



## FORMATO PQRSD

### PRECIOS UNITARIOS – APU – AIU – Diferencias – Configuración

El contrato cuyo precio es pactado a precios unitarios, que es el que llama la atención en el presente concepto, dado el objeto de la consulta, implica individualizar el valor de cada uno de los ítems requeridos para llevar a cabo la obra o el proyecto. Así mismo, el precio se deriva de apreciar todos los componentes necesarios para la ejecución de la unidad de medida del ítem correspondiente (metro lineal, metro cúbico, metro cuadrado, entre otros). Por lo mismo, el precio será el resultado de multiplicar la cantidad finalmente ejecutada por el valor unitario respectivo.

En esta modalidad de establecimiento del precio, y por la misma naturaleza del contrato que impide definir con certeza su valor real, se establecen unas estimaciones de cantidades de obra, según los estudios y diseños, los estudios previos y unos precios unitarios de los respectivos ítems de obra [...]

Otro aspecto importante a tener en cuenta respecto de los contratos cuyo precio se estructura a partir del sistema de precios unitarios es que, ha hecho parte de la práctica de los negocios que el contratante le solicite al potencial contratista que separe en su propuesta los *costos directos* –es decir, los que están directamente implicados en la ejecución del objeto–, de los *costos indirectos* –que equivalen a los rubros que no tienen que ver de manera inmediata con la ejecución de las actividades contractuales, pero que integran también el precio, bien porque constituyen erogaciones administrativas o contingentes para el contratista o bien porque se dirigen a salvaguardar su ganancia–, tal podría llegar a ser el caso de los gastos en los que se incurra por concepto de representación la estructura plural. En tal sentido, mientras que los costos directos se evidencian en el análisis de precios unitarios –APU–, como la sumatoria de los valores de los *ítems* según su unidad de medida, los costos indirectos se suelen abreviar en las variables que integran el acrónimo AIU –Administración, Imprevistos y Utilidad–, que se calcula como un porcentaje aplicado a los costos indirectos.

### AIU – Costos indirectos – Finalidad – Ejecución del contrato

En este sentido, cuando las entidades estatales incluyen esta forma de desglosar el precio, en los últimos términos indicados, al realizar el estudio de mercado elaboran un presupuesto estimado del valor de la ejecución del contrato. Dicho presupuesto estimado incluye los costos genéricos *indirectos* en que incurren los contratistas, entre ellos, los de la *Administración*, para efectos de definir el porcentaje con el que calculan el presupuesto, pese a que el monto de estos componentes varía ostensiblemente de un proponente a otro, pues su valor real depende de circunstancias particulares de los oferentes.

De manera que las entidades calculan un valor estimado que, a su vez, sirve de guía para que los proponentes formulen sus ofertas, pero bajo la premisa de que pagarán un *porcentaje fijo* incluido por los interesados en sus propuestas, dado lo variable que resulta este valor, y lo complejo y gravoso de realizar un seguimiento minucioso a los costos en que incurren los contratistas por este componente en particular. Además, que estos podrían ser mayores a los inicialmente pactados con el contratista, de manera que la fijación de un porcentaje fijo y estable también puede resultar favorable a la entidad estatal, pues su contraparte no le podrá exigir un monto superior, bajo el argumento de que incurrió en costos o gastos adicionales asociados al componente *Administración*.

## FORMATO PQRSD

### AIU – Discrecionalidad

[...] Del recuento anterior se concluye que las entidades cuentan con discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en su documento equivalente, así como en el contrato, el sistema de precios unitarios y la figura del AIU. De este modo, teniendo en cuenta que ni el concepto de AIU, ni la forma de calcularlo, son aspectos que cuenten con una regulación normativa en materia contractual del Estado, la determinación de los componentes del AIU dependerá del análisis particular que realice la entidad en relación con el presupuesto estimado del valor de la ejecución del contrato que, a su vez, sirve de guía para que los proponentes formulen sus ofertas.

En consecuencia, las entidades gozan de autonomía para configurar el precio y para establecer el sistema de pago más apropiado para satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento. En tal perspectiva, cuentan con discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en su documento equivalente, así como en el contrato, el sistema de precios unitarios y la figura del AIU; modelo que, como se indicó, es más pertinente para los contratos de tracto sucesivo, como el de obra. Por ende, la decisión de incluir el AIU, al igual que la metodología de delimitación de sus variables –ítems y porcentajes– debe obedecer a un juicioso análisis de oportunidad y conveniencia, que consulte las reglas de la experiencia, así como los aspectos particulares de cada negocio. Lo anterior en armonía con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía, postulado que exige la optimización de los recursos públicos.

### AIU – Prórroga – Efectos

[...] corresponde al contratista determinar el porcentaje o valor del componente de Administración, de acuerdo con las reglas que para ello establezcan los documentos del proceso. En este sentido, el proponente tiene la carga de determinar el porcentaje o valor fijo, cuando así lo requiere la entidad, según las condiciones del proyecto y su experticia y modelo de negocio. Al presentar su propuesta, el oferente asume los riesgos inherentes a esta forma de pactar el precio, según las condiciones específicas que al respecto se establezcan en el pliego de condiciones y en el contrato. Con lo anterior, el contratista acepta que el AIU se mantenga invariable, pues cubre la ejecución de las actividades pactadas.

Sin embargo, existen circunstancias particulares en las que el AIU puede verse afectado por una prórroga del contrato que exceda el alea normal del negocio, por ejemplo, cuando las ampliaciones en el plazo eleven los costos de administración como resultado de una mayor permanencia en la obra. El Consejo de Estado se ha referido a estos supuestos aclarando que no toda prórroga del contrato puede dar lugar al reconocimiento de mayores valores asociados al componente de Administración del AIU. Para lo anterior, es necesario determinar si en la prórroga confluyen causas atribuibles a la entidad contratante que den lugar a un retraso de las obras. Tal sería el caso, por ejemplo, cuando el contrato se prorrogue como resultado de un cambio de diseños por deficiencias en los que la entidad entregó al contratista



## FORMATO PQRSD

[...] Cuando la ampliación del plazo contractual ocurra por una causa imputable a la entidad, es posible que sea necesario el reconocimiento de perjuicios a favor del contratista que se ve obligado a permanecer en la obra por un tiempo superior al previsto. [...] Sin embargo, el Consejo de Estado ha reiterado que, incluso si la prórroga del contrato es imputable a una indebida planeación de la entidad, es necesario que el contratista acredite que la ampliación del plazo le generó perjuicios por causa de la mayor permanencia.

## FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 02 Julio 2025

Señora

**Valentina Osorio Gómez**

[valosoriogom@unal.edu.co](mailto:valosoriogom@unal.edu.co)

El Carmen de Viboral, Antioquia



### Concepto C-624 de 2025

**Temas:** PRECIOS UNITARIOS – APU – AIU – Diferencias – Configuración / AIU – Costos indirectos – Finalidad – Ejecución del contrato / AIU – Componentes – Discrecionalidad / AIU – Prórroga – Efectos

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. P20250520004832

Estimada señora Osorio:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 20 de mayo de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“[...] En el contexto de los contratos de obra pública celebrados por entidades estatales, se ha señalado que, cuando se produce una prórroga en el plazo contractual sin una adición presupuestal, no es procedente el reconocimiento de gastos asociados al componente de "administración" por parte del contratista, dentro de los cuales se incluyen costos como: personal profesional de apoyo, papelería, servicios administrativos, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior, solicitamos de manera respetuosa que nos orienten sobre:

El fundamento normativo o jurisprudencial bajo el cual se determina que dichos gastos no son reconocibles en una prórroga sin adición presupuestal [...]"



## FORMATO PQRS

De manera preliminar, es necesario resaltar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Es procedente el reconocimiento de valores asociados al componente de "Administración" del AIU como consecuencia de la prórroga de un contrato de obra pública cuyo precio es pactado bajo el sistema de precios unitarios?

### 2. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras y contratación públicas, el AIU hace parte del precio de los contratos, cuando se ha pactado esta metodología de cálculo de los costos indirectos, que resulta más común, sobre todo, en los contratos de tracto sucesivo, como los de obra pública a precios unitarios. Al ser un elemento que integra el precio que se paga al contratista, este goza, en principio, de libertad en la fijación de sus componentes – como serían los gastos en los que se incurra por concepto de administración–. Lo anterior, salvo que las partes hayan acordado una

## FORMATO PQRS

metodología especial en el contrato, que le imponga al contratista algunas restricciones, en virtud de la autonomía de la voluntad.

Así las cosas, las entidades cuentan con discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en su documento equivalente, así como en el contrato, el sistema de precios unitarios y la figura del AIU. De este modo, teniendo en cuenta ni el concepto de AIU, ni la forma de calcularlo, son aspectos que cuenten con una regulación normativa en materia contractual del Estado, la determinación de los componentes del AIU dependerá del análisis particular que realice la entidad en relación con el presupuesto estimado del valor de la ejecución del contrato que, a su vez, sirve de guía para que los proponentes formulen sus ofertas.

Ahora bien, en relación con relación al AIU y la forma en que puede verse afectado por la prórroga de los contratos, es necesario reiterar que, dado que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, las partes pueden decidir pactar la metodología y las exigencias relacionadas con el cálculo, deberá revisarse las estipulaciones contenidas en los documentos precontractuales y en la minuta del contrato, con miras a determinar si es procedente o no el reconocimiento del componente de Administración frente a una prórroga en el plazo.

Es importante señalar que, en principio, corresponde al contratista determinar el porcentaje o valor del componente de Administración, de acuerdo con las reglas que para ello establezcan los documentos del proceso. En este sentido, el proponente tiene la carga de determinar el porcentaje o valor fijo, cuando así lo requiere la entidad, según las condiciones del proyecto y su experticia y modelo de negocio. Al presentar su propuesta, el oferente asume los riesgos inherentes a esta forma de pactar el precio, según las condiciones específicas que al respecto se establezcan en el pliego de condiciones y en el contrato. Con lo anterior, el contratista acepta que el AIU

No obstante lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, si la prórroga se origina por causas atribuibles a la entidad contratante, como deficiencias en los estudios o diseños entregados, podría generarse un derecho del contratista a reclamar perjuicios. En estos casos, dicha corporación ha señalado que no basta con el simple paso del tiempo para justificar un pago adicional por AIU; el contratista debe demostrar que incurrió en sobrecostos reales no cubiertos por otros mecanismos como el pago de

## FORMATO PQRS

obras adicionales o el reajuste de precios. Así, solo si se prueba que la mayor permanencia en la obra generó perjuicios concretos y atribuibles a fallas de la entidad, será procedente el reconocimiento de esos costos adicionales.

Al margen de la explicación precedente y lo expuesto en este concepto, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno al AIU debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados, quienes deben adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. De esta manera, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

(i) Como es sabido, uno de los elementos más comunes en los contratos estatales es el precio, también conocido como valor. Aunque no todo contrato lo incluye –pues también existen negocios gratuitos– lo usual es que los contratos estatales se perfeccionen como onerosos y, la mayoría de las veces, como conmutativos. Adicionalmente, el precio suele ser el elemento más importante para el contratista, porque equivale a la remuneración que la entidad contratante le pagará por la ejecución del objeto contractual. Las entidades estatales deben calcular el presupuesto oficial mediante el análisis del sector –que incluye el estudio del mercado– y definir la metodología con la cual estructurarán el precio



## FORMATO PQRS

del contrato durante la etapa de planeación. De este modo, los estudios previos deberán incluir el esquema que la Administración usará para estipular el precio o el valor del contrato.

La metodología generalmente dependerá del tipo de contrato, por lo que puede variar dependiendo si se trata de un contrato de obra pública, prestación de servicios o de concesión, por mencionar algunos ejemplos<sup>1</sup>. En efecto, no existe una sola metodología para pactar el precio y la manera de hacerlo puede ser resultado de la costumbre mercantil y la influencia de disciplinas técnicas, como la ingeniería o la administración de empresas en la contratación estatal. Dentro los esquemas para determinar el precio se encuentran, entre otros: i) los precios unitarios –calculados de acuerdo con las unidades que componen el objeto del contrato–, ii) el precio global –que equivale al monto total, sin discriminar unidades–, y iii) la administración delegada de recursos –en la que se distinguen los costos de inversión de los honorarios del administrador–.

El contrato cuyo precio es pactado a precios unitarios, que es el que llama la atención en el presente concepto, dado el objeto de la consulta, implica individualizar el valor de cada uno de los ítems requeridos para llevar a cabo la obra o el proyecto. Así mismo, el precio se deriva de apreciar todos los componentes necesarios para la ejecución de la unidad de medida del ítem correspondiente (metro lineal, metro cúbico, metro cuadrado, entre otros). Por

---

<sup>1</sup> “La manera como las ofertas presentan el precio varía demasiado, incluso por razón de la costumbre que se impone en determinados negocios. Por ejemplo, tratándose de la compraventa, del suministro o la prestación de servicios profesionales –entre otros contratos, que de hecho son la mayoría– el valor que se ofrece no se desglosa para revelar al destinatario su estructura de costos. El proponente se limita a establecer una cifra por la que está dispuesto a asumir ciertas obligaciones, pero el comprador desconoce cómo se compone internamente, es decir, no sabe –ni usualmente le interesa conocerlo– qué parte del valor corresponde a gastos de mano de obra, de transporte, de energía, cuál es la utilidad esperada, entre otros conceptos. En estos casos se limita a conocer con claridad absoluta cuánto le costará el bien o el servicio, porque es lo que pagará.

Sin embargo, en otros negocios, como la obra pública, la concesión y la consultoría, el Estado está acostumbrado a que se desglosen intensamente los costos, exigiendo no sólo el precio total sino una distinción entre los costos directos y los costos indirectos. Los primeros son los gastos imprescindibles para ejecutar la obra, entre los que se encuentra: la adquisición de materiales, insumos y suministros, la inversión en equipos, el pago de la mano de obra de las cuadrillas de trabajadores obreros y otros gastos afines –representados en los ítems que componen el contrato–. Los costos indirectos aluden a los gastos que también son necesarios para la obra, pero que no hacen parte de los elementos mismos con los que se construye, es decir, se trata de los costos de administración de la obra, los imprevistos que se presentan durante su ejecución y la utilidad esperada” (MARÍN CORTÉS, Fabián. El precio. Serie: Las cláusulas del contrato estatal. Medellín: Librería Jurídica Sánchez y Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2012. pp. 63-64).

## FORMATO PQRSD

lo mismo, el precio será el resultado de multiplicar la cantidad finalmente ejecutada por el valor unitario respectivo<sup>2</sup>.

En esta modalidad de establecimiento del precio, y por la misma naturaleza del contrato que impide definir con certeza su valor real, se establecen unas estimaciones de cantidades de obra, según los estudios y diseños, los estudios previos y unos precios unitarios de los respectivos ítems de obra<sup>3</sup>. Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha explicado que, en los contratos pactados mediante precios unitarios, ante la imposibilidad de establecer con exactitud los montos totales que resultarán de realizar la obra contratada, previo a la ejecución del negocio jurídico, la entidad, tanto en los pliegos de condiciones o documento equivalente, como en el contrato, aproxima un cálculo estimado de la cantidad o unidades de obra que se requerirá ejecutar. Esto, con el propósito de que el proponente establezca en su propuesta unos valores unitarios respecto de cada unidad de obra prevista por el ente contratante<sup>4</sup>.

Así las cosas, uno es el valor estimado del contrato y otro el valor real, según las mayores o menores cantidades de obra que efectivamente ejecute el contratista para cumplir el objeto pactado. De esta manera, en los contratos de obra pública con pago pactado a precios unitarios, el valor del contrato es el que resulta de multiplicar las cantidades de obra efectivamente ejecutadas por sus precios unitarios. No obstante, para la celebración de este tipo de contratos, el precio se expresa en un valor estimado, que corresponde a un valor inicial, y que está dado por las cantidades de obra y los precios unitarios por los cuales se hizo la respectiva adjudicación.

Otro aspecto importante a tener en cuenta respecto de los contratos cuyo precio se estructura a partir del sistema de precios unitarios es que, ha hecho parte de la práctica de los negocios que el contratante le solicite al potencial contratista que separe en su propuesta los *costos directos* –es decir, los que están directamente implicados en la ejecución del objeto–, de los *costos*

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A. C.P.: María Adriana Marín. Sentencia del 22 de agosto de 2023. Radicación número: 85001-23-33-000-2015-00211-01 (58.634).

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. C..P: Édgar González López. Sentencia del 5 de septiembre de 2018. Expediente: 2386.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P.: Hernán Andrade Rincón (E). Sentencia del 29 de julio de 2015. Radicación número: 68001-23-31-000-2002-02796-01 (41.008).



## FORMATO PQRSD

*indirectos* –que equivalen a los rubros que no tienen que ver de manera inmediata con la ejecución de las actividades contractuales, pero que integran también el precio, bien porque constituyen erogaciones administrativas o contingentes para el contratista o bien porque se dirigen a salvaguardar su ganancia–, tal podría llegar a ser el caso de los gastos en los que se incurra por concepto de representación la estructura plural. En tal sentido, mientras que los costos directos se evidencian en el análisis de precios unitarios –APU–, como la sumatoria de los valores de los *ítems* según su unidad de medida, los costos indirectos se suelen abreviar en las variables que integran el acrónimo AIU – Administración, Imprevistos y Utilidad–, que se calcula como un porcentaje aplicado a los costos indirectos<sup>5</sup>.

La jurisprudencia ha señalado que “[...] en la conformación de dichos precios unitarios, se tienen en cuenta todos los gastos que se requieren para realizar la unidad de medida respectiva –el metro lineal, el metro cúbico, el metro cuadrado, etc.-. Y lo que comúnmente se denomina análisis de precios unitarios, corresponde a la descomposición de los mismos para determinar los costos que los conforman: la maquinaria que se utilizará, calculando el valor por el tiempo que se requiera; la mano de obra, teniendo en cuenta el costo hora-hombre, y cuántas personas se requieren para la ejecución de esa unidad de medida; la cantidad de los materiales necesarios, etc.”<sup>6</sup>.

En efecto, la Sección Tercera del Consejo ha precisado en varias oportunidades que los contratos en los cuales el pago es pactado mediante precios unitarios se caracterizan porque las partes acuerdan el valor de las distintas unidades o cantidades de obra, de modo que el “costo directo total del contrato, será el resultado de multiplicar los precios unitarios por las cantidades de obra ejecutadas y de sumar todos los ítems necesarios para dicha ejecución”<sup>7</sup>. En el análisis de los precios unitarios, se tienen en cuenta todos los gastos que se requieren para realizar cada unidad o ítem pactado, para lo cual el proponente descompone los mismos y determina los costos que los conforman<sup>8</sup>. Con este fin, se elabora un listado de cada unidad técnica (ítems) de los elementos, la mano de obra, la maquinaria, equipos y actividades requeridas, especificando, por ejemplo, el número de elementos, metros cúbicos, metros cuadrados,

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del 14 de octubre de 2011. Expediente: 20811.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Exp. 16371, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Rad:16371

<sup>8</sup> Ídem.



## FORMATO PQRS

metros lineales, hora-hombre u hora de equipo, para determinar cuánto cuesta cada una de las unidades, cuya sumatoria constituirá el valor total del *costo directo* de la obra<sup>9</sup>.

Ahora bien, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, las partes pueden decidir pactar o no el AIU. En los casos en que opten por requerirlo, las entidades pueden solicitar, por ejemplo, que los proponentes establezcan de forma independiente al valor total de los costos directos, un porcentaje fijo que, según con sus conocimientos, experiencia, y la naturaleza del negocio jurídico, represente el valor por concepto de administración, imprevistos y utilidad. Bajo este modelo, el valor total de los costos directos, obtenido como resultado de la sumatoria de todos los ítems multiplicados por su valor unitario, se multiplica por el porcentaje de AIU fijado por el contratista en su oferta, el cual representa los *costos indirectos* en los que incurrirá durante la ejecución del contrato. De cualquier modo, las partes pueden fijar la metodología y las exigencias relacionadas con el cálculo del AIU en otra forma que convengan, “entendiendo que los elementos que lo componen se encuentran incorporados en los precios y en el valor del contrato”<sup>10</sup>.

En concordancia, la doctrina explica que en la estructuración de los precios unitarios se tendrán en cuenta todos los costos directos necesarios para la ejecución del objeto contractual que, a su vez, se afectará por el valor del AIU:

“Cada uno de los valores unitarios resultan de un análisis de los componentes requeridos para su elaboración, estudio que se denomina comúnmente ‘análisis de precios unitarios’. Así, se examinará, por ejemplo, que para la construcción de un metro cuadrado de muro se requieren 50 ladrillos, que tienen un valor de \$50.000; 15 kilos de cemento, que tienen un valor de \$5.000; 30 kilos de arena, que tienen un valor de \$500; 5 litros de agua, que tienen un valor de 100, y la mano de obra que tiene un valor de \$5.000. La sumatoria de cada uno de estos insumos básicos arroja el costo directo que debe cancelar el contratista para la construcción de un metro de muro.

El costo directo se multiplica por el AIU, es decir, por los gastos de administración, que incluye los gastos de personal que dirige la obra; los gastos de imprevistos, que pretende cubrir imprevistos y la utilidad. El resultado de la multiplicación anterior determina el valor unitario que deberá cancelar la entidad estatal. Dentro del valor unitario, entonces,

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 14 de marzo de 2013. Rad:20.524.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022). C.P. Nicolás Yepes Corrales. Rad. 65483.



## FORMATO PQRS

*están incorporados la totalidad de los gastos en los que incurre el contratista y la utilidad que espera recibir”<sup>11</sup>. [Énfasis fuera de texto]*

Por su parte, de acuerdo con la Sección Tercera del Consejo de Estado, el AIU, concepto de común utilización en los contratos de tracto sucesivo –entre ellos, los contratos de obra al que se refiere en su consulta– no cuenta con una definición normativa, pero hay elementos que permiten precisar su alcance, así:

“[...] 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>12</sup>.

A su turno, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo en concepto del 5 de septiembre de 2018<sup>13</sup> que “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>14</sup>, sin perjuicio que en otros

---

<sup>11</sup> PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2005. pp. 416.

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2011. Exp. 20811, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>13</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>14</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”.

## FORMATO PQRS

contratos este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios”<sup>15</sup>.

Así pues, ni el sistema de precios unitarios –como metodología de estipulación del valor contractual–, ni el concepto de AIU, ni la forma de calcularlo –es decir, su porcentaje–, son aspectos regulados en el conjunto de las disposiciones legales y reglamentarias que integran la normativa contractual del Estado: “La justificación de esta manera de cotizar el precio procede, incluso, de la formación universitaria que reciben los ingenieros, a quienes les enseñan esta metodología para elaborar las ofertas. En fin, lo que se quiere indicar con estos comentarios es que la necesidad de presentar una propuesta desglosando en forma intensa su precio no procede de la ley, ni del reglamento, sino de la costumbre, [...]”<sup>16</sup>. De otro lado, quien define el valor de cada componente del AIU es el proponente, pues goza de libertad empresarial para hacerlo en la elaboración de su oferta<sup>17</sup>.

De esta manera, usualmente en los contratos cuyo valor se estructura bajo el sistema de precios unitarios y con el desglose del AIU, el precio se paga con base en el valor de los costos directos incrementados por el porcentaje del AIU, forma de pago que pueden incluir las entidades estatales en virtud de la autonomía de la voluntad a la cual se refieren los artículos 13, 32 y 40 del EGCAP.

Ahora bien, nada obstaría para que las partes le dieran otros efectos particulares a la forma en que pagan el precio estructurado con AIU. Por ejemplo, podrían incluir cláusulas o reglas bajo las cuales se estableciera que el valor de alguno o de todos los componentes de la *Administración* o los *Imprevistos* sólo se pagan si el contratista demuestra que incurrió en algunas situaciones específicas y bajo el monto que este logre demostrar. Sin embargo, una regulación como la anterior no es la que suele emplearse en los contratos estatales. Lo usual, que se advierte en la práctica de las entidades estatales, es que acuden al AIU con la finalidad de establecer un precio más estable, de manera que el valor del contrato consistirá en lo que resulte de afectar los costos

---

<sup>15</sup> “[...] la utilidad es el beneficio económico que pretende percibir el contratista por la ejecución del contrato y por costos de administración se han tenido como tales los que constituyen costos indirectos para la operación del contrato, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista; el porcentaje para imprevistos, como su nombre lo indica, está destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presentan durante la ejecución del contrato” (Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Sentencia del 28 de agosto de 2003. Radicado: 17.554).

<sup>16</sup> MARÍN, Op. Cit., pp. 64-65.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 66.



## FORMATO PQRS

directos por el porcentaje, *en principio, invariable* del AIU, de manera que al valor de los costos directos se le suma el AIU.

Así las cosas, las partes asumen los riesgos inherentes a esta forma de pactar el precio, entendiendo aceptados los aleas normales que se presenten en la ejecución del contrato, de manera que, aunque el contratista incurra en mayores costos de los ítems incluidos en la *Administración* al presentar su oferta, o que estos disminuyan, aparezcan algunos nuevos o desaparezcan algunos de ellos, el valor se mantenga invariable. De este modo, las partes optan por darle estabilidad al negocio, asumiendo cada una de ellas lo que le favorezca o desfavorezca, lo que evita, además, incurrir en costos de transacción relacionados con la necesidad de acreditar y verificar cada costo o gasto específico asociado a la *Administración*, lo que generaría más gastos tanto para la entidad como para el contratista.

En este sentido, cuando las entidades estatales incluyen esta forma de desglosar el precio, en los últimos términos indicados, al realizar el estudio de mercado elaboran un presupuesto estimado del valor de la ejecución del contrato. Dicho presupuesto estimado incluye los costos genéricos *indirectos* en que incurren los contratistas, entre ellos, los de la *Administración*, para efectos de definir el porcentaje con el que calculan el presupuesto, pese a que el monto de estos componentes varía ostensiblemente de un proponente a otro, pues su valor real depende de circunstancias particulares de los oferentes<sup>18</sup>.

De manera que las entidades calculan un valor estimado que, a su vez, sirve de guía para que los proponentes formulen sus ofertas, pero bajo la premisa de que pagarán un *porcentaje fijo* incluido por los interesados en sus propuestas, dado lo variable que resulta este valor, y lo complejo y gravoso de realizar un seguimiento minucioso a los costos en que incurren los contratistas por este componente en particular. Además, que estos podrían ser mayores a los inicialmente pactados con el contratista, de manera que la fijación de un porcentaje fijo y estable también puede resultar favorable a la entidad estatal, pues su contraparte no le podrá exigir un monto superior, bajo el argumento de

---

<sup>18</sup> "Que el porcentaje sea superior o inferior, o que para una empresa sea mayor o menor que para otra, depende de muchas razones, por ejemplo: del personal que se requiera en la obra –unas empresas emplean más o menos que otras–; de la magnitud del trabajo; de las cargas administrativas que cada empresa tiene –pensionados, convenciones colectivas y otros; del tamaño de la misma –mientras más grande es la A tiende a ser mayor; del costo de los campamentos; del transporte del personal; del sitio de las obras –si la empresa tiene un domicilio en el lugar del trabajo su A tiende a ser menor, y si se encuentra en otra ciudad tiende a subir, por ejemplo porque el salario de los ingenieros se incrementa por los viáticos–". (Ibíd, p. 76).



## FORMATO PQRSD

que incurrió en costos o gastos adicionales asociados al componente *Administración*<sup>19</sup>.

Del recuento anterior se concluye que las entidades cuentan con discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en su documento equivalente, así como en el contrato, el sistema de precios unitarios y la figura del AIU. De este modo, teniendo en cuenta que ni el concepto de AIU, ni la forma de calcularlo, son aspectos que cuenten con una regulación normativa en materia contractual del Estado, la determinación de los componentes del AIU dependerá del análisis particular que realice la entidad en relación con el presupuesto estimado del valor de la ejecución del contrato que, a su vez, sirve de guía para que los proponentes formulen sus ofertas.

En consecuencia, las entidades gozan de autonomía para configurar el precio y para establecer el sistema de pago más apropiado para satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento. En tal perspectiva, cuentan con discrecionalidad para establecer en el pliego de condiciones o en su documento equivalente, así como en el contrato, el sistema de precios unitarios y la figura del AIU; modelo que, como se indicó, es más pertinente para los contratos de tracto sucesivo, como el de obra. Por ende, la decisión de incluir el AIU, al igual que la metodología de delimitación de sus variables –ítems y porcentajes– debe obedecer a un juicioso análisis de oportunidad y conveniencia, que consulte las reglas de la experiencia, así como los aspectos particulares de cada negocio. Lo anterior en armonía con la garantía de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, dentro de los cuales se halla el principio de economía, postulado que exige la optimización de los recursos públicos.

(ii) Ahora bien, es preciso recordar que, en principio, los contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, pues tales condiciones fueron convenidas luego de que la entidad pública surtiera todos los procedimientos previstos para la selección de su contratista y definiera los aspectos, técnicos, legales y financieros propios de cada caso. No obstante, es posible que, durante la ejecución del contrato, se evidencie la necesidad de

---

<sup>19</sup> Lo anterior, sin perjuicio de las fórmulas de reajuste que se establezcan en el contrato y lo establecido en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993. En tal sentido, en los casos de desequilibrio económico, porque los costos indirectos en los que incurre el contratista exceden el alea normal, es decir, le causan una afectación grave de su economía, podría exigirse a la entidad que le pague más de lo que se estipuló en la A o en la I, siendo esta una circunstancia extraordinaria.



## FORMATO PQRSD

suscribir documentos de modificación en los cuales se cambie parte de las estipulaciones pactadas en un comienzo, para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato. Entre dichas modificaciones puede incluirse la *prórroga*, que se refiere a la acción encaminada a producir el efecto de ampliar, alargar o prolongar el plazo de ejecución pactado en el contrato de obra.

Con relación al AIU y la forma en que puede verse afectado por la prórroga de los contratos, es necesario reiterar que, dado que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, las partes pueden decidir pactar la metodología y las exigencias relacionadas con el cálculo, deberán revisarse las estipulaciones contenidas en los documentos precontractuales y en la minuta del contrato, con miras a determinar si es procedente o no el reconocimiento del componente de Administración frente a una prórroga en el plazo.

Es importante señalar que, en principio, corresponde al contratista determinar el porcentaje o valor del componente de Administración, de acuerdo con las reglas que para ello establezcan los documentos del proceso. En este sentido, el proponente tiene la carga de determinar el porcentaje o valor fijo, cuando así lo requiere la entidad, según las condiciones del proyecto y su experticia y modelo de negocio. Al presentar su propuesta, el oferente asume los riesgos inherentes a esta forma de pactar el precio, según las condiciones específicas que al respecto se establezcan en el pliego de condiciones y en el contrato. Con lo anterior, el contratista acepta que el AIU se mantenga invariable, pues cubre la ejecución de las actividades pactadas.

Sin embargo, existen circunstancias particulares en las que el AIU puede verse afectado por una prórroga del contrato que exceda el alea normal del negocio, por ejemplo, cuando las ampliaciones en el plazo eleven los costos de administración como resultado de una mayor permanencia en la obra. El Consejo de Estado se ha referido a estos supuestos aclarando que no toda prórroga del contrato puede dar lugar al reconocimiento de mayores valores asociados al componente de Administración del AIU. Para lo anterior, es necesario determinar si en la prórroga confluyen causas atribuibles a la entidad contratante que den lugar a un retraso de las obras. Tal sería el caso, por ejemplo, cuando el contrato se prorrogue como resultado de un cambio de diseños por deficiencias en los que la entidad entregó al contratista. En estos casos:



## FORMATO PQRSD

“[...] la falta de estudios y diseños o su deficiencia afecta el adecuado desarrollo de las obras, además de que puede elevar su valor por el cambio en las cantidades de obra y en las especificaciones técnicas pactadas. Por tal razón, la Jurisprudencia ha sostenido que la inobservancia de esta obligación a cargo de las entidades del Estado quebranta el deber de planeación cuyo cumplimiento compete en primer término a la entidad estatal, comprometiendo la responsabilidad contractual de la administración, siempre y cuando se acrediten los daños efectivamente causados por dicho incumplimiento. Ello no significa que al proponente no le asistan deberes de diligencia, cuidado y seriedad en la etapa previa a la celebración del contrato, pues su participación en el proceso de selección parte de la premisa de la experiencia y conocimiento que ostenta, pero no puede dejarse de lado que el deber de planeación en materia de contratación estatal le es exigible en primera medida a la entidad estatal, en tanto es quien elabora los estudios, análisis y documentos requeridos para la futura contratación”<sup>20</sup>.

Cuando la ampliación del plazo contractual ocurra por una causa imputable a la entidad, es posible que sea necesario el reconocimiento de perjuicios a favor del contratista que se ve obligado a permanecer en la obra por un tiempo superior al previsto. En estos casos “procede, en principio, el reajuste de los precios, con el objeto de reparar los perjuicios derivados del transcurso del tiempo, en consideración a la pérdida del poder adquisitivo de la moneda o a la desuetud de los mismos”<sup>21</sup>.

Sin embargo, el Consejo de Estado ha reiterado que, incluso si la prórroga del contrato es imputable a una indebida planeación de la entidad, es necesario que el contratista acredite que la ampliación del plazo le generó perjuicios por causa de la mayor permanencia. Al respecto señaló que:

“[...] como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación, debían demostrarse los perjuicios ocasionados, sin que sea de recibo, como lo pretendió la parte actora, entender causados los costos administrativos en el porcentaje pactado dentro del A.I.U del contrato por el solo transcurso del tiempo [...] concluye la Sala que no puede prosperar la pretensión de la demandante por cuanto el reconocimiento de perjuicios por la mayor permanencia en la obra requiere que se demuestren los costos adicionales en los que se aduce haber incurrido”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022). C.P. Nicolás Yepes Corrales. Rad. 65483.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2004. Rad. 10779.

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022). C.P. Nicolás Yepes Corrales. Rad. 65483.

## FORMATO PQRSD

En este sentido, el contratista debe “demostrar la existencia de perjuicios adicionales, no cubiertos con el pago de mayores cantidades de obra u obras adicionales, ni con el reajuste de precios”<sup>23</sup>. Para acreditar esos perjuicios, es indispensable que pruebe los sobrecostos reales en los que incurrió, de manera que corresponde al contratista acreditar los costos administrativos que se deriven de una mayor permanencia en la obra por causas ajenas a su voluntad y que exceden el alea normal del negocio. De cualquier modo, no es posible afirmar que el simple paso del tiempo ocasione gastos administrativos no contemplados en el AIU propuesto por el contratista y que le corresponde solventar según las condiciones del contrato. En consecuencia, la simple prórroga del contrato no da lugar al reconocimiento de valores adicionales relacionados con el componente de administración del AIU.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la Entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada Entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

## 4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2004. Rad. 10779.

## FORMATO PQRSD

- Ley 80 de 1993, artículos 13, 32 y 40.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2004. Rad. 10779. C.P. ALIER Eduardo Hernández Enríquez
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2011. Exp. 20811, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Exp. 16371, C.P. Danilo Rojas Betancourth.
- 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.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022). C.P. Nicolás Yepes Corrales. Rad. 65483.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A. C.P.: María Adriana Marín. Sentencia del 22 de agosto de 2023. Rad: 85001-23-33-000-2015-00211-01 (58.634).

## 5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre el AIU en los Conceptos 4201714000005136 del 14 de noviembre de 2017; 4201714000006401 del 23 de noviembre de 2017; 4201813000004155 del 9 de mayo de 2018; 4201814000008069 del 27 de septiembre de 2018; 4201814000007383 del 18 de octubre de 2018; 4201814000008069 del 13 de noviembre de 2018; 4201912000004214 del 26 de junio de 2019; 4201912000006455 y 4201912000006463 del 19 de septiembre de 2019; 4201912000007375 del 28 de octubre de 2019; 4201912000007092 del 29 de noviembre de 2019; 4202012000000093, C-037 del 28 de enero de 2020, 4202012000000664 del 30 de enero de 2020, C-191 del 16 de marzo de 2020, C-211 del 8 de abril de 2020, C-714 del 9 de diciembre de 2020, C-059 del 10 de marzo de 2021, C-613 del 6 de octubre de 2022, C-716 de 15 de noviembre de 2022, C-802 de 23 de noviembre de 2022, C-854 del 9 de diciembre de 2022, C-914 del 27 de diciembre de 2022, C-361 de septiembre de 2023, C-401 del 27 de septiembre de 2023, C-455 del 18 de



## FORMATO PQRSD

septiembre de 2024 y C-248 de 2025, entre otros. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

También le contamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017"](#)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



## FORMATO PQRSD

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Anamaría Bonilla Prieto  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE