**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Generalidades**

La adopción de los documentos tipo obligatorios en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que facultó al gobierno nacional para expedirlos, pero solo cuando se tratara de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización; facultad que no ha sido ejercida hasta la actualidad. Debido a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 es el antecedente más relevante de la expedición de documentos tipo con alcance obligatorio. A partir de esta norma se determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional. En virtud de las competencias atribuidas por la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte. La Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, establecía que el gobierno nacional adoptaría los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas y consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran.

**DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Presupuesto Oficial – Propuesta económica**

[…] para los procesos de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía de infraestructura de transporte, contemplan el “Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial”, empleado por la entidad para elaborar y presentar el presupuesto oficial, y mediante el cual el proponente estructura la oferta económica.

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 – Formulario de presupuesto oficial – Inalterabilidad – Notas 1, 2 y 3 – Componentes del AIU**

[…] 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.

Bogotá D.C., [Día] de [Mes.NombreCapitalizado] de [Año]

Señora

**XXXXX**



|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C – 1022 de 2024** |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Presupuesto Oficial – Propuesta económica / FORMULARIO 1 – Formulario de presupuesto oficial – Inalterabilidad – Notas 1, 2 y 3 – Componentes del AIU |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20241218012658 |

Estimada señora XXXX

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 18 de diciembre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“En el marco de los pliegos tipo de obra pública. ¿qué implicaciones jurídicas, administrativas o técnicas surgen si una oferente modifica el porcentaje de distribución del AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad) previamente determinado por la entidad en el anexo de la oferta económica?

Agradezco su aclaración sobre las posibles consecuencias para la validez de la oferta, así como sobre las acciones que la entidad contratante debe considerar en caso de presentarse”

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 su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Cómo opera el cálculo y la estructuración de los costos asociados a gastos de administración (A), imprevistos (I) y utilidades (U) –AIU–en los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 4–?

**Respuestas:**

|  |
| --- |
|  Los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 4–, establecen las reglas aplicables al AIU en el “Anexo 3 – Glosario”, “Documento Base o Pliego Tipo” y “Formulario 1–Presupuesto Oficial”.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 consignarse y discriminarse en la propuesta económica.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 Formulario 1–Presupuesto Oficial. 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 Formulario 1–Presupuesto Oficial.En este sentido, de acuerdo con el literal Q numeral 1.15 “**CAUSALES DE RECHAZO”** de los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 4- la Entidad deberá rechazar al proponente que oferte como AIU un porcentaje cuya sumatoria sea superior al establecido por la Entidad en el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial.  |

1. **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 –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 ejemplos[[1]](#footnote-1). 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–.
* 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]](#footnote-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 al 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”[[3]](#footnote-3).

* 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 adjudicado”[[4]](#footnote-4).

* A su turno, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo en concepto del 5 de septiembre de 2018[[5]](#footnote-5) que “el concepto del A.I.U. comprende la Administración (costos indirectos) imprevistos y utilidades, y en algunos contratos este valor aparece cuantificado en forma independiente al valor de la obra y como un porcentaje de la misma[[6]](#footnote-6), sin perjuicio que en otros contratos este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios”[[7]](#footnote-7).
* 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]](#footnote-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 oferta[[9]](#footnote-9).
* 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* solo 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 sume el AIU. Así las cosas, las partes asumen los riesgos inherentes a esta forma de pactar el precio, entendiendo aceptados los aleas normales que se presenten en la ejecución del contrato, de manera que, aunque el contratista incurra en mayores costos de los ítems incluidos en la *Administración* 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 lo*s 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. Dicho presupuesto estimado incluye los costos genéricos *indirectos* en que incurren los contratistas, entre ellos, los de la *Administración* y lo*s 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[[10]](#footnote-10).
* 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]](#footnote-11).
* 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 el concepto de AIU, la forma de calcularlo no es un aspecto que cuente con una regulación normativa en materia contractual del Estado, por lo que la determinación de los componentes del AIU dependerá del análisis particular que realice la entidad en relación con el presupuesto estimado del valor de la ejecución del contrato que, a su vez, sirve de guía para que los proponentes formulen sus ofertas.
* En consecuencia, 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.
* Los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, establecen las reglas aplicables al AIU en el “Anexo 3 – Glosario”, “Documento Base o Pliego Tipo” y “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial”.
* El numeral 1.40 del “Anexo 3 – Glosario” define el “Porcentaje de AIU” en los siguientes términos:

**“1.40 Porcentaje de AIU**: Porcentaje de los costos directos destinados a cubrir: los gastos de administración (A), que comprende los gastos de dirección de obra, gastos administrativos de oficina, etc.; los imprevistos (I), que corresponde a un porcentaje destinado a cubrir los gastos que surjan y que no fueron previstos, y las utilidades (U) que corresponde a la remuneración propiamente dicha del Contratista por su trabajo.”

* A su turno, el numeral 4.1.1 del “Documento Base o Pliego Tipo” establece la forma como el proponente debe calcular el AIU, así:

**“4.1.1. AIU**

[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.]

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 Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial. 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 Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial.

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.”

* Este numeral precisa que la entidad no podrá exigir al proponente el desglose del AIU o de los componentes internos de la administración (A) en la propuesta económica, sino solo la discriminación de su valor en porcentaje (%). Ahora bien, para el proponente que resulte adjudicatario, la entidad sí podrá solicitar el desglose del AIU ofertado.
* Asimismo, el numeral indica que los componentes de la “administración (A)” se deben presentar únicamente por el adjudicatario, al radicar la documentación técnica, esto es, en la oportunidad definida por la entidad estatal en el numeral “8.1 INFORMACIÓN PARA EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA”. Es decir, la entidad estatal en la etapa de evaluación de la propuesta debe verificar que el AIU esté expresado únicamente en porcentaje (%) y no en pesos y que esté consignado y discriminado en la propuesta económica.
* El “Documento Base o Pliego Tipo” establece en los literales “R” y “S” del numeral “1.15 CAUSALES DE RECHAZO”:

“R. [Esta causal aplica de acuerdo con la configuración de la oferta económica por parte de la entidad] No discriminar en la oferta económica el porcentaje de AIU en la forma como lo establece el Pliego de Condiciones y el Formulario 1 – Formulario de presupuesto oficial. [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]

S. Ofrecer como AIU un porcentaje cuya sumatoria sea superior al establecido por la Entidad en el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial.”

* Estas causales de rechazo establecen la consecuencia cuando el proponente en su oferta económica no cumple con las reglas definidas en el numeral 4.1.1, es decir, cuando no se discrimina el porcentaje de AIU en la forma prevista y cuando se ofrece un porcentaje de AIU que difiere del rango definido por la entidad estatal.
* Particularmente, la causal de rechazo del literal “R” establece que en ningún caso la entidad podrá rechazar la oferta por no presentar el desglose del AIU en la oferta económica. De esta manera, eventualmente la entidad podrá rechazar la oferta cuando no se discrimine el porcentaje de AIU en la forma como lo establece el Pliego de Condiciones y el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, pero no podrá rechazar por no presentar el desglose del AIU.
* Además, el “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial” contiene las siguientes notas aplicables a los procesos de contratación estructurados por precios unitarios:

“NOTA 1: Se debe tener en cuenta que el PRECIO UNITARIO incluye el valor de A.I.U.

[…]

NOTA 3: El A.I.U y su discriminación deben estar en porcentaje (%).”

* La nota 1 debe ser tenida en cuenta desde el momento en que opte por adelantar el proceso a través de precios unitarios, por cuanto en los valores definidos por la entidad estatal debe incluir el valor del AIU. Por su parte, la nota 3, reitera lo establecido en el numeral 4.1.1 y la causal de rechazo “R” del numeral 1.15 del “Documento Base”.
* Por otra parte, es importante señalar que, el numeral “4.1 OFERTA ECONÓMICA” del “Documento Base” establece lo siguiente a propósito del análisis de precios unitarios –APU–:

“[…]

[Incluir en el evento en el que el proceso de contratación sea por precios unitarios] El desglose de los Análisis de Precios Unitarios publicados por la entidad es únicamente de referencia, constituye una guía para la preparación de la oferta. Si existe alguna duda o interrogante sobre la presentación de estos Análisis de Precios Unitarios y el precio de estudios publicados por la entidad, es deber de los Proponente hacerlos conocer dentro del plazo establecido en el Anexo 2 - Cronograma para la presentación de observaciones al proyecto de pliego de condiciones para que la Entidad los pueda estudiar.

[…]”

* Y, adicionalmente, el numeral “8.2 ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS” establece lo que debe tener en cuenta el contratista para su elaboración:

“8.2 ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS

El contratista deberá diligenciar para cada uno de los ítems enunciados en el Formulario 1 – Formulario del presupuesto oficial, el análisis de precios unitarios (costos directos más indirectos), de acuerdo con el formato que se presenta en el respectivo Formulario 1 – Formulario del presupuesto oficial, y entregarlos en el plazo establecido en el numeral 8.1. Los precios unitarios resultantes de los análisis no podrán ser diferentes a los consignados en el Formulario 1 – Formulario del presupuesto oficial toda vez que estos últimos fueron utilizados en la evaluación de las propuestas; si se presentare alguna discrepancia, el contratista deberá ajustar el precio unitario obtenido en el análisis consignado en el formulario de la propuesta.

El contratista deberá tener en cuenta dentro de cada uno de los análisis de precios unitarios todo lo necesario y suficiente para llevar a cabo el ítem de acuerdo con las normas y especificaciones técnicas contractuales, en relación con: el equipo (con sus rendimientos), materiales (cantidades, rendimientos), transportes, mano de obra (con sus rendimientos), AIU. Los equipos deberán tener la capacidad y rendimientos que requiera la ejecución de cada ítem de obra. Cualquier error u omisión del contratista en los costos directos o indirectos considerados en su análisis de precios unitarios para los ítems de obra, es de exclusiva responsabilidad del contratista y por lo tanto no podrá reclamar a la entidad reconocimiento alguno adicional al valor de los precios unitarios consignados en el formulario de su propuesta. El contratista acepta que los precios unitarios por él ofertados constituyen su propuesta económica autónoma.”

* Conforme a lo anterior, el contratista deberá presentar el análisis de precios unitarios dentro del plazo que establezca la entidad, para lo cual tendrá en cuenta, entre otras cosas, el AIU.
* Al respecto, es importante resaltar que, todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los Documentos del Proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos tipo son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan [aspectos entre corchetes y resaltados en gris –texto–].
* Por lo tanto, para la realización del análisis de precios unitarios –y en general para adelantar todas las etapas de los procesos de selección que se rijan por documentos tipo–, el contratista –o los proponentes o las entidades estatales– no podrá modificar aquellos aspectos que los documentos tipo no permitan de manera expresa, lo cual implica que, en el caso concreto, deberá observar lo dispuesto en el numeral 8.2 del Documento Base de los documentos tipo en comento.
* Adicionalmente, teniendo en cuenta sus preguntas, debe precisarse que, los documentos tipo de infraestructura de transporte, contemplan el “Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial”, empleado por la entidad para elaborar y presentar el presupuesto oficial, 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 variables[[12]](#footnote-12), 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 de obra de infraestructura de transporte, el “Formulario 1 – 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. Específicamente, frente a la propuesta económica, el documento base señala que la misma se debe elaborar a partir del “Formulario 1 – Presupuesto Oficial” y la presentación debe hacerse con sujeción a lo dispuesto en los numerales “2.3. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA” y “ 4.1. OFERTA ECONÓMICA” del referido documento base. 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 – presupuesto oficial, 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.
* De otra parte, en los documentos tipo para procesos de licitación pública de obras de infraestructura de transporte, el “Formulario 1” en su segunda pestaña en Excel, titulada “Formulario 1 propuesta económica” señala en la parte superior derecha: *“[La entidad puede utilizar este formulario de presentación de* ***propuesta económica*** *de forma detallada, sin perjuicio que la entidad pueda modificarlo o establecer la presentación de la oferta económica con un formulario distinto al indicado.]”*. Igualmente, se indica que los proponentes emplearán el formulario establecido por la entidad para determinar su propuesta económica conforme al Formulario 1 – Presupuesto Oficial publicado por la Entidad. Esto significa que las entidades pueden diseñar un formulario para que los proponentes presenten su oferta económica, sin que sea obligatorio sujetarse al formulario que los documentos tipo proponen para el efecto.
* Lo anterior es concordante con lo dispuesto en el numeral 4.1 del Documento Base, que establece que la entidad “debe configurar el formato de oferta económica que se encuentra en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, para que sea diligenciado por los proponentes”. En tales términos, la presentación de la oferta económica por parte del proponente se realizará teniendo en cuenta el formato determinado por la entidad, sea el que configure de acuerdo con el Formulario 1 o aquel que disponga sobre el particular.
* Respecto a la forma de pago, tanto el numeral 4.1 del Documento Base como el Anexo 5 – Minuta del Contrato establecen que durante la etapa de planeación la Entidad será la encargada de configurar la forma de pago más conveniente de acuerdo con las características del contrato:

“[La entidad debe indicar si la forma de pago es por precio global, llave en mano, precios unitarios, administración delegada o reembolso de gastos. El Anexo 1 – Anexo Técnico y el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial debe ser concordante con la modalidad de pago seleccionada]” [Documento Base]

[…]

“[La Entidad podrá escoger alguna de las siguientes formas de pago o configurar la que considere conveniente para cancelar el valor del contrato al Contratista. En todo caso, esta cláusula debe incluir todos los documentos y plazos necesarios para el pago, incluyendo el pago anticipado del contrato, en caso de que se haya pactado]” [Anexo 5 – Minuta]

* El proponente debe expresar el valor del AIU en un porcentaje (%) y debe consignarlo y discriminarlo en la propuesta económica. De esta manera, cuando existan discrepancias relacionadas con el AIU, la entidad deberá evaluar si es aplicable alguna de las causales de rechazo del numeral 1.15 del Documento Base, como por ejemplo, las de los literales “R” y “S”, en los términos explicados en párrafos precedentes de este concepto.
* Al margen de la explicación precedente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno al AIU y APU 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.
* 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.
1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 2022 de 2020, artículo 1.
* 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.

Documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–. Disponibles en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/04-documentos-tipo-para-licitacion-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-version>. |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre el A.I.U, en los conceptos C–037 del 28 de enero de 2020, 4202012000000664 del 30 de enero de 2020, C-059 del 10 de marzo de 2021,C-191 del 16 de marzo de 2020, C-211 del 8 de abril de 2020, C-212 del 05 de agosto de 2024, C-455 del 18 de septiembre del 2024, C-401 del 27 de septiembre de 2023, C-613 del 6 de octubre de 2022, C- 13 de noviembre de 2024, C-716 de 15 de noviembre de 2022, C-802 de 23 de noviembre de 2022, C-714 del 9 de diciembre de 2020, C-854 del 9 de diciembre de 2022, C-914 del 27 de diciembre de 2022 y C-784 del 11 de diciembre del 2024. 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>

Nos complace informarte que ya están disponibles las nuevas versiones de los Documentos Tipo para Infraestructura de Transporte, recuerda que es de obligatoria observancia por TODAS las entidades sometidas al EGCAP y entidades de régimen especial, con las excepciones de ley:

* **Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3:**[03. Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fcontent%2F03-documentos-tipo-para-los-procesos-de-seleccion-de-interventoria-de-obra-publica-de&data=05%7C02%7Cximena.rios%40colombiacompra.gov.co%7Cb18b651bca3a4eb8eab008dd269b400d%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638709170415946237%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=1GvI7Yx0JQEIwIykRXFLZSiX4GHDOPkOEMS66ET3er0%3D&reserved=0)
* **Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2:** [02. Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2. | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fcontent%2F02-documentos-tipo-para-los-procesos-de-seleccion-de-consultoria-de-obra-publica-de&data=05%7C02%7Cximena.rios%40colombiacompra.gov.co%7Cb18b651bca3a4eb8eab008dd269b400d%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638709170415968117%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=Gvl%2Bp%2FTQ3k%2FE2H%2BHJic7EseWWuocXUihRhj9K%2BVHea8%3D&reserved=0)

También, te contamos que ya publicamos **la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**. Esta guía es un instrumento clave para integrar buenas prácticas en la contratación estatal, promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fmanuales-guias-y-pliegos-tipo%2Fmanuales-y-guias%2Fguia-de-contratacion-publica-sostenible-y-socialmente&data=05%7C02%7Cximena.rios%40colombiacompra.gov.co%7Cb18b651bca3a4eb8eab008dd269b400d%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638709170415983506%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=ZkYtrHLF1bazAWxOaabSxGDAKfkMszgd6IHkLr4Zmac%3D&reserved=0)

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

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Héctor Luis Quiñones QuiñonesAnalista T2 - 02 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Martha Alicia Romero Vargas Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

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). [↑](#footnote-ref-1)
2. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 29 de febrero de 2012. Exp. 16371, C.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-2)
3. PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2005. pp. 416. [↑](#footnote-ref-3)
4. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2011. Exp. 20811, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-4)
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. [↑](#footnote-ref-5)
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”. [↑](#footnote-ref-6)
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). [↑](#footnote-ref-7)
8. MARÍN, Op. Cit., pp. 64-65. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibíd., p. 66. [↑](#footnote-ref-9)
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). [↑](#footnote-ref-10)
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 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. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-12)