



Contraloría General de la República :: SGD 10-10-2025 08:15  
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0215844 Fol:10 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 80112 OFICINA JURÍDICA / CARLOS OSCAR VERGARA RODRIGUEZ  
DESTINO ANGELA MARIA DUQUE AGUDELO  
ASUNTO CONCEPTO SOBRE COSTOS EN EL CONTRATO ESTATAL - ANÁLISIS DE PRECIOS  
OBS

2025EE0215844



80112 -

CGR - OJ - 154 de 2025

COMPARTIDO POR:



Bogotá D.C.,

Doctora

**ANGELA MARÍA DUQUE AGUDELO**

Auditoría integrada

Contraloría General de Antioquia

aduque@cga.gov.co

Referencia: Radicado SIGEDOC 2025ER0190073 del 27 de agosto de 2025  
- SIPAR 2025-349353-82111-CO

Tema: SOBRECOSTOS EN EL CONTRATO ESTATAL - ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS, ADMINISTRACIÓN, IMPREVISTOS Y UTILIDAD AIU - HALLAZGO FISCAL.

Respetada Ingeniera Angela María:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió del peticionario la comunicación citada en la referencia, la cual procedemos a responder a continuación:

### 1. Antecedentes.

En el oficio de la referencia se presentan las siguientes solicitudes:

"(...) En atención a que los funcionarios de los entes de control y en especial a los que realizamos auditoría a las obras públicas, y nos toca revisar presupuestos compuestos por la propuesta económica acompañada de los Análisis de precios unitarios y el AIU, nos encontramos continuamente con la imposibilidad de realizar hallazgos por sobrecostos toda vez que de acuerdo a concepto 80112-EEE35460, del 4 de junio de 2012, donde la Contraloría General de la Republica se pronuncia así: "Por precios de mercado entendemos el valor usual o común asignado a un bien o a un servicio por el comercio del lugar donde se va ejecutar el contrato, puede ocurrir que en la localidad no se consigue, entonces habría que recurrirse al mercado de la región, entiéndase por ésta la del respectivo departamento, y en este caso sería también precios del mercado". El mismo concepto haciendo referencia a la prueba de los sobrecostos conceptualizó: "Los sobrecostos deben ser corroborados a través del material probatorio conducente que

evidencie si hubo omisión en los análisis precontractuales, sobre la viabilidad económica de la futura contratación, o la intención positiva de defraudar el (sic) Erario."

Para efectos probatorios en el proceso de responsabilidad fiscal sobre esta forma de causar detimento al Estado, debe señalarse que las cotizaciones por si solas sobre un mismo producto no tienen mayor mérito, pues suele suceder que, en la actividad comercial, los comerciantes vendan a diferentes precios un mismo producto, por tanto, la responsabilidad fiscal debe fundarse en el perjuicio causado al Estado. **Por tanto, para que las cotizaciones tengan un verdadero valor probatorio, debe cotizarse un bien de las mismas características y marca, en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar**".(Subraya fuera de texto)

Concepto que nos complica nuestra labor teniendo en cuenta que el control fiscal que ejercen las contralorías territoriales es posterior, por lo tanto, sería casi imposible cumplir la cualidad de tiempo, lo que nos lleva siempre a que nos desestimen los hallazgos realizados al respecto por esta condición.

Ahora cómo es posible que todavía sigamos actuando bajo este precepto de hace 13 años cuando la tecnología ha avanzado tanto, y donde por la web se pueden conseguir todo tipo de cotizaciones y de las cuales podemos hacer uso para promediar los costos y acercarnos a un valor real y así por calcular el sobrecosto.

Y hablo de tecnología como una herramienta de ayuda para poder detectar gastos indebidos o malas prácticas o tendencias relacionadas con el gasto fiscal, prueba de ello es como la Contraloría General de la Republica creo la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI, la cual representa el uso eficiente de la tecnología en el ejercicio de vigilancia y control fiscal, siendo este uno de los principales cuerpos de apoyo al Sistema Nacional de Control Fiscal.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que las contralorías departamentales, municipales y distritales tienen su propio ámbito de competencia e independencia técnica, pero que pueden prestarse colaboración entre ellas y trabajar de manera conjunta con la Contraloría General de la Republica; y que cuando ésta lo requiera, el Contralor General de la Republica puede unificar y estandarizar los métodos y sistemas de control fiscal y ellas quedarían obligadas a seguir las pautas señaladas.

En base a todo lo anterior solicito de la manera más respetuosa reevaluar el concepto en mención, de manera tal que se les permita a las contralorías territoriales que ejercemos control posterior a utilizar herramientas tecnológicas para identificar sobrecostos en los presupuestos de los diferentes proyectos que se realizan con recursos públicos, en mi concepto nuestra normatividad debe ir sino avante si a la par con el avance de la tecnología.

Además, me gustaría información sobre qué acciones ha adelantado la Contraloría General de la Republica, encaminadas a terminar con la continua práctica de los sujetos de control de evadir los procesos de selección creando sus propias EICE para poder contratar de manera directa."

## 2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica.

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República CGR, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>1</sup> ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas “sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General”<sup>2</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales “respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General”<sup>3</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de “las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República”<sup>4</sup>.

En este orden, mediante su expedición se busca “orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal”<sup>5</sup> y “asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten”<sup>6</sup>.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, acorde con lo dispuesto en el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000<sup>7</sup>, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

## 3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica.

Esta Oficina se ha pronunciado sobre algunos aspectos relacionados con el tema objeto de estudio, en relación con los sobrecostos, costos directos e indirectos de los

<sup>1</sup> Art. 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

<sup>2</sup> Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>7</sup> Art. 43 Oficina Jurídica. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

contratos y se hizo referencia al concepto de A.I.U. y a la destinación que debe tener el rubro de imprevisto, mediante los conceptos 80112-EE75841 del 29 de septiembre de 2011, 2012EE0071253 del 2012, 20151E0049793 de 2015, 2018EE0126072 de 2018, CGR OJ-0043 de 2019 radicado 2019EE0071253, CGR-OJ-0075 del 2019 radicado 2019EE0068159, CGR-OJ-130 de 2020 radicado 2020EE0094509, conceptos y argumentos compilados en el concepto CGR-OJ-PI-083 de 2022, radicado 2022EE0078273, en el sentido de fijar posición institucional sobre el tema según la cual las entidades cuentan con relativa autonomía para pactar y pagar el A.I.U. la cual está limitada por la información que se obtenga durante la fase de planeación de sus contratos, particularmente, la que se evidencie en el análisis del sector. En igual sentido se pronuncio mediante concepto CGR- OJ- 093 de 2022, radicado 2022EE0085784 y CGR- OJ- 092 de 2025; cuyos fundamentos se retoman en lo pertinente en la presente respuesta, los cuales pueden ser consultados en el aplicativo SINOR (Normatividad y Relatoría), a través de la página web institucional: [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co) en el micrositio “*Normatividad*”.

#### **4. Consideraciones Jurídicas.**

Analizado el asunto sometido a consideración de este Despacho, es procedente señalar que, a partir del diseño constitucional<sup>8</sup> los órganos de control fiscal desarrollan de forma independiente la función pública de vigilancia y control fiscal sin ser asesores de los sujetos de vigilancia. Por ende, en virtud de la separación de poderes<sup>9</sup>, de la autonomía de las entidades territoriales<sup>10</sup>, de la autonomía administrativa de los sujetos de control y de la independencia del órgano de control fiscal<sup>11</sup>, la Contraloría General de la República CGR no participa en los procesos internos de la administración máxime cuando a los órganos de control fiscal les está prohibido el ejercicio de coadministración<sup>12</sup>.

En este orden de ideas la Contraloría General de la República, abordará de manera general, los temas relacionados con los sobrecostos, costos directos e indirectos de los contratos y se hizo referencia al concepto de A.I.U. y a la destinación que debe tener el rubro de improviso.

##### **4.1. Problema jurídico:**

Conforme a la solicitud realizada por la peticionaria, los interrogantes que se priorizan como problema jurídico, son los siguientes:

<sup>8</sup> Constitución Política. Artículos 267, 268 y 272 modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019.

<sup>9</sup> Constitución Política. Artículo 113.

<sup>10</sup> Constitución Política. Artículo 1.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencias: C-113/99; C-103/15.

<sup>12</sup> Artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019. Corte Constitucional, Sentencia C-140-20, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Alcance relacionado con la definición de con Sobrecostos, expuesta en el Concepto 80112-EEE35460 del 4 de junio de 2012.

Los costos directos e indirectos de los contratos estatales y el concepto de A.I.U.

Del control y vigilancia fiscal – hallazgo administrativo con alcance fiscal.

#### 4.2. Consideraciones previas

Antes de entrar a resolver los presupuestos de fondo formulados en la petición, es necesario aclarar a la solicitante, que en lo que tiene que ver con su enunciado de:

*"Por lo anterior y teniendo en cuenta que las contralorías departamentales, municipales y distritales tienen su propio ámbito de competencia e independencia técnica, pero que pueden prestarse colaboración entre ellas y trabajar de manera conjunta con la Contraloría General de la Republica; y que cuando esta lo requiera, el Contralor General de la Republica puede unificar y estandarizar los métodos y sistemas de control fiscal y ellas quedarían obligadas a seguir las pautas señaladas.*

*En base a todo lo anterior solicito de la manera más respetuosa reevaluar el concepto en mención, de manera tal que se les permita a las contralorías territoriales que ejercemos control posterior a utilizar herramientas tecnológicas para identificar sobrecostos en los presupuestos de los diferentes proyectos que se realizan con recursos públicos, en mi concepto nuestra normatividad debe ir sino avante si a la par con el avance de la tecnología".*

En lo que tiene que ver con los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones y no tienen una carga de obligatoriedad y cumplimiento, ni para los sujetos de vigilancia y control fiscal, ni para los demás entes de control, razón cada usuario consultante de los postulados emitidos por este despacho es libre de acogerlos o no, más aún como lo señala la peticionaria las Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales, que tienen su propio ámbito de competencia e independencia técnica, respecto del ejercicio de sus funciones.

Así las cosas, el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 2015 *"Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado, al indicar:

"(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'<sup>13</sup> (Negrilla fuera de texto)

Conforme a lo expuesto, es procedente señalar que los argumentos expuestos en el concepto 80112-EEE35460 del 4 de junio de 2012, se han venido abordando en otros conceptos más recientes, que han permitido estructurar las definiciones contenidas en el mismo, desde la óptica de los cambios normativos, la interpretación, la jurisprudencia y la dogmática, los mismos que se abordaron en este concepto.

#### 4.3. Sobrecostos en los contratos estatales

Antes de definir lo que se considera como sobrecosto, es procedente acercarnos a la definición de precio, entendido como el valor que se da a un objeto generalmente expuesto en dinero, que debe ser determinado o determinable<sup>14</sup>, el precio expuesto en el contrato estatal, generalmente está compuesto por dos elementos esenciales: los costos y la utilidad, cuya estructuración interna depende de las condiciones técnicas, financieras, regulatorias y técnicas de cada contrato.

Frente al precio fijado en el contrato, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, como órgano rector en materia de contratación indicó que:

**"Desde la etapa de planeación, en la fase precontractual, las entidades estatales deben calcular tanto el valor estimado del contrato como el presupuesto oficial destinado para satisfacer la necesidad que se pretende suplir con el contrato, mediante la realización del análisis del sector –que incluye el estudio del mercado– y definir la metodología con la cual estructurarán el precio del contrato. Dicho de otro modo, hace parte de los estudios previos la definición del esquema que la Administración usará para estipular el precio. Tal metodología generalmente depende del tipo de contrato, pues hay algunas modalidades más comunes en los de obra pública; otras más utilizadas en los de prestación de servicios y otras más indicadas para los de concesión, por mencionar algunos ejemplos. No hay, pues, una sola metodología para pactar el precio y, en gran medida, la manera de hacerlo ha obedecido a la costumbre mercantil y a la**

<sup>13</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta. Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01

<sup>14</sup> Artículos 1864 y 1865 del Código Civil

*influencia de disciplinas técnicas, como la ingeniería o la administración de empresas, en la contratación estatal. (...)*

*En todo caso, al margen de la modalidad aplicada, el precio es uno de los elementos principales del contrato estatal, en este se materializa la contraprestación a recibir por el contratista en el marco del contrato estatal—en tanto negocio jurídico comutativo—, a cambio del suministro de los bienes, obras o servicios requeridos por la Entidad Estatal”<sup>15</sup>.*

Una de las formas usadas para determinar el referido precio, está relacionada con el estudio de mercado, el cual ha sido definido “*como una herramienta que permite, por un lado, establecer el precio de un determinado bien o servicio, y, por el otro, estructurar y sustentar el presupuesto estimado de un proceso de contratación. Esto conlleva a que se configure en un componente central del estudio de sector*”<sup>16</sup>. El objetivo central de este estudio es realizar un análisis de los precios de los bienes o servicios a contratar para determinar el precio de referencia, identificar su variación para calcular el presupuesto y el precio del contrato.

Ahora bien, frente a la libertad de configuración contractual de la que gozan las partes, incluso en la contratación estatal, para determinar el precio y otros componentes del negocio jurídico, es importante que se respete el principio de economía. Al respecto Colombia Compra Eficiente indicó que:

*“Los contratos estatales admiten todas las modalidades, condiciones y estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades del Estatuto General de Contratación y los de la buena administración. Lo anterior, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 13 y 32 de la Ley 80 de 1993, permite concluir que las entidades estatales pueden celebrar los contratos necesarios para la consecución de sus fines, ya sean estos nominados y típicos en la legislación civil y comercial de derecho privado o en el Estatuto General de Contratación Pública o bien pueden acudir a los contratos atípicos, donde sus estipulaciones pueden ser puramente de creación de la voluntad de las partes –siempre y cuando no contrarién normas de orden público– o pueden ser mixtas, haciendo uso de estipulaciones que responden a diferentes combinaciones de objetos contractuales”<sup>17</sup>. (negrilla y subrayado fuera de texto)*

Bajo esa óptica y atendiendo a que cada negocio que suscribe una entidad estatal, está sujeto a la voluntad de las partes, a las cláusulas y vicisitudes allí pactadas, es deber del funcionario de conocimiento, en este caso del equipo auditor, verificar la forma en la que se pactó el precio y establecer, de acuerdo con los criterios de auditoría y las fuentes de criterio, si se presentó o no daño al patrimonio del Estado.

<sup>15</sup> Colombia Compra Eficiente, Concepto C 722 del 2025.

<sup>16</sup> Colombia Compra Eficiente, Guía para la elaboración de estudios del sector, 2025.

<sup>17</sup> CCE. Concepto 163 del 2024.

Atendiendo, la definición de la expresión sobrecostos en materia contractual, podemos precisar que son aquellos:

*"mayores gastos e inversiones que tuvo que soportar el contratista en la ejecución del objeto contratado, que no fueron previstos ni reconocidos por la entidad estatal", y que tenía relación "**con el valor del contrato celebrado, teniendo en cuenta los precios reales del mercado,** que en cumplimiento del deber legal impuesto, han debido ser analizados y estudiados por la Administración de manera previa a la iniciación del proceso de selección y contratación"<sup>18</sup> (negrilla y subrayado fuera de texto)*

Para dar respuesta a los interrogantes planteados por la peticionaria, es procedente señalar, que en materia de responsabilidad fiscal y configuración de hallazgos con connotación fiscal por posibles sobrecostos derivados de los contratos y la no observancia de los estudios de mercado, necesarios en la etapa precontractual o durante la suscripción del contrato, es necesario realizar el análisis comparativo, como se ilustra en el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, en sentencia de 10 de marzo de 2005, que precisó:

*"[...] 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 (...)"*

*De otro lado, uno de los principios que rigen la contratación estatal –además de los generales de la función administrativa: economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, art. 3 del C.C.A- es el de la selección objetiva, que implica escoger al proponente que ofrezca las condiciones más convenientes para la Administración, o sea, la oferta más favorable a la entidad y a los fines que ella busca (art. 29, Ley 80/93); se pretende entonces, que la selección se haga a "...la propuesta más económica, aunque ello no sea sinónimo de la propuesta más barata, sino de la que refleja la mejor relación entre calidad y precio. **La administración debe entonces hacer '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'** (art.29) (...)"*

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta - sentencia del 26 de septiembre de 2002, expediente AP-612, CP. María Elena Giraldo Gómez

Quiere ello decir que si un contrato estatal se celebra con desconocimiento de esos análisis que debe efectuar la Administración antes de adjudicarlo, haciendo caso omiso de los precios y condiciones del mercado, y se pacta en él un valor que vulnere estas limitaciones, superando en forma exagerada el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no sólo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva, por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnerarán los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público.

III- El sobrecosto: De acuerdo con lo estipulado en el inciso segundo del artículo 29<sup>19</sup> 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.

¿Qué se debe entender entonces, por "sobrecosto" en los procesos de contratación? Al respecto, se observa que el término ha sido manejado en materia de contratación estatal para determinar esos mayores gastos e inversiones que tuvo que soportar el contratista en la ejecución del objeto contratado, que no fueron previstos ni reconocidos por la entidad estatal.

Sin embargo, para los efectos contemplados en la Ley 472 de 1998, la acepción de tal término es otra, por cuento tiene que ver con el valor del contrato celebrado, teniendo en cuenta los precios reales del mercado, que en cumplimiento del deber legal impuesto, han debido ser analizados y estudiados por la Administración de manera previa a la iniciación del proceso de selección y contratación.

Los precios reales del mercado son "lo que, de acuerdo con las reglas del mercado, pueda ser el costo de los bienes, servicios, suministros, etc. Es decir,

<sup>19</sup> derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007. Del Deber de Selección Objetiva.

**del objeto u objetos a contratar, en un lugar determinado, en un momento determinado, bajo determinadas circunstancias y conforme a las variables que el objeto del contrato implique, tales como cantidad, calidad, especialidad, etc.** Lo anterior con el propósito ineludible de que la administración no pague más, ni pague menos, de lo que verdaderamente cuestan en el tráfico jurídico ordinario dichos bienes o servicios (...)”<sup>20</sup>. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Es procedente indicar que la expresión “(...) objeto u objetos a contratar, **en un lugar determinado, en un momento determinado, bajo determinadas circunstancias** y conforme a **las variables que el objeto del contrato implique, tales como cantidad, calidad, especialidad, etc**”, no se configura como una interpretación exclusiva de la Contraloría General de la República, toda vez que las referidas circunstancias, están inmersas en la ley, fueron interpretadas por el Consejo de Estado y son acogidas por este ente de control como necesarias para determinar los sobrecostos, derivados de los estudios de mercado compilados en la etapa precontractual y que pueden ser corroborados por el equipo auditor, **con el uso o no de herramientas tecnológicas**, lo cual depende de cada caso en particular.

En cuanto a los argumentos expuestos por la peticionaria al referir.

“(...) Ahora cómo es posible que todavía sigamos actuando bajo este precepto de hace 13 años cuando la tecnología ha avanzado tanto, y donde por **la web se pueden conseguir todo tipo de cotizaciones y de las cuales podemos hacer uso para promediar los costos y acercarnos a un valor real y así por calcular el sobrecosto.**

**Y hablo de tecnología como una herramienta de ayuda para poder detectar gastos indebidos o malas prácticas o tendencias relacionadas con el gasto fiscal,** prueba de ello es como la Contraloría General de la República creó la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI-, la cual representa el uso eficiente de la tecnología en el ejercicio de vigilancia y control fiscal, siendo este uno de los principales cuerpos de apoyo al Sistema Nacional de Control Fiscal”.

Es procedente indicar que, en materia probatoria las buenas prácticas respecto del uso de las tecnologías, en la vigilancia y control fiscal están plenamente establecidas en el ámbito local e internacional, sobre todo en materia de auditoría, tal y como lo ha precisado esta Oficina Jurídica mediante concepto CGR-OJ-139 de 2024, al precisar:

“En ese contexto, la Contraloría General de la República ha adaptado las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI- expedidas por la Organización Mundial de Entidades Superiores de Fiscalización - INTOSAI<sup>21</sup>. Para esto, se expidió el documento “Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las

<sup>20</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta - Acción Popular Exp. 25000-23-26-000-2003-01195-01 de 2005, Sentencia del 10 de marzo de 2005- CP. Ramiro Saavedra Becerra

<sup>21</sup> Documento: “Principios, fundamentos y aspectos generales, para las auditorías en la CGR, en el marco de las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores — ISSAI”, adoptado mediante Resolución REG. ORG. 0012 de 2017.

*Auditorías de la CGR, en el marco de las normas de Auditoría de Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI” (...)*

*Al respecto, el documento de Principios, fundamentos y aspectos generales, para las auditorías en la CGR, desarrollando los principios relacionados con el Proceso de Auditoría expone como tales los siguientes: i) Planeación de la auditoría; ii) Ejecución de la auditoría; iii) Elaboración del informe; iv) Cierre de auditoría y publicación de resultados; v) Remisión de información a la Contraloría Delegada para Participación Ciudadana; vi) Remisión de información a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas y; vii) Seguimiento.*

*En cuanto a la ejecución de la auditoría, se consagró lo siguiente:*

**“1.13.2.2. Ejecución de la auditoría.**

*La CGR dentro de la ejecución aplica los procedimientos y realiza las pruebas, a fin de obtener evidencia que soportará los resultados/hallazgos de la auditoría realizada.*

- *Los auditores deben aplicar los procedimientos de auditoría para evaluar los riesgos y proporcionar evidencia de auditoría suficiente y apropiada para sustentar el informe de auditoría.*

*Las decisiones del auditor en cuanto a la naturaleza, los tiempos de ejecución y el alcance de los procedimientos de auditoría tendrán un impacto en la evidencia que se obtendrá. La selección de procedimientos dependerá de la evaluación del riesgo o del análisis del problema.*

*La evidencia de auditoría consiste en cualquier información utilizada por el auditor para determinar si el asunto o materia en cuestión cumple con los criterios aplicables. La evidencia puede tomar diversas formas, tales como registros de operaciones en papel y en forma electrónica, comunicaciones por escrito y en forma electrónica de fuente externa, observaciones hechas por el auditor y testimonios orales o escritos hechos por el sujeto auditado.*

*Los métodos para obtener la evidencia de auditoría pueden incluir la inspección, observación, indagación, confirmación, recálculo, repetición, procedimientos analíticos y/u otras técnicas de investigación. La evidencia debe ser tanto suficiente (en cantidad) para persuadir a una persona conocedora de que los resultados son razonables, como apropiada (en calidad) - es decir, relevante, válida y confiable. La evaluación del auditor sobre la evidencia debe ser objetiva, justa y equilibrada.*

*Asimismo, el auditor debe respetar todos los requerimientos respecto a la confidencialidad.*

- *Los auditores deben evaluar la evidencia de auditoría y sacar conclusiones.*

Después de concluir los procedimientos de auditoría, el auditor revisará la documentación de la auditoría con el fin de determinar si el asunto ha sido auditado de manera suficiente y apropiada. Antes de sacar conclusiones, el auditor reconsiderará la evaluación inicial de riesgo y de materialidad a la luz de la evidencia recolectada, y determinará, si es necesario, realizar procedimientos adicionales.

El auditor deberá evaluar la evidencia de auditoría con el objetivo de obtener resultados/hallazgos. Al evaluar la evidencia de auditoría y la materialidad sobre los hallazgos, el auditor debe tomar en consideración tanto los factores cuantitativos como los cualitativos.

Con base en los resultados o hallazgos, el auditor debe ejercer su juicio profesional para llegar a una conclusión sobre el asunto o materia en cuestión”.

**Es justamente en la ejecución del proceso auditor que se puede advertir la necesidad de utilizar diversas técnicas de acuerdo a los avances tecnológicos que se aplican hoy en día para todos los procesos administrativos, puesto que, gracias a la tecnificación de los mismos,** sumando al avance que debió darse para el acceso a la administración durante la pandemia, la creación de documentos, contratos y actos, como se ha visto hasta ahora, puede tener un origen electrónico.

**El proceso auditor no ha sido ajeno a este avance tecnológico y hoy existen diversidad de herramientas tecnológicas que permiten el análisis de grandes cantidades de datos, catalogados como DATA o BIGDATA, haciendo posible que se puedan revisar, en menor tiempo, cantidades ingentes de documentos que, de otra forma tomaría mucho tiempo o un mayor número de personas para su realización.** (...)

Actualmente, la ejecución y todo el proceso alrededor de la aplicación de las TAAC no se encuentra regulado, en el estricto sentido de la palabra, sino que es considerado como “buenas prácticas” que deben seguirse para su correcta aplicación, pero esto evolucionó hasta este punto porque la regulación que se profirió en su momento fue estandarizada y contenía aspectos que todos los profesionales aplicaban para poder ejecutar estas técnicas, sin embargo, a manera de ilustración y para poder determinar cuáles serían las buenas prácticas, se acudiría a la norma internacional de auditoría NIA 1009<sup>22</sup>, la cual reguló en su momento las Técnicas de Auditoría con Ayuda de Computadora, para que se pueda entender qué debe hacer un auditor para poder aplicar y ejecutar cualquiera de las múltiples técnicas y herramientas de asistencia para auditoría. (...)

Conclusiones (...)

5.2. Las técnicas de auditoría asistida por computadora (TAAC) fueron contempladas como herramientas idóneas dentro del proceso auditor de Sistemas de Información (SI), debido a su utilidad para la revisión masiva de datos; las mismas pueden ser parte de

---

<sup>22</sup> NIA: Sección 1009: Técnicas de Auditoría con ayuda de Computadora. “Actualización Contable”. Primera Edición: En Recurso Informático: 2002

procesos auditores más amplios, como los desarrollados por la CGR, como las auditorías financieras, de cumplimiento o de desempeño. Por esta razón, la ejecución de las mismas deberá estar sujeta a las reglas de las buenas prácticas que para su utilización son hoy aplicables a nivel internacional, además de las correspondientes al trámite del proceso auditor del cual hagan parte; su programación, ejecución y resultados servirán, junto con las demás técnicas de la auditoría correspondiente, para sustentar las observaciones que se presenten en un primer momento y para configurar los correspondientes hallazgos en el informe final de auditoría. Respecto del resultado que arrojen, puede considerarse como un mensaje de datos y, por lo tanto, este se considerará como documento electrónico y se le aplicará las normas correspondientes a los mismos para su fuerza probatoria, sin embargo, estas valoraciones no pueden reemplazar los documentos que fueron analizados, por lo tanto, se apreciarán en conjunto o como consecuencia de los datos analizados.”

Tal como se expuso, es procedente que los equipos auditores, dentro de las condiciones propias establecidas en cada auditoría, logren aprobar el uso de las tecnologías y de la información acorde con los avances tecnológicos, en pro de mejorar las condiciones y resultados de la auditoría; en todo caso en lo que respecta a los sobre costos, es procedente el apoyo de la tecnología para poder recrear a posteriori las condiciones de tiempo, modo y lugar con las cuales se planeó determinado contrato o poder asimilar los estudios de mercado presentados en esta etapa precontractual, a comparar con los precios entregados y pagados en el contrato, logrando así determinar la realidad del precio.

#### **4.4. Los costos directos e indirectos de los contratos estatales y el concepto de A.I.U.**

También en la solicitud hace referencia la peticionaria, tema de los costos directos e indirectos y a la tasación de la administración, imprevisto y utilidades A.I.U. para lo cual es procedente señalar que son considerados elementos que integrar el valor de los contratos estatales, que no ha sido definido en la ley. Por lo tanto, las entidades estatales cuentan con autonomía para determinar si acuden a esta figura o si deciden usarla para definir el valor de un contrato, fijando las condiciones en las que se pacta su inclusión como parte del precio.

La Agencia Nacional de Contratación - Colombia Compra Eficiente y por el Consejo de Estado precisaron que, en materia contractual al pactar este porcentaje, se puede decidir que, este corresponda a un porcentaje de los costos directos o acordar que este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios<sup>23</sup>. En esas condiciones, la doctrina y la jurisprudencia, señalan claramente que cuando se trata de contratos de trato sucesivo, como los contratos de obra, las entidades pueden acudir a cualquiera de los dos mecanismos mencionados para

---

<sup>23</sup> Sobre el particular, nos remitimos a lo expresado por dicha Agencia en el Concepto C-211 del 2020 y por dicha Corporación Judicial en el concepto del 5 de septiembre de 2018, radicación 11-001-03-06-000-2018-00124

pactar su reconocimiento y su pago. Al estudiar la figura del A.I.U. y los elementos que la integran, la jurisprudencia y los conceptos emitidos por el Consejo de Estado, se logra determinar respecto del AIU, que:

*"(...) el AIU propuesto para el contrato, corresponde a:*

- i) los costos de administración o costos indirectos para la operación del contrato, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista, esto es: A;*
- ii) los imprevistos, que es el porcentaje destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presenten durante la ejecución del contrato, esto es, el álea normal del contrato: I;*
- iii) la utilidad o el beneficio económico que pretende percibir el contratista por la ejecución del contrato, esto es: U.*

Ahora, teniendo en cuenta que no existe ninguna reglamentación que establezca porcentajes mínimos o máximos para determinar el A.I.U., cada empresa o comerciante de acuerdo con su infraestructura, experiencia, las condiciones del mercado, la naturaleza del contrato a celebrar, entre otros factores, establece su estructura de costos conforme a la cual se compromete a ejecutar cabalmente un contrato en el caso de que le sea adjudicado<sup>24</sup>.

*(...) el concepto del A.I.U. comprende la Administración (costos indirectos) imprevistos y utilidades, y en algunos contratos este valor aparece cuantificado en forma independiente al valor de la obra y como un porcentaje de la misma<sup>25</sup>, sin perjuicio que en otros contratos este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios.*

*5.1. (...) este concepto, ha precisado que las partidas de administración, imprevistos y utilidad son independientes y que las dos primeras no pueden integrarse con ésta última, pues la incrementaría"*<sup>26</sup>.

Colombia Compra Eficiente<sup>27</sup>, en su condición de ente rector en materia de contratación estatal, ha insistido en sus conceptos en que, la administración, imprevistos y utilidad A.I.U. corresponde a una figura no regulada por la ley, cuyo alcance se ha definido por la doctrina y la jurisprudencia, basada en el uso recurrente

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2011. Exp. 20811. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>25</sup> "Los costos indirectos incorporados en el A, corresponden como regla general a gastos de la oficina central, honorarios del director de obra, y de personal especializado. Generalmente estos costos pueden estar compartidos con los diversos contratos de obra que en forma simultánea esté ejecutando el contratista. Un ejemplo corresponde a los costos de la oficina central, y de los asesores de proyectos".

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de septiembre de 2018. Radicado No. 11001-03-06-000-2018-00124-00. C.P. Édgar González López.

<sup>27</sup> CCE-DES-FM-17 Concepto 605 de 2020.

y la costumbre, por lo que las entidades públicas deciden incluir en el valor de los contratos estos costos.

Ahora bien, dentro de la autonomía de la que gozan las entidades del estado, pueden realizar el análisis del sector y del mercado, que debe reflejar la información que permite pactar el AIU por porcentaje de los costos directos, o integrarlo en el precio unitario de cada uno de los ítems. De la misma forma, esta autonomía le permite decidir si exigirá o no al contratista que rinda cuentas sobre la partida de imprevistos, en cualquiera de las dos aristas deberá quedar pactado explícitamente en el contrato suscrito por las partes.

A ello debe agregarse que, cuando las entidades públicas pacten que el A.I.U. estará incorporado en el valor de los precios unitarios, este también es integral y resulta de la sumatoria de los valores del costo unitario directo y del costo unitario indirecto, para cada actividad contractual incluida en el presupuesto del contrato, con fundamento en la información que arroje el análisis del sector respecto de los porcentajes máximos que pueden reconocerse y respecto de la forma en la que se presentará en la oferta económica, en la práctica, la administración, imprevistos y utilidad estarían cobijados bajo la premisa de que los precios unitarios que se tuvieron en cuenta, para la celebración del respectivo contrato, por lo que también son firmes e invariables.

En cualquier caso, por expreso mandato del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 del 2015 modificado por el artículo 1 del Decreto 399 de 2021, precisando el contenido de los estudios previos<sup>28</sup> deberán reflejar los factores que fueron considerados para el cálculo del valor del contrato y del A.I.U.

Es procedente indicar que, desde el punto de vista conceptual las partidas de administración, imprevistos y utilidad AIU, son independientes y de destinación específica, las condiciones para su reconocimiento y pago pueden ser diversas y, en algunos casos, como ya se mencionó la aplicación práctica de la figura no permite su separación.

Finalmente, que en tanto se trata de un aspecto cuya definición no proviene de la ley, sus particularidades forman parte de las exigencias contenidas en la etapa precontractual, en el respectivo pliego de condiciones y en el contrato, a los que estará sometida la entidad pública para validar las condiciones de ejecución y pago.

<sup>28</sup> Artículo 1 del Decreto 399 de 2021 "ARTÍCULO 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: (...)

3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.  
 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.  
 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable (...)".

Para concluir, es procedente señalar que, entre el contratante y el contratista existe una autonomía, que les permite pactar y pagar el A.I.U; sin embargo, este ejercicio está limitado por la información que se obtenga durante la fase precontractual, especialmente la planeación del contrato, destacando el tipo de contrato, al igual que el análisis del sector y del mercado, el cual deberá reflejar la información con base en la cual podrán establecer, en cada ítem, si resulta conveniente pactarlo como un porcentaje de los costos directos o integrarlo en el precio unitario de cada uno de los ítems.

#### **4.5. Del control y vigilancia fiscal – hallazgo administrativo con alcance fiscal.**

Lo primero que, se debe abordar es el origen constitucional del control fiscal, partiendo del artículo 267 superior, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 04 de 2019, “*por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal*”, consagra que, le corresponde a la Contraloría General de la República la vigilancia y el control fiscal sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. Establece además este artículo que el control fiscal se ejercerá:

“(...) **En forma posterior y selectiva**, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. (...) La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.

*La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer el control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley”.*

Este control que se puede ejercer sobre los particulares o servidores públicos que administren recursos públicos y la competencia general de las contralorías, se centra en ejercer la función pública de vigilancia y control fiscal de forma posterior y selectiva, de manera excepcional, la Contraloría General de la República ejerce la competencia preferente, en cabeza del Contralor General, con el ejercicio del control concomitante y preventivo

Ahora bien, atendiendo las preguntas formuladas por la peticionaria, en lo que tiene que ver con la construcción de los hallazgos en el proceso auditor, es procedente indicar que la vigilancia y control fiscal, que se ejerce sobre los contratos estatales,

funda su condición en los funcionarios públicos pueden llevar a cabo actividades de gestión fiscal en cuanto éstos pueden comprometer y ejecutar recursos públicos.

Es por ello que el artículo 65 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 4 de la Ley 2160 de 2021, consagra la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado en el ámbito de la contratación pública, en el cual se describen los diferentes momentos en que es posible ejercer el control fiscal de los contratos estatales, los cuales se sintetizan así: 1.- Un primer momento una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos. 2.- Un segundo momento en el control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que éstos se ajustaron a las disposiciones legales. 3.- Y un tercer momento una vez terminados o liquidados los contratos.

Tales gestiones incluyen, entre otras, la realización de modificaciones a las estipulaciones pactadas inicialmente, sea que estas incluyan o no incremento en el valor del contrato, así como el desarrollo de funciones de supervisión e Interventoría, en virtud de las cuales se autoricen la realización de pagos.

En ese contexto, la ejecución de los contratos estatales puede llevar inmersa la realización de actividades propias de gestión fiscal, cuya evaluación deberá realizarse, en cada caso, por la dependencia competente para adelantar el control fiscal con el fin de identificar posibles hallazgos y, en el evento de que estos se formulen, se remitirán e a la dependencia competente para adelantar el proceso de responsabilidad fiscal, con el fin de determinar si una gestión específica constituye o no gestión fiscal y si se reúnen los demás presupuestos para establecer que hay responsabilidad fiscal e imputarla.

La función de vigilancia y seguimiento a la ejecución de los contratos estatales, respecto de los posibles sobrecostos y el control del AIU, según sea el caso, resulta de particular importancia tener en cuenta que el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 reguló lo pertinente al daño, como elemento de la responsabilidad fiscal y previó que este existe cuando se presenta una lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, inefficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

En este contexto, en la celebración y ejecución de los contratos estatales pueden presentarse acciones u omisiones que generen detrimento al patrimonio público, el cual puede derivarse, entre otras, de las siguientes situaciones ocurridas durante la ejecución de un contrato:

- Cuando el objeto del contrato y su contenido obligacional se asocia a unos ítems establecidos y durante su ejecución contractual la entidad contratante paga valores superiores a los previstos en el estudio de mercado, para cada uno de los ítems.
- Cuando durante la ejecución contractual, se presentan modificaciones al contrato o el supervisor o interventor autoriza cambios para reemplazar algunos de los ítems contratados por otros no previstos inicialmente, pero estos tienen un valor superior al del mercado.
- Cuando durante la ejecución contractual, mediante modificaciones al contrato o por autorizaciones del supervisor o interventor, se ejecutan mayores y menores cantidades de ítems contratados y se autorice la ejecución de nuevos ítems cuyo valor sea superior al que estos tienen en el mercado.

Lo anterior denota la importancia y el carácter vinculante que tiene para la administración pública, el análisis de precios del mercado de todos y cada uno de los bienes y servicios que contrata, en estos casos la información del estudio del sector, el análisis de precios del mercado, se convierten en la evidencia, del valor máximo que puede pagarse por determinado ítem de costo directo o por concepto de alguno de los elementos del A.I.U. como integradores de los costos indirectos.

Lo anterior significa que, para efectos de la responsabilidad fiscal y del daño como elemento integrador de la misma, los resultados del análisis del estudio de mercado, sobre los valores y el porcentaje de utilidad, son los que permiten identificar si en un caso concreto puede hablarse de sobrecostos o no, pues si los costos y el porcentaje pactado y/o pagado no supera el fijado en el estudio de mercado no se estaría en el escenario de los sobrecostos como hecho generador de daño fiscal, de lo contrario se puede predicar la existencia del referido daño. De la misma forma, conviene precisar que estas conclusiones también aplican para aquellos casos en que se realiza un estudio de mercado durante la fase contractual, cuando ello resulta necesario para establecer precios unitarios para actividades no previstas inicialmente.

Ahora bien, es procedente indicarle a la peticionaria que, para la construcción y soporte de estos hallazgos con connotación fiscal, como se señaló anteriormente puede valerse tanto ella como auditora, como el resto del equipo auditor de las herramientas tecnológicas necesarias, que les ayuden a identificar los estudios de mercado, que contengan las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar de las cotizaciones que dieron origen al contrato o por lo menos similares.

## 5. Conclusiones

**5.1.** El estudio de mercado, se ha definido, como una herramienta que permite, por un lado, establecer el precio de un determinado bien o servicio, y por el otro, estructurar

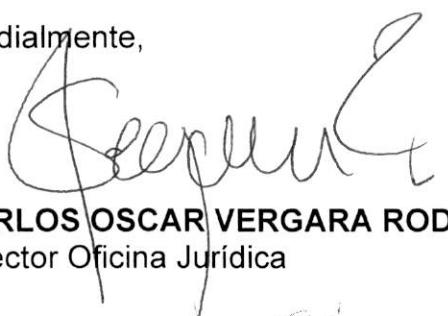
y sustentar el presupuesto estimado de un proceso de contratación, el cual se determina en la etapa de planeación del contrato.

**5.2.** Frente a la hipótesis de sobrecosto en los procesos de contratación estatal, es procedente determinar la existencia de mayores costos, gastos e inversiones en el desarrollo contractual, que difieren de lo establecido en la etapa precontractual, conforme a los estudios de mercado y análisis del sector económico, los cuales para ser determinados requieren condiciones iguales o similares de tiempo, modo y lugar a los inicialmente contemplados en el contrato. Para lograr este grado de certeza, el equipo auditor puede valerse de la tecnología como parte de los apoyos a la auditoría, haciendo uso de las buenas prácticas de las herramientas tecnológicas y de la información.

**5.3.** El concepto de administración, imprevistos y utilidad AIU, se evidencia como un aspecto cuya definición no proviene de la ley, sus particularidades forman parte de las exigencias contenidas en la etapa precontractual, reflejadas en el pliego de condiciones y en el contrato, a los que estará sometida la entidad pública para validar las condiciones de ejecución y pago.

**5.4.** La construcción de hallazgos con connotación fiscal, derivados de sobrecostos y/o pagos de AIU que superen los porcentajes establecidos en la etapa precontractual, pueden tener su soporte técnico en el uso de herramientas tecnológicas necesarias, que ayuden al equipo auditor a identificar los estudios de mercado, que contengan las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar de las cotizaciones que dieron origen al contrato.

Cordialmente,



**CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ**  
 Director Oficina Jurídica

Proyectó: Arellys Valencia Valencia 

Revisó: Gabriel Andrés Hilarión A. 

Radicado: SIGEDOC 2025ER0190073  
 SIPAR 2025-349353-82111-CO

TDR: 80112-385-01 conceptos