determinante en la gestión fiscal de los recursos públicos comprometidos, puede llegar a contribuir en la generación del daño por sobrecostos.

- g. En general, puede ser vinculado como presunto responsable fiscal, todo sujeto que en ejercicio de deberes funcionales o en el cumplimiento de obligaciones contractuales, tenga una relación próxima y necesaria con la gestión fiscal analizada y, además, contribuya como determinante en la generación del sobrecosto. En este sentido, el Consejo de Estado [8], ha señalado que no se puede pasar por alto *“evadir la responsabilidad de las distintas dependencias y funcionarios que tuvieron participación*



en las etapas previas a la suscripción del contrato...pues es sabido que para llevar a buen término la contratación pública, se deben agotar las distintas etapas y por ende, dar estricto cumplimiento a las funciones que le corresponde desarrollar a cada una de las dependencias que tienen que ver con el tema, como aporte para lograr el cometido final..."

9. CONCLUSIONES.

El prototipo de sobrecostos que se trata en el presente concepto, se refiere al pago de valores muy superiores a los que correspondan a los precios reales de mercado y que, por tanto, pone en evidencia que con recursos públicos se paga un valor de intercambio superior al que objetivamente debió pagarse.

Como lo hemos podido observar se debe determinar en cada caso concreto y conforme a los pautas enunciados los elementos de la responsabilidad fiscal para determinar si existe sobre costos en la contratación estatal.

Por consiguiente, debe advertirse que no queda comprendido dentro de la presente ficha, el análisis del hallazgo relacionado con los posibles mayores valores que paga la entidad contratante, por causas diferentes a precios sobredimensionados. Así las cosas, por ejemplo; los mayores valores o costos adicionales, en que se incurra durante la ejecución contractual, por defectos en la planeación y en la contratación de las obras, bienes o servicios, comportarían un hallazgo fiscal de diferente naturaleza y tratamiento al del sobrecosto del que se ocupa el presente documento.

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

[2] Sentencia de 27 de abril de 2011, R. 25000232600019970392401 (18.293)

[3] Sentencia de 27 de abril de 2011, rad. 25000-23-26-000-1997-03924-01(18293), cit.

[4] Sentencia de 22 de julio de 2010, rad. 05001-23-31-000-2004-06833-01

[5] De conformidad con la Corte Constitucional, al avalar el artículo 1º de la Ley 610 de 2000, Sentencia C-840 de 2001: "El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de gestión fiscal, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado."



**CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA**

[6] Ver Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2003: “La Corte llama la atención además sobre el hecho de que el objeto sobre el cual recae la vigilancia, a saber el desarrollo del contrato estatal, supone la presencia de recursos públicos, y que en este sentido la labor de vigilancia que se le encarga para que el desarrollo del contrato se ajuste a los términos del contrato y a la realización de los fines estatales específicos que con el se persiguen, implica la protección de esos recursos.”

[7] Ver artículos 82, 83 y 84 de la ley 1474 de 2011.

[8] Sección Primera, Sentencia de 11 de diciembre de 2014, rad. 68001233100020010042501

Sin otro particular,

Atentamente,


OLGA MERCEDES CORDOBA ZARTA
Directora Técnica Jurídica

Proyectó:
Olga Mercedes Córdoba Zarta
Directora Técnica Jurídica