

FORMATO PQRSD

PRECIOS UNITARIOS – APU – AIU

[...] en los contratos cuyo precio se estructura a partir del sistema de precios unitarios, 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–. 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–.

AIU – Costos indirectos – Discrecionalidad

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* o de *Imprevistos*.

En consecuencia, tanto las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como las excluidas de este –es decir, las que tienen un régimen especial– 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 – APU – Determinación

FORMATO PQRSD

De este modo, el AIU, como metodología de pacto del precio que proviene de la costumbre mercantil, se puede utilizar en principio en cualquier tipología contractual, aunque lo más común es que se use en los contratos de tracto sucesivo, especialmente en los que se distinguen los precios unitarios. La determinación de este sistema de estipulación del valor debe ser el resultado de los estudios previos, y especialmente del análisis del sector. Solo a partir de tales estudios la entidad estatal podrá concluir si es oportuno y conveniente establecer que el precio del contrato y, por tanto, la propuesta del oferente, se deberá establecer distinguiendo los costos directos respecto de los costos indirectos; estos últimos representados en el AIU.

AIU – Estudios del sector – Tipología contractual – Componentes – Porcentajes

(...) En consecuencia, no hay *a priori* tipologías contractuales en las que la ley o el reglamento establezcan que se debe utilizar el AIU, así como tampoco hay una determinación única y específica de la forma en la que el AIU debe ser establecido en los contratos, ya que tal decisión obedece a lo que resulte más conveniente a la entidad estatal, en cumplimiento del principio de planeación.

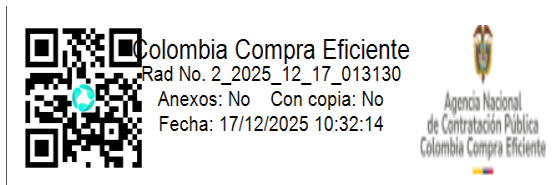
En este contexto, si con base en los estudios del sector la entidad estatal estableció la necesidad de estructurar el valor bajo el sistema de precios unitarios y con el desglose del AIU, el precio se debería pagar con base en el valor de los costos directos incrementados por el porcentaje del AIU, en relación con todas las actividades calculadas bajo este sistema. En otras palabras, cuando el valor en el contrato se estructuró utilizando el sistema de AIU, el pago del AIU debe aplicarse a todas las actividades del contrato, a menos que se haya acordado lo contrario.

(...)

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 y los Imprevistos, 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. Por tanto, en abstracto, no existe un límite mínimo ni máximo respecto al porcentaje.

FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 17 de diciembre de 2025



Señor
Helmer Andrés Balaguera Valiente
balagueravaliente@gmail.com
Bogotá D.C

Concepto C – 1688 de 2025

Temas: PRECIOS UNITARIOS – APU – AIU / AIU – Costos indirectos – Discrecionalidad / AIU – APU – Determinación / AIU – Estudios del sector – Tipología contractual – Componentes – Porcentajes

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2025_11_13_012867

Estimado señor Balaguera:

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 la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud del 13 de noviembre de 2025, en la cual consulta sobre lo siguiente:

"¿De dónde surge jurídicamente la necesidad de incluir el componente de Administración, Imprevistos y Utilidad (AIU) en determinados procesos contractuales, bajo qué criterios se determina en qué contratos debe incorporarse, y cuál es el método para calcular el porcentaje correspondiente a cada uno de sus elementos?".

FORMATO PQRS

De manera preliminar, resulta necesario acotar 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 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 las preguntas de la petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Cuál es el marco jurídico del sistema de AIU – Administración, Imprevistos y Utilidad?

II. Respuestas:

La metodología de estipulación del precio a través de la utilización de las variables AIU, como forma de calcular los costos indirectos, no tiene una regulación expresa en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en el Decreto 1082 de 2015 o en disposiciones normativas complementarias. Lo que existe es una competencia para las entidades estatales, reconocida en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos: "En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre

FORMATO PQRSD

que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración”. Por tanto, el AIU, como metodología de pacto del precio que proviene de la costumbre mercantil, se puede utilizar en principio en cualquier tipología contractual, aunque lo más común es que se use en los contratos de tracto sucesivo, especialmente en los que se distinguen los precios unitarios.

La determinación de este sistema de estipulación del valor debe ser el resultado de los estudios previos, y especialmente del análisis del sector. Solo a partir de tales estudios la entidad estatal podrá concluir si es oportuno y conveniente establecer que el precio del contrato y, por tanto, la propuesta del oferente se deberá establecer distinguiendo los costos directos respecto de los costos indirectos; estos últimos representados en el AIU.

En consecuencia, no hay *a priori* tipologías contractuales en las que la ley o el reglamento establezcan que se debe utilizar el AIU, así como tampoco hay una determinación única y específica de la forma en la que el AIU debe ser establecido en los contratos, ya que tal decisión obedece a lo que resulte más conveniente a la entidad estatal, en cumplimiento del principio de planeación.

En este contexto, si con base en los estudios del sector la entidad estatal estableció la necesidad de estructurar el valor bajo el sistema de precios unitarios y con el desglose del AIU, el precio se debería pagar con base en el valor de los costos directos incrementados por el porcentaje del AIU, en relación con todas las actividades calculadas bajo este sistema. En otras palabras, cuando el valor en el contrato se estructuró utilizando el sistema de AIU, el pago del AIU debe aplicarse a todas las actividades del contrato, a menos que se haya acordado lo contrario.

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

FORMATO PQRSD

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

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* y los *Imprevistos*, 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. Por tanto, en abstracto, no existe un límite mínimo ni máximo respecto al porcentaje.

En consecuencia, tanto las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como las excluidas de este –es decir, las que tienen un régimen especial– 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. Por ende, la decisión de incluir el sistema de precios unitarios y 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.

III. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

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

FORMATO PQRSD

–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.

Desde la etapa de planeación, en la fase precontractual, las entidades estatales deben calcular el presupuesto oficial, 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 ejemplos¹. 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 influencia de disciplinas técnicas, como la ingeniería o la administración de empresas, en la contratación estatal. Dentro de tales esquemas de establecimiento del precio pueden citarse, 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–.

¹ “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

Pues bien, en los contratos cuyo precio se estructura a partir del sistema de precios unitarios, 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–. 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–.

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.”². 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 se multiplicará por el AIU, lo que determina el valor unitario:

“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

² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Exp. 16371, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

FORMATO PQRSD

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, están incorporados la totalidad de los gastos en los que incurre el contratista y la utilidad que espera recibir³.

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– 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 adjudicado⁴.

A su turno, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo en concepto del 5 de septiembre de 2018⁵ que “el concepto del A.I.U. comprende la Administración (costos indirectos) imprevistos y utilidades, y en

³ PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2005. pp. 416.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2011. Exp. 20811, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ 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.

FORMATO PQRSD

algunos contratos este valor aparece cuantificado en forma independiente al valor de la obra y como un porcentaje de la misma⁶, sin perjuicio que en otros contratos este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios⁷.

Así pues, ni el sistema de precios unitarios –como metodología de estipulación del valor contractual–, ni el concepto de AIU, ni mucho menos 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, [...]”⁸. De otro lado, quien define el valor de cada *letra* –AIU– es el proponente, pues goza de libertad empresarial para hacerlo en la elaboración de su oferta⁹.

De este modo, el AIU, como metodología de pacto del precio que proviene de la costumbre mercantil, se puede utilizar en principio en cualquier tipología contractual, aunque lo más común es que se use en los contratos de tracto sucesivo, especialmente en los que se distinguen los precios unitarios. La determinación de este sistema de estipulación del valor debe ser el resultado de los estudios previos, y especialmente del análisis del sector. Solo a partir de tales estudios la entidad estatal podrá concluir si es oportuno y conveniente establecer que el precio del contrato y, por tanto, la propuesta del oferente, se deberá establecer distinguiendo los costos directos respecto de los costos indirectos; estos últimos representados en el AIU.

⁶ “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”.

⁷ “[...] 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 presenten 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).

⁸ MARÍN, Op. Cit., pp. 64-65.

⁹ *Ibíd.*, p. 66.

FORMATO PQRS

En consecuencia, no hay *a priori* tipologías contractuales en las que la ley o el reglamento establezcan que se debe utilizar el AIU, así como tampoco hay una determinación única y específica de la forma en la que el AIU debe ser establecido en los contratos, ya que tal decisión obedece a lo que resulte más conveniente a la entidad estatal, en cumplimiento del principio de planeación.

En este contexto, si con base en los estudios del sector la entidad estatal estableció la necesidad de estructurar el valor bajo el sistema de precios unitarios y con el desglose del AIU, el precio se debería pagar con base en el valor de los costos directos incrementados por el porcentaje del AIU, en relación con todas las actividades calculadas bajo este sistema. En otras palabras, cuando el valor en el contrato se estructuró utilizando el sistema de AIU, el pago del AIU debe aplicarse a todas las actividades del contrato, a menos que se haya acordado lo contrario.

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

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* y los *Imprevistos*, 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

FORMATO PQRS

particulares de los oferentes¹⁰. Por tanto, en abstracto, no existe un límite mínimo ni máximo respecto al porcentaje.

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* o en más gastos de *Imprevistos* al presentar su oferta, o que estos disminuyan, aparezcan algunos nuevos o desaparezcan algunos de ellos, el valor se mantenga invariable

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* o de *Imprevistos*¹¹.

Frente a los costos que suelen incluirse en la Administración –A–, la jurisprudencia, a partir de la práctica de las entidades estatales, ha señalado que: “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

¹⁰ “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 tienen –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)

¹¹ 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

asesores de proyectos¹²". En términos similares, pero más precisos, la doctrina, recogiendo la casuística de los contratos estatales, señala de forma más pormenorizada los gastos que se asocian a la –A–, donde se incluyen importantes costos indirectos en que se incurre en la ejecución:

Para entender mejor el tema conviene especificar que si los gastos que hacen parte de la A se encuentran: i) el pago de salarios y prestaciones sociales del personal profesional y especializado necesario para ejecutar la obra –es el caso del Director de obra, los arquitectos, ingenieros y contadores, eventualmente abogados u otros; pero no se incluyen los obreros–, ii) pago de salarios y prestaciones sociales del personal logístico y de apoyo no dedicado directamente con la ejecución del contrato –por ejemplo: las secretarías de la empresa, el servicio de cafetería en mensajero, la vigilancia, los seguros, etc.– sin los que la empresa no puede funcionar; iii) pago de arrendamiento de las instalaciones necesarias para el funcionamiento de la empresa –oficinas y *campamento de la obra*–; iv) *pago de impuestos y gravámenes en general que afectan la actividad o el contrato*; v) valor de las fotocopias, papelería en general y equipos de oficina, vi) transporte terrestre, tiquetes aéreos y arrendamiento de vehículos –distintos de la maquinaria que se emplea en la obra–, vii) pólizas del contrato, viii) pago de servicios públicos y otras comunicaciones –como el servicio celular– y ix) gastos en que se incurra para realizar ensayos de laboratorio¹³ (Énfasis por fuera de texto)

Asimismo, frente al porcentaje que se determina en el componente A, la doctrina expresa:

Este porcentaje del valor del contrato también lo determina cada oferente–contratista con libertad, pues a él incumbe establecer cuánto ascienden sus gastos de administración, y si al final resultan superiores no puede exigir de la entidad, por esa sola circunstancia, un reembolso, porque para ella se trataba de un dato indicativo sobre la manera como se halla el valor total de la obra, de ninguna manera determinante de la forma como se paga cada actividad. A la inversa sucede lo mismo, si el gasto es inferior al presupuestado la entidad no puede pagar menos de lo pactado, sino los precios unitarios acordados por la A –y dicho sea de paso, también por la I y la U–¹⁴.

¹² 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

¹³ Ibíd, p. 77.

¹⁴ Ibíd, p. 77.

FORMATO PQRSD

Tal es la forma usual como se pacta el precio en los contratos estatales cuyo valor se define con base en la metodología del AIU. Lo anterior, sin perjuicio de que las partes en el contrato establezcan las cláusulas que a bien tengan, pues se trata de un aspecto en que la autonomía de la voluntad de que gozan las entidades estatales –y sus contratistas– despliega importantes efectos, por tratarse de un aspecto que no regula de forma específica el EGCAP.

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 que 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 y su porcentaje dependerá del análisis particular que realice la entidad en relación con el presupuesto estimado del valor de la ejecución del contrato que, como se explicó, sirve de guía para que los proponentes formulen sus ofertas.

En consecuencia, tanto las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como las excluidas de este –es decir, las que tienen un régimen especial– 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. Por ende, la decisión de incluir el sistema de precios unitarios y 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.

Al margen de la explicación precedente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno al AIU debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. 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 y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

FORMATO PQRS

IV. Referencias normativas:

- Ley 80 de 1993, artículos 13, 32 y 40.
- CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Exp. 16371, C.P. Danilo Rojas Betancourth.
- 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. 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.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en varias ocasiones sobre los precios unitarios 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, el C-401 del 27 de septiembre de 2023, el C-942 del 10 de enero de 2025 y C-1000 del 13 de enero de 2025. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos 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

FORMATO PQRSD

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.](#)

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRSD: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRSD en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> .¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

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

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las

FORMATO PQRS

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.

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,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Tatiana Baquero Iguarán
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 - 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE