

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DETERMINACIÓN DEL VALOR DEL CONTRATO – Etapa de planeación – Metodologías – Factores que inciden

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 entidad usará para estipular el precio. Tal metodología generalmente depende del tipo de contrato, pues hay algunas modalidades más comunes en los de obra pública; otras más utilizadas en los de prestación de servicios y otras más indicadas para los de concesión, por mencionar algunos ejemplos.

No hay, pues, una sola metodología para pactar el precio y, en gran medida, la manera de hacerlo ha obedecido a la costumbre mercantil y a la 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–.

VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO – Precios unitarios – Precio global – Publicación – Estudios previos

Respecto al valor estimado, la norma citada no establece de manera expresa que se deban incluir en los estudios y documentos previos la forma y el soporte de los cálculos en los contratos por precio global. No obstante, las Entidades sí están obligadas a presentar el valor de la contratación y la justificación de este, para lo cual deberá informar los factores relevantes y metodología para la determinación del valor del contrato, obligación predicable respecto de toda la contratación –no sometida a reserva–, de la que no están exentos los contratos con precio global.

La exigencia existe para los contratos a precios unitarios, pues lo usual es discriminar 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–. A diferencia de los precios globales que carecen de esta desagregación, 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–.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

AIU – Costos indirectos – Finalidad – Ejecución del contrato

[...] 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. Así las cosas, las partes asumen los riesgos inherentes a esta forma de pactar el precio, entendiendo aceptados los áleas 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 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 o los Imprevistos, lo que generaría más gastos tanto para la entidad como para el contratista.

AIU – Componentes – Discrecionalidad

[...] 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 análisis de precios unitarios no cuenta con una regulación normativa en materia contractual del Estado, la determinación de estos y 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 este contexto, es pertinente señalar que, en caso de que los precios unitarios establecidos en los pliegos de condiciones presenten alguna inconsistencia, el proponente podrá realizar las observaciones correspondientes en los plazos señalados para el efecto.

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 determinar 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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Presupuesto Oficial – Propuesta económica

En los documentos tipo para los procesos de licitación pública de obra de infraestructura de transporte versión 4, el “Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial” tiene dos connotaciones: i) por un lado, es el formulario sobre el cual la entidad estructura y presenta el presupuesto oficial del procedimiento de contratación; y ii) por el otro, es el formulario sobre el cual los proponentes elaboran y presentan su oferta económica. El propósito de esto es evitar la duplicidad de información y permitir que las propuestas económicas sean evaluadas con las variables, cantidades, unidades de medida y reglas consideradas por la entidad al estructurar su presupuesto oficial.

FORMULARIO 1 – Notas 1, 2 y 3 – Precios unitarios – Inalterabilidad

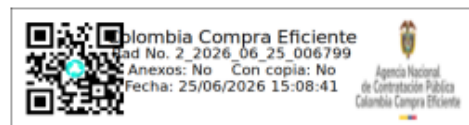
De la redacción de estas notas se infiere que las entidades obligatoriamente aplicarán las notas definidas en el “Formulario 1 – Formulario del presupuesto oficial”, cuando el proceso de contratación es estructurado por precios unitarios y, por ende, se incluirá el porcentaje respectivo a la: i) administración, ii) imprevistos y iii) utilidad. En consecuencia, las entidades no podrán omitir alguno de sus componentes y lo definirán de acuerdo con el estudio de mercado y el sector, incluyendo el valor que consideren procedente. Además, el “Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial” señala los espacios en los cuales se incluirán estos porcentajes. Así se determina en los siguientes términos:

[...]

En este sentido, en virtud del principio de inalterabilidad, las entidades solo pueden modificar aquello que el documento tipo permita. Por ello, debido a que la primera hoja del Formulario 1 – Formulario del Presupuesto Oficial parcialmente impide su modificación en los procesos estructurados por precios unitarios, no será posible omitir alguno de los componentes del A.I.U. Bajo ese entendido, las entidades no podrán eliminar o modificar la fila correspondiente al imprevisto, ni eliminar o modificar las “Nota 1 a 3” que versan sobre el uso de precios unitarios con componentes del A.I.U.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 25 Junio 2026



Señor

Andrés Felipe Joya Galvez

Arquitecto Grupo de Infraestructura

Subdirección Administrativa

Superintendencia Financiera de Colombia

Bogotá, D.C.

Concepto C – 803 de 2026

Temas:

DETERMINACIÓN DEL VALOR DEL CONTRATO – Etapa de planeación – Metodologías – Factores que inciden / VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO – Precios unitarios – Precio global – Publicación – Estudios previos / AIU – Costos indirectos – Finalidad – Ejecución del contrato / AIU – Componentes – Discrecionalidad / DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Presupuesto Oficial – Propuesta económica / FORMULARIO 1 – Notas 1, 2 y 3 – Precios unitarios – Inalterabilidad

Radicación:

Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2026_05_14_006545

Estimado señor Joya Galvez:

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 No. 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 14 de mayo de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“1. Si conforme a los documentos tipo de obra pública, al Decreto 1082 de 2015 y demás normas aplicables, es obligatorio que la entidad estatal publique dentro del proceso de selección los Análisis de Precios Unitarios (APU) detallados que soportan el presupuesto oficial en contratos de obra a precios unitarios.

2. O si, por el contrario, resulta suficiente que la entidad soporte técnicamente el presupuesto oficial mediante:

- o estudios previos,
- o estudio del sector,
- o análisis de mercado,
- o memorias de cálculo,
- o presupuesto oficial,
- o o demás documentos de planeación,

aun cuando los APUs detallados no sean publicados como anexos independientes dentro del proceso contractual.

3. Si existe diferencia entre:

- o la obligación de contar internamente con soporte técnico y económico del presupuesto oficial y de los precios unitarios,
- o y la obligación de publicar o divulgar los APUs dentro del expediente contractual o de los documentos del proceso.

4. Se solicita igualmente indicar si existe doctrina, concepto o lineamiento expedido por Colombia Compra Eficiente relacionado con:

- o contratos de obra por precios unitarios,
- o Formulario 1 – Presupuesto Oficial,
- o soporte del presupuesto oficial,
- o estructuración de precios unitarios,
- o y publicación de APUs en documentos tipo de obra pública”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 que menciona en las preguntas de la solicitud, 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, depurada la competencia consultiva de la entidad, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿cuál es el alcance del Análisis de Precios Unitarios en los documentos tipo, particularmente, en lo que tiene que ver con el soporte y la publicación de los mismos?

2. Respuesta:

i. Los componentes de los estudios previos que sirven de soporte para elaborar el proyecto de pliego, los pliegos de condiciones y el contrato, están previstos en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, norma que exige que se determine el objeto a contratar con sus especificaciones y se estime el costo que implica la celebración del contrato:

"2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

[...]

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. *Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos.* Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración". (Énfasis fuera de texto)

Respecto al valor estimado, la norma citada no establece de manera expresa que se deban incluir en los estudios y documentos previos la forma y el soporte de los cálculos en los contratos por precio global. No obstante, las Entidades sí están obligadas a presentar el valor de la contratación y la justificación de este, para lo cual deberá informar los factores relevantes y metodología para la determinación del valor del contrato, obligación predicable respecto de toda la contratación –no sometida a reserva–, de la que no están exentos los contratos con precio global.

La exigencia existe para los contratos a precios unitarios, pues lo usual es discriminar 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–. A diferencia de los precios globales que carecen de esta desagregación, 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–.

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.

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, el cual supone un análisis técnico de los costos. Dicho presupuesto

FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

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.

De este modo, teniendo en cuenta que el análisis de precios unitarios no cuenta con una regulación normativa en materia contractual del Estado, la determinación de estos y 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, bajo el marco señalado con anterioridad en relación con el componente del A.I.U. en la justificación del valor del contrato cuando este se pacta a precios unitarios, para efectos de su cálculo y soporte, la normativa comentada no exige la presentación detallada del desglose de cada uno de los subcomponentes considerados para su estimación —por ejemplo, la discriminación específica de los elementos que integran el rubro de administración—. En consecuencia, corresponde a la entidad estatal definir, en ejercicio de su autonomía y con fundamento en el análisis técnico que sustente el presupuesto estimado del contrato, la metodología para determinar estos componentes y el nivel de detalle con el que se justifiquen en los documentos del proceso. Por lo tanto, no existe una obligación normativa de realizar y publicar un análisis detallado de los subcomponentes del A.I.U., sin perjuicio de que la entidad, si lo estima pertinente para efectos de mayor claridad o transparencia, pueda incorporarlo en los estudios previos.

ii. En los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4, el numeral 4.1.1 “A.I.U.” establece la obligatoriedad de incluir el A.I.U cuando el proceso de contratación sea por precios unitarios. En este sentido, en el numeral 4.1.1 se incluyen reglas imperativas que las entidades y proponentes deben acoger en su totalidad, estas son: i) incluir este numeral en los procesos de contratación que sea por precios unitarios, ii) el proponente calculará un AIU que contenga todos los costos en que los que

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

incurre el contratista, esto es, los costos directos y la administración, imprevistos y utilidad y iii) *el valor debe expresarse en un porcentaje, y la entidad no podrá exigir al proponente el desglose del AIU o componentes internos de la administración (A) en la propuesta económica. Sin embargo, para el proponente que resulte adjudicatario se podrá solicitar el desglose del A.I.U. ofertado.*

La primera hoja del Formulario 1, que corresponde al presupuesto oficial, se señala que en los procesos de contratación estructurados por precios unitarios aplican las notas 1, 2 y 3 de dicho formato y, por tanto, se diligencian las casillas de "Descripción", "Porcentaje" de la Administración, Imprevistos, Utilidad y total del A.I.U. resaltados en color amarillo. En otras palabras, las entidades estatales incluirán de manera obligatoria el porcentaje de la: i) administración, ii) imprevistos y iii) utilidad, cuando el proceso de contratación sea por precios unitarios. No obstante, dicha obligación no implica que la entidad deba desglosar cada uno de sus componentes A.I.U.

Lo anterior es consistente con la causal de rechazo contenida en el literal p) del numeral 1.15 del documento base que señala que: *"Se entiende que el proponente discrimina en la oferta económica el porcentaje de AIU cuando señala el porcentaje (%) correspondiente a la Administración, los Imprevistos y la Utilidad. En ningún caso la entidad rechazará la oferta por no presentar el desglose del AIU".*

Así, se tiene que en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4, la entidad que adelanta el proceso no debe en el Formulario 1 – Formulario del presupuesto oficial desglosar los componentes del A.I.U. ni tampoco podrá rechazar la oferta presentada en la que no se haya desglosado el A.I.U., por lo que bastará solo con señalar su porcentaje.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 entidad 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 –

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 DE RESPUESTA PQRS

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–.

Por ejemplo, los artículos 88 y 89 del derogado Decreto Ley 222 de 1983 definían los sistemas del precio global y unitarios. Por un lado, “Los contratos a precio global son aquellos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma global fija en la cual están incluidos sus honorarios [...]. Por otra parte, “Los contratos a precios unitarios son aquellos en los cuales se pacta el precio por unidades o cantidades de obra y su valor total es la suma de los productos que resulten de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio de cada una de ellas, dentro de los límites que el mismo convenio fije”. Aunque estas definiciones no están vigentes, son de gran relevancia técnica, pues su alcance delimita la forma en que se estructuran algunos contratos estatales.

Por ello, desde el punto de vista práctico, la regla general es que el valor del contrato se cuantifica por el método de precio global o de precios unitarios, sin que ambas confluyan en una misma prestación contractual. Aunque es posible la celebración de contratos mixtos –por ejemplo, como sucede en la contratación de diseños y ejecución de la obra– o adjudicar contratos por lotes –caso en el cual, cada lote puede tener reglas distintas para el cálculo del precio–, lo usual es que sobre un mismo objeto el precio global excluya los precios unitarios y viceversa. Esto se debe a que ambas metodologías implican una distribución de riesgos entre las partes, pues mientras los precios unitarios tienden a beneficiar al contratista, el precio global usualmente otorga mayor seguridad al contratante:

“El objetivo que se busca en el contrato a suma alzada es que las partes convengan un precio único y definitivo por la ejecución de la totalidad de la obra encomendada. De esta manera entonces, el propietario de la obra tiene certeza del valor final de la ejecución de la misma, quedando liberado de los riesgos de la variación de los costos de la ejecución del proyecto, ya sea que este provenga o se vean afectados por una variación en los materiales, insumos, herramientas, costos previsionales, impositivos, etc.

De este modo, el contratista es quien, a cambio de un precio fijo y determinado, asume el riesgo no solo de la ejecución de la obra, sino

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que también de ejecutarla por el precio convenido, tomando sobre sí los riesgos de las eventuales variaciones que puedan experimentar los costos directos e indirectos de la ejecución de la obra”².

En contraste, en los negocios ejecutados a precios unitarios:

“[...] la ventaja que tiene para el contratista es que si en el pliego se calculó que las cantidades eran menores, pero al construir resultaron superiores, le pagarán lo que realmente ejecute. De este modo, el contratista no corre el riesgo de perder dinero, porque no asume, con su patrimonio, el desfase de las cantidades de obra -como sucede en el precio global-. De esta manera, el contratista tiene tranquilidad en un aspecto tan crítico como es la estabilidad del valor del contrato”³.

La elección entre uno u otro sistema depende de la planeación realizada por la entidad contratante, pues es una herramienta de gerencia pública, la cual exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos. Lo anterior, con la finalidad de determinar la necesidad que pretende satisfacer y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y cuáles son sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc., que conlleven a una diligente escogencia de la mejor oferta para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las entidades estatales.

En virtud del principio de economía, para iniciar un proceso de contratación se requieren unos estudios previos que permitan estructurar, concretar y viabilizar los aspectos esenciales del futuro contrato, dentro de los cuales se encuentran su objeto y valor estimado, entre otros elementos. Los componentes de los estudios previos que sirven de soporte para elaborar el proyecto de pliego, los pliegos de condiciones y el contrato, están previstos en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, norma que exige que se determine el objeto a contratar con sus especificaciones y se estime el costo que implica la celebración del contrato de la siguiente manera:

² MOLINA ZALDÍVAR, Carlos y RÍOS SALAS, Víctor. Derecho de la construcción. Santiago de Chile: O'Print Impresores S.A, 2016. p. 49.

³ MARÍN CORTÉS, Ob. cit., p. 147.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

"2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

[...]

4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. *Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos.* Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración". (Énfasis fuera de texto)

Respecto al valor estimado, la norma citada no establece de manera expresa que se deban incluir en los estudios y documentos previos la forma y el soporte de los cálculos en los contratos por precio global. No obstante, las Entidades sí están obligadas a presentar el valor de la contratación y la justificación de este, para lo cual deberá informar los factores relevantes y metodología para la determinación del valor del contrato, obligación predicable respecto de toda la contratación –no sometida a reserva–, de la que no están exentos los contratos con precio global.

La exigencia existe para los contratos a precios unitarios, pues lo usual es discriminar 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–. A diferencia de los precios globales que carecen de esta desagregación, 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.”⁴. 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 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 recibir”⁵.

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;

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Exp. 16371, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁵ PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2005. pp. 416.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 adjudicado⁶.

A su turno, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo en concepto del 5 de septiembre de 2018⁷ 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 misma⁸, sin perjuicio que en otros contratos este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios⁹”.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2011. Exp. 20811, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁷ 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.

⁸ “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”.

⁹ “[...] 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).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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, [...]”¹⁰. 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 oferta¹¹.

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 que remiten 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 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 áleas 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

¹⁰ MARÍN, Op. Cit., pp. 64-65.

¹¹ *Ibíd.*, p. 66.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 o los Imprevistos, 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, el cual supone un análisis técnico de los costos. 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 oferentes¹². Por tanto, en abstracto, no existe un límite mínimo ni máximo respecto al porcentaje.

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

¹² “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).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que incurrió en costos o gastos adicionales asociados al componente *Administración* o de *Imprevistos*¹³.

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 análisis de precios unitarios no cuenta con una regulación normativa en materia contractual del Estado, la determinación de estos y 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 este contexto, es pertinente señalar que, en caso de que los precios unitarios establecidos en los pliegos de condiciones presenten alguna inconsistencia, el proponente podrá realizar las observaciones correspondientes en los plazos señalados para el efecto.

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 determinar 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.

Ahora bien, bajo el marco señalado con anterioridad en relación con el componente del A.I.U. en la justificación del valor del contrato cuando este se

¹³ 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 exigirle 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 DE RESPUESTA PQRS

pacta a precios unitarios, para efectos de su cálculo y soporte, la normativa comentada no exige la presentación detallada del desglose de cada uno de los subcomponentes considerados para su estimación —por ejemplo, la discriminación específica de los elementos que integran el rubro de administración—. En consecuencia, corresponde a la entidad estatal definir, en ejercicio de su autonomía y con fundamento en el análisis técnico que sustente el presupuesto estimado del contrato, la metodología para determinar estos componentes y el nivel de detalle con el que se justifiquen en los documentos del proceso. Por lo tanto, no existe una obligación normativa de realizar y publicar un análisis detallado de los subcomponentes del A.I.U., sin perjuicio de que la entidad, si lo estima pertinente para efectos de mayor claridad o transparencia, pueda incorporarlo en los estudios previos.

ii. En los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4, el numeral 4.1.1 “A.I.U.” establece la obligatoriedad de incluir el A.I.U cuando el proceso de contratación sea por precios unitarios. En este numeral se indica el deber del proponente de calcular todos los gastos en los que incurre para poder remunerar los costos de administración, los imprevistos y la utilidad o beneficio económico que pretende percibir por la ejecución del contrato. La instrucción prevista en el numeral 4.1.1 “AIU” está dada en términos de deber y obligación, por tanto, no existe la posibilidad de modificar el contenido del documento base previsto en el numeral “4.1.1 A.I.U.”, veamos:

“[Esta sección se debe incluir en el evento en el que el proceso de contratación sea por precios unitarios]

El proponente debe calcular un AIU que contenga todos los costos en los que incurre la organización del constructor para poder desarrollar la administración, los imprevistos y la utilidad o beneficio económico que pretende percibir por la ejecución del contrato.

El valor del AIU debe expresarse en un porcentaje (%) y debe consignarlo y discriminarlo en la propuesta económica. [La entidad no podrá exigir al proponente el desglose del AIU o componentes internos de la administración (A) en la propuesta económica, sino solo la discriminación de su valor en porcentaje (%). Para el proponente que resulte adjudicatario se podrá solicitar el desglose del A.I.U. ofertado.]

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Cuando el proponente exprese el AIU en porcentaje (%) y en pesos, prevalece el valor expresado en porcentaje (%). El porcentaje del A.I.U. que presenten los Proponentes no debe ser superior al porcentaje total del A.I.U. establecido en el **iError! No se encuentra el origen de la referencia..** En consecuencia, el Proponente puede configurar libremente el porcentaje individual de la A, de la I y de la U, siempre que la sumatoria de ellos no exceda el porcentaje total definido por la Entidad en el **iError! No se encuentra el origen de la referencia..**

Los componentes internos de la administración (A) deberán ser presentados por el adjudicatario del presente proceso de contratación en la oportunidad establecida en el numeral 8.1”.

En este sentido, en el numeral 4.1.1 se incluyen reglas imperativas que las entidades y proponentes deben acoger en su totalidad, estas son: i) incluir este numeral en los procesos de contratación que sea por precios unitarios, ii) el proponente calculará un AIU que contenga todos los costos en que los que incurre el contratista, esto es, los costos directos y la administración, imprevistos y utilidad y iii) el valor debe expresarse en un porcentaje, y la entidad no podrá exigir al proponente el desglose del AIU o componentes internos de la administración (A) en la propuesta económica. Sin embargo, para el proponente que resulte adjudicatario se podrá solicitar el desglose del A.I.U. ofertado.

Así mismo, el numeral establece las condiciones en las cuales se deberá estructurar el A.I.U. en los procesos con precios unitarios, indicando que el porcentaje del A.I.U. que presenten los proponentes no debe ser superior al porcentaje total del A.I.U. establecido en el **iError! No se encuentra el origen de la referencia..** De igual forma, se resalta que el proponente puede configurar libremente el porcentaje individual de la “A”, de la “I” y de la “U”, siempre que la sumatoria de ellos no exceda el porcentaje total definido por la Entidad en el **iError! No se encuentra el origen de la referencia..** Esto significa que el proponente goza de libertad empresarial para fijar en cualquiera de estos componentes un porcentaje específico, incluyendo el cero por ciento (%), teniendo como único límite que la sumatoria total de los porcentajes incluidos en cada componente no exceda el porcentaje total definido por la entidad.

En consecuencia, con fundamento en el principio de inalterabilidad de los documentos tipo, el numeral 4.1.1 “A.I.U.” no es posible alterarlo por parte de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

las entidades. Lo anterior, puesto que de la lectura de este acápite se establecen reglas imperativas que obligan a aplicar este numeral cuando el proceso de contratación se adelanta por precios unitarios.

iii. En los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4, adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente mediante la Resolución 465 del 10 de septiembre de 2024, se incluye el “Formulario 1 – Formulario del Presupuesto Oficial”, empleado por la entidad para elaborar y presentar el presupuesto oficial, y mediante el cual el proponente estructura la oferta económica.

Este formulario lo prepara la entidad en la etapa de planeación y le permite definir el valor oficial estimado del proceso de contratación. Por tanto, las entidades estatales para su elaboración deben tener en cuenta diferentes variables¹⁴, como el objeto, alcance, obras a ejecutar, actividades, cantidades, particularidades de la zona de ejecución del proyecto, disponibilidad y distancia de fuentes de materiales, entre otros.

En los documentos tipo para los procesos de licitación pública de obra de infraestructura de transporte versión 4, el “Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial” tiene dos connotaciones: i) por un lado, es el formulario sobre el cual la entidad estructura y presenta el presupuesto oficial del procedimiento de contratación; y ii) por el otro, es el formulario sobre el cual los proponentes elaboran y presentan su oferta económica. El propósito de esto es evitar la duplicidad de información y permitir que las propuestas económicas sean evaluadas con las variables, cantidades, unidades de medida y reglas consideradas por la entidad al estructurar su presupuesto oficial.

En ese contexto, se tiene, que en la primera hoja del Formulario 1, que corresponde al presupuesto oficial, la entidad debe enlistar los *ítems de pago* de los bienes, obras o servicios que se requieren para la ejecución de la obra pública de infraestructura de transporte. Además, es posible establecer: i) sus especificaciones generales y particulares, ii) la descripción, iii) la unidad de medida, iv) la cantidad, v) el valor unitario y vi) el valor total de los *ítems*.

En el marco del ejercicio de planeación, la entidad podrá determinar la

¹⁴ Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

necesidad de establecer algunos valores tope para algunos *ítems*, los cuales no podrán ser excedidos por los proponentes al presentar sus ofertas. La inclusión que hace la entidad de valores que no deben ser excedidos por los proponentes al presentar sus ofertas no es una práctica generalizada ni obligatoria para todas las entidades, por cuanto la inclusión de estos *ítems* debe estar justificada en situaciones y eventos particulares de determinados procedimientos de contratación. Cuando las entidades estructuran el Formulario 1, incluyendo este tipo de *ítems* y justificando su decisión, los proponentes deben incluirlos dentro de la oferta económica sin exceder el valor que la entidad ha definido, so pena del rechazo de la propuesta¹⁵.

De igual manera, en la primera hoja del "Formulario 1 – Formulario de Presupuesto oficial" se señala que en los procesos de contratación estructurados por precios unitarios aplican las notas 1, 2 y 3 de dicho formato y, por tanto, se diligencian las casillas de "Descripción", "Porcentaje" de la Administración, Imprevistos, Utilidad y total del A.I.U. resaltados en color amarillo. En otras palabras, las entidades estatales incluirán de manera obligatoria el porcentaje de la: i) administración, ii) imprevistos y iii) utilidad, cuando el proceso de contratación sea por precios unitarios.

Al respecto, en la "Nota 1" se establece que el precio unitario incluye el valor de A.I.U. Por su parte, la "Nota 2" indica la regla que cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a 5 se aproximará por exceso al número entero siguiente del peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a 5 se aproximará por defecto al número entero del peso. Finalmente, en la "Nota 3" se indica que el A.I.U. y su discriminación debe ser en porcentaje.

De la redacción de estas notas se infiere que las entidades obligatoriamente aplicarán las notas definidas en el "Formulario 1 – Formulario

¹⁵ En efecto, la causal de rechazo del literal O de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 4 establece: "[Incluir solo cuando la forma de pago sea por precios unitarios] Superar el valor unitario de alguno o algunos de los siguientes ítems ofrecidos con respecto al valor establecido para cada ítem del presupuesto oficial: [La entidad debe incluir esta causal cuando la forma de pago sea por precios unitarios y cuando considere necesario establecer ítems del presupuesto oficial cuyo valor no pueda ser excedido por el proponente. Cuando decida incluirla, identificará en este espacio los ítems frente a los cuales aplicará la causal de rechazo]."

Para la aplicación de esta causal la entidad debe tener en cuenta que el valor unitario establecido en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial incluye el valor de AIU]"

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del presupuesto oficial”, cuando el proceso de contratación es estructurado por precios unitarios y, por ende, se incluirá el porcentaje respectivo a la: i) administración, ii) imprevistos y iii) utilidad. En consecuencia, las entidades no podrán omitir alguno de sus componentes y lo definirán de acuerdo con el estudio de mercado y el sector, incluyendo el valor que consideren procedente. Además, el “Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial” señala los espacios en los cuales se incluirán estos porcentajes. Así se determina en los siguientes términos:

DESCRIPCION		PORCENTAJE
ADMINISTRACIÓN	A=	[Determinar por la Entidad]
IMPREVISTO	I=	[Determinar por la Entidad]
UTILIDAD	U=	[Determinar por la Entidad]
TOTAL A.I.U.	A.I.U.=	[Determinar por la Entidad]

En este sentido, en virtud del principio de inalterabilidad, las entidades solo pueden modificar aquello que el documento tipo permita. Por ello, debido a que la primera hoja del Formulario 1 – Formulario del Presupuesto Oficial parcialmente impide su modificación en los procesos estructurados por precios unitarios, no será posible omitir alguno de los componentes del A.I.U. Bajo ese entendido, las entidades no podrán eliminar o modificar la fila correspondiente al imprevisto, ni eliminar o modificar las “Nota 1 a 3” que versan sobre el uso de precios unitarios con componentes del A.I.U.

De esta forma, para efectos de la aplicación de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4, las entidades estatales incluirán de manera obligatoria en el Formulario 1 – Formulario del presupuesto oficial el porcentaje del A.I.U, cuando el proceso de contratación sea por precios unitarios. No obstante, dicha obligación no implica que la entidad deba desglosar cada uno de sus componentes A.I.U.

Lo anterior es consistente con la causal de rechazo contenida en el literal p) del numeral 1.15 del documento base que señala que: *“Se entiende que el proponente discrimina en la oferta económica el porcentaje de AIU cuando señala el porcentaje (%) correspondiente a la Administración, los Imprevistos y la Utilidad. En ningún caso la entidad rechazará la oferta por no presentar el desglose del AIU”.*

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Así, se tiene que en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4, la entidad que adelanta el proceso no debe en el Formulario 1 – Formulario del presupuesto oficial desglosar los componentes del A.I.U ni tampoco podrá rechazar la oferta presentada en la que no se haya desglosado el A.I.U, por lo que bastará solo con señalar su porcentaje.

iv. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno al análisis de precios unitarios 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. De esta manera, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas:

- Ley 80 de 1993, artículo 27.
- Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1.
- Documentos Tipo. Disponibles en:
<https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el análisis de 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, C-401 del 27 de septiembre de 2023, C-455 del 18 de septiembre de 2024, C-1000 del 14 de enero de 2025, C-248 del 3 de abril de 2025, C-1571 del 12 de noviembre de 2025 y C-059 del 27 de enero de 2026. A su vez, esta entidad se ha referido al alcance del análisis de precios unitarios en los documentos tipo, entre otros, en los siguientes conceptos: C-067 del 2 de marzo de 2025, C-356 del 6 de julio de 2025, C-593 del 13 de septiembre de 2022, C-445 del 5 de diciembre de 2023, C-1078 del 21 de octubre de 2025, C-1665 del 17 de diciembre de 2025 y C-1717 del 17 de diciembre de 2025.

Por su parte, esta Subdirección se pronunció acerca del Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial de los Documentos Tipo, en los conceptos con radicado No. 4201912000004987 del 14 de agosto de 2019, 4201913000005675 del 25 de septiembre de 2019, 4201912000005852 del 25 de septiembre de 2019, 4201912000006447 del 10 de octubre de 2019, 4201912000006498 del 7 de octubre de 2019, 4201912000007471 del 13 de noviembre de 2019, C – 016 de 2020 del 21 de abril de 2020, C – 037 de 2020 del 28 de enero de 2020, C – 038 de 2020 del 28 de enero de 2020, C – 093 de 2020 del 28 de febrero de 2020, C – 133 del 30 de marzo de 2020, C – 153 del 1 de abril de 2020, C – 704 del 11 de diciembre del 2020, C – 070 del 16 de marzo de 2021, C – 204

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del 6 de mayo de 2021, C – 435 de 1 de septiembre de 2021, C – 640 del 12 de noviembre de 2021, C – 121 del 13 de junio de 2024, C – 131 del 30 de julio de 2024, C – 309 del 28 de abril de 2026, entre otros.

Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrá encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Acceda a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– le invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Acceda al curso y aprenda cómo implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, le contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulte y descargue los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quiere conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puede consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consultas la guía aquí:

<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

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

X: [@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 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: Kevin Arlid Herrera Santa
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Martha Alicia Romero Vargas
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

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