

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
Oficina Jurídica

80112-EE75841

Bogotá, D.C., Septiembre 29 de 2011.

Señorita

CATALINA GARAVITO LARA

Carrera 47ª No. 133-30, Apto. 104, Int. 3

Bogotá, D.C.

**ASUNTO: CONTRATACIÓN ESTATAL – CONTRATO DE OBRA.- A.I.U.**

Estimada señorita Catalina:

**1.- ANTECEDENTES**

Recibimos el 29 de agosto de 2011 el oficio fechado el día 25 del mismo mes y año (ER83696), donde nos consulta lo siguiente (1):

- 1.- ¿Qué son los costos indirectos del contrato de obra pública A.I.U.?
- 2.- ¿Cuál es el porcentaje máximo que deben pagar las entidades estatales por concepto de A.I.U.?
- 3.- ¿Cuál es el porcentaje mínimo que deben pagar las entidades estatales por concepto de A.I.U.?
- 4.- ¿Cuáles son los criterios para determinar el porcentaje A.I.U. que debe utilizar las entidades estatales?
- 5.- ¿Qué investigaciones se han adelantado en contra de funcionarios de las entidades estatales de Bogotá con ocasión de la determinación y aplicación del A.I.U. en los contratos estatales de obra?
- 6.- ¿Qué pronunciamientos existen de su parte sobre los costos indirectos del contrato de obra pública A.I.U.?
- 7.- ¿Al momento de determinar el porcentaje del A.I.U. son relevantes las características del contratista?
- 8.- Una vez cumplido el objeto del contrato y durante su liquidación, cuando no se presentaron imprevistos o habiéndose presentado, no se cubrió en su totalidad el monto correspondiente a estos ¿se debe solicitar la restitución del rubro I (imprevistos)?
- 9.- ¿Existe alguna diferencia entre el rubro I (imprevistos) de los costos indirectos del contrato de obra pública y los imprevistos contemplados por el principio de equilibrio financiero (Teoría de la imprevisión)? (2)

**2.- FUENTE FORMAL**

Doctrina

Textos jurídicos

Tesis

### 3.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Nos es grato comentarle que la Oficina Jurídica se ha pronunciado en varias oportunidades sobre el tema de Contrato de Obra y el A.I.U., conceptos (copias), que se encuentran adjuntos al presente escrito.

En relación con la pregunta número 5.- le informamos que fue trasladada a la Contraloría de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, Dependencia que tiene entre otras funciones la de dirigir los procesos de investigación, juicios fiscales y jurisdicción coactiva a que haya lugar como producto del ejercicio de la vigilancia fiscal, incluso por control excepcional, de acuerdo con las actuaciones preliminares adelantadas por las contralorías delegadas y los grupos auditores habilitados para el efecto en el caso del control excepcional. (Decreto Ley 267 de 2000, art. 58, numeral 4º).

Ahora bien, trataremos de contestar de manera concreta las inquietudes formuladas, teniendo presente que los Conceptos Nos. 2010EE4611 de febrero 01 de 2010; 2010EE10820 de febrero 24 de 2010; 2010EE85262 de diciembre 22 de 2010; 2009EE41360; EE32493 de septiembre 09 de 2004, contemplan en términos generales los temas aludidos.

3.1.- ¿Qué son los costos indirectos del contrato de obra pública A.I.U.?

El **AIU** se refiere a los costos requeridos para la ejecución del contrato, donde:

**A**, significa Administración:

La Administración son los costos indirectos necesarios para el desarrollo de un proyecto, como honorarios, impuestos, entre otros.

Los costos indirectos son aquellos costos generales que permiten el funcionamiento cotidiano y permanente de la oficina, es decir, aquellos que se requiere ejecutar para poder ofrecer la disponibilidad del servicio. Así, los costos de personal arrendamiento, dotación, etc., necesarios para el funcionamiento permanente de una oficina, constituyen costos indirectos. (3) **I**, describe Imprevistos, y **U**, simboliza utilidad.

3.2.- ¿Cuál es el porcentaje máximo que deben pagar las entidades estatales por concepto de A.I.U.?

El costo directo (4) se multiplica por el AIU, ello es, por los gastos de administración, que incluyen los gastos de personal que dirige la obra; los gastos de imprevistos, que pretende cubrir imprevistos menores que se presenten; 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. Habitualmente el valor del AIU, dependiendo de las condiciones del mercado, corresponde a un porcentaje que se ubica entre el 20 y el 30% del costo directo y se discrimina, para el primer caso, con un 10% para la administración, un 5% para los imprevistos y un 5% para la utilidad (5).

3.3.- ¿Cuál es el porcentaje mínimo que deben pagar las entidades estatales por concepto de A.I.U.?

Según el Autor Consultado, doctor Jorge Pino Ricci, oscila entre el 20 y el 30% del costo directo.

3.4.- ¿Cuáles son los criterios para determinar el porcentaje A.I.U. que debe utilizar las entidades estatales?

Los porcentajes asignados a cada uno de los términos en el AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad) son subjetividad de cada una de las empresas constructoras y no existe un planteamiento técnico de su cálculo.

La estructura de presupuestos y del cálculo del AIU deben ser lo suficientemente flexibles operativamente para competir con situaciones inesperadas que puedan presentarse en el tiempo.

3.5.- ¿Qué investigaciones se han adelantado en contra de funcionarios de las entidades estatales de Bogotá con ocasión de la determinación y aplicación del A.I.U. en los contratos estatales de obra?

Esta inquietud fue trasladada a la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva.

3.6.- ¿Qué pronunciamientos existen de su parte sobre los costos indirectos del contrato de obra pública A.I.U.?

Conceptos Jurídicos Números: 2010EE4611 de febrero 01 de 2010; 2010EE10820 de febrero 24 de 2010; 2010EE85262 de diciembre 22 de 2010; 2009EE41360; EE32493 de septiembre 09 de 2004.

3.7.- ¿Al momento de determinar el porcentaje del A.I.U. son relevantes las características del contratista?

Reiteramos, los porcentajes asignados a cada uno de los términos en el AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad) son subjetividad de cada una de las empresas constructoras y no existe un planteamiento técnico de su cálculo.

Participar en una licitación con el Estado requiere hacer una buena propuesta económica, con excelente estructura de precios y cumplir con todos los requisitos establecidos en el pliego de condiciones de los términos de referencia, no se indica el establecer un porcentaje destinado al AIU, éste es propuesto por cada uno de los proponentes con base en el presupuesto estimado y los gastos que consideren pertinentes en la ejecución del proyecto, que es el resultado del estudio técnico y financiero, además, de la experiencia que se tenga en contrataciones públicas y el tipo de obra que se vaya a ejecutar. (6)

Es conveniente disponer de herramientas que permitan mejorar, bajo distintas hipótesis y con criterios técnicos, la mejor adecuación de las estimaciones subjetivas, además evaluar el impacto del riesgo en la toma de decisiones de manera que permita ayudar a quien debe tomar una decisión a seleccionar un curso de acción, una vez que se comprende mejor los resultados posibles que pueden ocurrir. Se propone utilizar la distribución de probabilidad beta permitiendo generar una gran variedad de perfiles. Se ha utilizado para representar variables físicas cuyos valores se encuentran restringidos a un intervalo de longitud finita y para encontrar ciertas cantidades que se conocen como límites de tolerancia sin necesidad de la hipótesis de una distribución normal. (7)

3.8.- Una vez cumplido el objeto del contrato y durante su liquidación, cuando no se presentaron imprevistos o habiéndose presentado, no se cubrió en su totalidad el monto correspondiente a estos ¿se debe solicitar la restitución del rubro I (imprevistos)?

## **PAGO DE IMPREVISTOS.**

El pacto de una cláusula que destine un porcentaje del valor del contrato estatal a cubrir el costo de los imprevistos que puedan ocurrir durante su ejecución, no puede llevar a la conclusión de que si durante dicha ejecución no ocurren imprevistos, el porcentaje que se destinó para este concepto se convierte automáticamente en parte de la "utilidad" del contratista, porque una conclusión en este sentido permitiría:

(1) Que el contratista se apropie sin fundamento legal alguno de recursos públicos que tenían una destinación específica “*cubrimiento de imprevistos surgidos durante la ejecución del contrato*”.

(2) Que el contratista evada el pago del IVA del porcentaje de “*imprevistos*”, a pesar de que realmente dicho porcentaje hizo parte de la “*utilidad*” del contratista (8).

Así las cosas, la previsión e inclusión de un porcentaje del valor del contrato para cubrir “*imprevistos menores*” que puedan surgir durante la ejecución del mismo, sin tener que suscribir un contrato adicional, se ajusta a los fines de la contratación pública (9). Sin embargo, las entidades que administran recursos públicos no pueden permitir que esta previsión se convierta en un instrumento para la evasión de impuestos por parte de los contratistas, cuando sin que ocurran “*imprevistos*” durante la ejecución del contrato, se apropian de éste porcentaje, convirtiéndolos en realidad en parte de su “*utilidad*”.

Por lo anterior, las entidades que administran recursos públicos solo pueden pagar los “*imprevistos*” que el contratista **acredite**, porque la destinación de esta previsión es específica y no puede convertirse en parte de la “*utilidad*” del contratista.

En este orden, así como el contratista puede demostrar que el porcentaje de “*imprevistos*” fue insuficiente para no afectar su “*utilidad*”, de la misma manera, la entidad contratante **debe** solicitar la actualización o revisión de precios para evitar la afectación del equilibrio económico del contrato y abstenerse de pagar el porcentaje de “*imprevistos*” que el contratista no haya acreditado.

3.9.- ¿Existe alguna diferencia entre el rubro I (imprevistos) de los costos indirectos del contrato de obra pública y los imprevistos contemplados por el principio de equilibrio financiero (Teoría de la imprevisión)?

Sobre la Teoría de la Imprevisión ampliamente desarrollada por parte de la doctrina y jurisprudencia, las cuales la enmarcan dentro de las causales que puedan llegar a constituir un rompimiento de la ecuación económica y financiera del contrato (10); hay que decir que, son circunstancias ajenas a la voluntad de las partes, que no forman parte del giro normal de los negocios contratados, y que por lo mismo, se constituyen como un alea anormal dentro de la relación.

La Jurisprudencia Arbitral por ejemplo, ha establecido algunas características sobre la misma, las cuales se sintetizan de la siguiente manera (11):

- Los hechos imprevisibles que afecten el Equilibrio Financiero Contractual deben acaecer durante la ejecución del contrato.

- Los hechos imprevisibles deben ser ajenos a la acción u omisión de las partes contratantes.

- Los hechos imprevisibles deben causar la onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

- Los hechos imprevisibles no pueden pertenecer al alea normal de la ejecución del contrato, es decir, no pueden pertenecer al giro ordinario de la previsión y diligencia de los contratistas.

- La fuente de los hechos en cuestión, no puede encontrarse en la negligencia de los actos precontractuales y durante la celebración del contrato por actuación de los contratantes. (12)

Rubro I.- Los IMPREVISTOS generalmente se manejan como un fondo rotario, es decir, el gerente del proyecto (el contratante) paga al constructor (contratista) un fondo establecido por ambos para cubrir situaciones inesperadas como:

- Atrasos por efecto del clima

- Accidentes de trabajadores
- Obras adicionales
- Deslizamientos por efecto del clima
- Derrumbes, entre otros.

Este monto siempre es utilizado en el desarrollo del proyecto ya que siempre se presenta un porcentaje de incertidumbre durante la ejecución de la construcción.

**Imprevisión**, “falta de acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles”, lo cual no es lo mismo que **imprevisto**, puesto que en la ejecución de los presupuestos de obra los imprevistos están determinados y se tiene plena seguridad de su eventual presencia ya que es un riesgo normal en todo el desarrollo del proyecto. (13)

#### 4.- CONCLUSIÓN

El AIU es una estipulación que puede pactarse en los contratos en desarrollo del principio de la autonomía de la voluntad de las partes, es de aclarar que no se conoce ordenamiento legal que lo regule. (14)

El AIU se refiere a los costos requeridos para la ejecución del contrato, donde:

A, significa Administración:

La Administración son los costos indirectos necesarios para el desarrollo de un proyecto, como honorarios, impuestos, entre otros.

I, significa Imprevistos, dependen de la naturaleza de cada contrato y constituyen el alea del negocio, es decir los riesgos normales en que incurre el contratista. En este término cabe hacer referencia.

Sobrecosto:

Valor adicional a todos los costos presupuestados que son necesarios para dar término a la obra, del cual se espera un retorno.

U, significa Utilidad,

La Utilidad es la ganancia que el contratista espera recibir por la realización del contrato, la cual debe ser garantizada por las entidades.

Cada contrato comporta un negocio jurídico en particular, por ende connota unas características especiales, en tal virtud la administración de acuerdo a las condiciones de cada contrato y a la conveniencia para las partes, puede determinar la viabilidad para pactar esta figura, sin que ello se torne ilegal. En este orden, la procedencia del mismo depende de la complejidad del negocio y de las obligaciones que se deriven del contrato mismo y no de otros factores.

El contrato como negocio jurídico, tiene por objeto el cumplimiento de los fines estatales y la debida prestación del servicio público, además, la percepción de utilidad económica para el contratista debe ser garantizada por el Estado.

El AIU es un rubro variable según la complejidad del proyecto. El porcentaje de la Administración que generalmente es del 15%, incluye los costos de personal que participa indirectamente en la ejecución de las obras (cargos ejecutivos y administrativos en oficinas).

El porcentaje destinado a Imprevistos es asignado según la posibilidad que tenga cada proyecto de tener sobrecostos adicionales no contemplados en el presupuesto inicial de las obras de construcción. (15)

La Utilidad es un porcentaje establecido por política de la empresa y varía de acuerdo a cada situación.

Le expresamos que Usted puede conocer y consultar los conceptos que, con relación a este y otros temas, ha proferido la Oficina Jurídica, visitando el enlace normatividad –conceptos de nuestro portal institucional: [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico, por lo tanto, solamente constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 230 de la Constitución Política, 26 del Código Civil y 25 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

Cordial saludo,

**RAFAEL**  
Director Oficina Jurídica

**ENRIQUE**

**ROMERO**

**CRUZ**

*Anexo: Lo enunciado en sesenta y dos (62) folios útiles.*

*Copia: Doctores CLAUDIA CRISTINA SERRANO EVERS, Contralora Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, YURI CHILLÁN REYES, Secretario General, Alcaldía de Bogotá, D.C., (Ver radicados 1- 2011-38221 y 1-2011-38043, Circular 085 de septiembre 09 de 2011 –Alcaldía-).*

*Proyectó: Gloria L. Andeotti Caro, Profesional Universitario.*

*Revisión Jurídica: María Fernanda Rojas Castellanos, Asesora de Gestión.*

*Revisión de forma: María Stella Romero Nieto. NR: 2011ER83696*

**Pie de página:**

**(1)** Catalina Garavito Lara (Estudiante de derecho U. Externado)

**(2)** CIRCULAR 085 DE 2011, (Septiembre 9),

*Para: SECRETARIOS/AS DE DESPACHOS; DIRECTORES/AS DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO Y DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES, CON Y SIN PERSONERÍA DEL ORDEN DISTRITAL; DIRECTORES/AS, Y GERENTES/AS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, INCLUIDAS LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, RECTOR/A DEL ENTE UNIVERSITARIO AUTÓNOMA, ALCALDES/AS LOCALES.*

*De: SECRETARIO GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.*

*Asunto: Derecho de Petición de información. Radicados Nos. 1-2011-38221 y 1-2011-38043. Cordialmente, YURI CHILLÁN REYES. Secretario General. c.c. Señora Catalina Garavito Lara.*

**(3)** PINO Ricci Jorge, El Régimen jurídico de los contratos estatales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C. 2005.

(4) SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS. El Sistema de Precios Unitarios ha sido la modalidad de pago más utilizada por las entidades en razón a la equidad que genera frente a las prestaciones económicas. El contratista recibe el pago y la entidad cancela única y exclusivamente sobre las actividades efectivamente ejecutadas, a razón del valor unitario previamente acordado. La ejecución de una mayor o menor cantidad de obra no afecta la economía del contrato porque la entidad estatal tiene la obligación de cancelar las cantidades realmente ejecutadas. Así mismo, el contratista tiene la obligación de ejecutar las cantidades de obra que se requieran para el adecuado cumplimiento del objeto 4.

La manera más conveniente de regular esta modalidad de pago en las condiciones para proponer, pliegos y el contrato, según el caso, es la siguiente:

La obra que se va a construir se divide en varias actividades (ítems) claramente descritas, con la determinación de la medida (m<sup>2</sup>, m<sup>3</sup>, unidad, etc.) y se acuerda un valor por cada unidad de medida. Este valor se multiplica por la cantidad estimada, la cual puede aumentar –mayores cantidades de obra- o disminuir –menores cantidades de obra-. Durante la ejecución contractual las cantidades de obra son, entonces, aproximadas 4. En este aspecto el Consejo de Estado señaló:

“Existen eventos en los que pueden determinarse con una gran precisión las unidades o cantidades de obra que se van a ejecutar; pero existen otros (...) en los que el estimativo hecho de los distintos ítems apenas es aproximado y para fines más que todo fiscales, y donde es fácil que se queden ítems sin indicar y obviamente sin valorar”.<sup>4</sup>

Cada uno de los valores unitarios se desprenden de un análisis de los componentes requeridos para su elaboración, estudio que se denomina generalmente “análisis de precios unitarios”.

(5) PINO Ricci Jorge, El Régimen jurídico de los contratos estatales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C. 2005, páginas 416 a 422.

(6) APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA EL CÁLCULO DEL AIU ...  
[www.revistas.unal.edu.co/index.php/dyna/article/viewFile/.../16732](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/dyna/article/viewFile/.../16732)

(7) APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA EL CÁLCULO DEL AIU ...  
[www.revistas.unal.edu.co/index.php/dyna/article/viewFile/.../16732](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/dyna/article/viewFile/.../16732)

(8) ART. 3 del Decreto 1372 de 1992—Impuesto sobre las ventas en los contratos de construcción de bien inmueble. En los contratos de construcción de bien inmueble, el impuesto sobre las ventas se genera sobre la **parte** de los **ingresos** correspondiente a los honorarios obtenidos por el constructor. **Cuando no se pacten honorarios el impuesto se causará sobre la remuneración del servicio que corresponda a la utilidad del constructor.** Para estos efectos, en el respectivo contrato se señalará la parte correspondiente a los honorarios o utilidad, la cual en ningún caso podrá ser inferior a la que comercialmente corresponda a contratos iguales o similares.

(9) Para evitar la paralización del contrato mientras se consiguen los recursos y se surten los trámites administrativos que permitan cubrir el costo de imprevistos menores que surjan durante su ejecución.

(10) Universidad Javeriana, Tesis –Análisis y recopilación de extractos de la jurisprudencia arbitral en Contratación estatal a partir de la vigencia de la Ley 80 de 1993.

(11) Laudos entre Concesión Santa Marta –Paraguachón S.A. Vis. Instituto Nacional de Vías – Inviás. 24 de agosto de 2011; Laudo entre Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías – Consorcio Constructora Norberto Odebrecht S.A. y Conciviles S.A. 9 marzo de 2002.

(12) Universidad Javeriana, Tesis –Análisis y recopilación de extractos de la jurisprudencia arbitral en Contratación estatal a partir de la vigencia de la Ley 80 de 1993.

(13) APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA EL CÁLCULO DEL AIU ...  
[www.revistas.unal.edu.co/index.php/dyna/article/viewFile/.../16732](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/dyna/article/viewFile/.../16732)

(14) APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA EL CÁLCULO DEL AIU ...  
[www.revistas.unal.edu.co/index.php/dyna/article/viewFile/.../16732](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/dyna/article/viewFile/.../16732)

(15) APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA EL CÁLCULO DEL AIU ...  
[www.revistas.unal.edu.co/index.php/dyna/article/viewFile/.../16732](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/dyna/article/viewFile/.../16732)