

## **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 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. 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, por la realización integral del objeto del contrato, sin discriminar unidades–, y iii) la administración delegada de recursos – en la que se distinguen los costos de inversión de los honorarios del administrador–.

### **SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS – Noción – APU - AIU**

[...] el sistema de precios unitarios es un método en el marco del cual la entidad contratante, al momento de estimar valor del contrato separa a 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–, solicitando a los proponentes que discriminen los últimos al momento de presentar la propuesta. 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 cuales se suman a los costos indirectos los cuales deben ser establecidos aplicando la metodología que la Entidad Estatal estime más adecuada para contrato, de acuerdo con su objeto.

[...]

En lo relativo a la determinación de costos indirectos de los contratos estatales de tracto sucesivo, especialmente en los de obra pública, ha hecho carrera la metodología de AIU acrónimo que integra las variables Administración, Imprevistos y Utilidad, que se calcula como un porcentaje aplicado a los costos directos. Al respecto, 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



## **SISTEMA DE FACTOR MULTIPLICADOR – Noción – Costos directos – Imputables al contrato**

[...] el factor multiplicador es una metodología permite imputar al contrato los costos directos asociados a prestaciones laborales y sociales del personal vinculado con carácter exclusivo al proyecto, la utilidad del ingeniero y los costos de administración asociados al personal, afectando el valor parcial de la oferta por un factor multiplicador . De esta manera se obtiene un subtotal de costos directos a partir de la sumatoria de los valores correspondientes los salarios del personal, incrementado a partir de su multiplicación por un factor que suele consistir en una cifra de dos dígitos, con una parte entera y otra decimal. Esto sin perjuicio de la incorporación de otros costos directos como viáticos, alquiler de equipos, oficinas, etc, cuya discriminación se exige de manera separada de los costos de personal, para ser sumados al valor resultante la aplicación del factor multiplicador.

Bogotá D.C., 23 de julio de 2024



Señora  
**Giomar Liliana Gutiérrez Sánchez**  
[ggutierrez@ani.gov.co](mailto:ggutierrez@ani.gov.co)  
Ciudad

### **Concepto C- 167 de 2024**

**Temas:** DETERMINACIÓN DEL VALOR DEL CONTRATO – Etapa de planeación – Metodologías – Factores que inciden / SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS – Noción – APU – AIU / SISTEMA DE FACTOR MULTIPLICADOR – Noción – Costos directos –Imputables al contrato

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. P20240611005998

Estimada señora Gutiérrez:

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 del 11 de junio de 2024, en la que realiza las siguientes preguntas:



“1. ¿Qué es el factor multiplicador? 2. ¿Cuáles son los conceptos que comprende o puede comprender el factor multiplicador? 3. ¿El factor multiplicador sólo aplica para contratos con precios unitarios? 4. Desde el punto de vista conceptual, ¿es posible pactar un AIU en contratos de interventoría de obra o contratos de interventoría a los contratos de concesión? 5. ¿Cuál es la diferencia entre el factor multiplicador y el AIU? 6. Desde el punto de vista conceptual, ¿es procedente pactar en un mismo contrato Factores multiplicadores y AIU? O ¿Es incompatible el AIU con el factor multiplicador? ¿Cómo se aplica esta respuesta para los contratos de interventoría de obras e interventorías a contratos de concesión?” [sic]

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 los problemas jurídicos de su consulta.

### **1. Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, se evidencia que la misma está relacionada con la aplicación de las metodologías del *factor multiplicador* y el AIU como mecanismos para determinar el valor en los contratos estatales, por lo que, para responder su solicitud, dentro de los límites de la competencia



consultiva de esta Subdirección se resolverán las siguientes preguntas: i) ¿qué es el factor multiplicador? ¿cuáles son los conceptos que comprende o puede comprender el factor multiplicador? ii) ¿el factor multiplicador sólo aplica para contratos con precios unitarios?; iii) ¿es posible pactar un AIU en contratos de interventoría a obras o concesiones?; iv) ¿En qué se diferencian el *factor multiplicador* y el AIU?; y v) ¿es procedente pactar en un mismo contrato *factor multiplicador* y AIU?

## 2. Respuestas:

En respuesta a cada uno de los problemas antes planteados la Agencia manifiesta:

i) El *factor multiplicador* es un sistema que permite imputar al contrato los costos directos asociados a las prestaciones laborales y sociales del personal vinculado con carácter exclusivo al proyecto, así como conceptos asociados a prestaciones sociales, la utilidad del ingeniero y los costos de administración. De esta manera se obtiene un subtotal de costos directos a partir de la sumatoria de los valores correspondientes a los salarios del personal, incrementando a partir de su multiplicación por un factor que suele consistir en una cifra de dos dígitos, con una parte entera y otra decimal. Esto sin perjuicio de la incorporación de otros costos directos como viáticos, alquiler de equipos, oficinas, etc., cuya discriminación se exige de manera separada de los costos de personal, para ser sumados al valor resultante la aplicación del factor multiplicador.

ii) El *factor multiplicador* no está ligado a nivel normativo con el sistema de precios unitarios. Sin embargo, su metodología es de común utilización en contratos que optan por este, en la medida en que esta solo incluye los costos directos e indirectos asociados al personal, más no incluye los otros costos directos e indirectos en los que puede incurrir el contratista, por lo que deben incorporarse en el valor del contrato y en las propuestas económicas de manera separada a los costos de personal afectados por el factor multiplicador,



ya sea mediante el sistema de precios unitarios o mediante partidas globales adicionales a las referentes al factor multiplicador. En ese sentido, contratos que optan por sistemas como el de precio global, en el que el que los costos directos e indirectos y la utilidad del contratista se integran en un solo valor total que paga al contratista, no resulta en principio adecuada la aplicación del factor multiplicador en tanto los costos que el mismo incorpora al contrato, se incluyen dentro del referido valor global. Esto sin perjuicio de que en estos eventos las Entidades Estatales puedan utilizar el factor multiplicador en el etapa de planeación para establecer el presupuesto oficial del Proceso de Contratación.

iii) En la medida en que las Entidades Estatales gozan de discrecionalidad para determinar el valor del contrato, la forma de pago y la retribución del mismo, bien podrían optar por aplicar la metodología de AIU a los contratos de interventoría, en la medida en la que estos son contratos de tracto sucesivo en el marco de cuya ejecución el contratista bien puede incurrir en costos indirectos o de Administración –A–, imprevistos –I– y está llamado a recibir una utilidad–U–. No obstante, en este tipo de contratos resulta más común la aplicación del *factor multiplicador*.

iv) Las metodologías de AIU y *factor multiplicador* se diferencian en que, mientras que la primera incluye de manera general los conceptos de costos indirectos–A–, imprevistos–I– y la utilidad del contratista–U–, la segunda solo incluye los costos directos e indirectos asociados al personal, junto con la utilidad del consultor, dejando de lado los demás costos directos e indirectos en los que puede incurrir el contratista para desarrollar el contrato, los cuales se deben incorporar en una partida diferente a la afectada por el factor multiplicador, en orden de incurrir en duplicidades.

v) Si bien la ley no prohíbe la utilización de las metodologías de AIU y *factor multiplicador* en un mismo contrato, teniendo en cuenta que las mismas están concebidas para objetos contractuales disímiles, esto podría considerarse improcedente. Sin embargo, la discrecionalidad y autonomía que les asiste a las Entidades Estatales para desarrollar su actividad contractual permite que en los casos en los que se considere justificado, se pueda incorporar de manera

de manera complementaria el AIU y el factor multiplicador, incorporando criterios de razonabilidad y proporcionalidad acordes con los principios de gestión fiscal que garanticen una cumplida ejecución de los recursos públicos y eviten dar lugar a enriquecimiento sin causa. En ese sentido, la compatibilidad del AIU y el factor multiplicador en un mismo contrato dependerá de las condiciones en las que la Entidad Estatal lo incorpore el respectivo Proceso de Contratación.

### 3. Razones de la respuesta

Las respuestas anteriores se sustentan en las siguientes consideraciones:

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. 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, por la realización integral del objeto del contrato, 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 ello, como se indicó, las Entidades Estatales en la etapa previa a la contratación, es decir en la fase de planeación y, dependiendo de la tipología contractual, determinarán la metodología mediante la cual realizarán el cálculo



del valor o precio del contrato, apoyándose entre otros aspectos, en la costumbre mercantil o el conocimiento impartido en ciertas ciencias como la ingeniería, de las que son propias los sistemas de precios unitarios y el del factor multiplicador. Sin embargo, es preciso aclarar que ni el sistema de precios unitarios ni el factor multiplicador son asuntos expresamente regulados en el conjunto de las disposiciones legales o reglamentarias que integran la normativa contractual del Estado, pues la justificación de estas formas de establecer o cotizar el precio, se itera, procede incluso, de la formación universitaria que reciben los ingenieros, a quienes se les enseña esta metodología para elaborar las ofertas. En ese sentido, estas metodologías para la configuración del precio de contrato, determinantes para la elaboración de la propuesta económica, no proceden de la ley ni del reglamento, sino de la costumbre<sup>1</sup>.

En ese sentido, pese a que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública– en adelante EGCAP– no establece una regulación integral o detallada conforme a la cual se deba dar la estructuración del valor del contrato cuando se usa el sistema de precios unitarios, el Decreto 1082 de 2015 impone taxativamente una carga justificativa para las entidades que utilicen dicho sistema. Al respecto, el artículo 2.2.1.1.2.1.1 *ibidem* que regula el contenido del estudio del sector, indica en su numeral 4 que: *"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 aquello"*. En todo caso, esta Agencia estima que, si bien el factor multiplicador no está mencionado en el referido artículo, ello no implica que la entidad esté exenta del deber de incluir en los estudios previos, la razón por la cual determinó la viabilidad o conveniencia de usar tal metodología para estimar el valor del contrato, esto, independientemente del método que haya utilizado para calcularlo.

Conforme a lo anterior, el principal sustento para que las Entidades Estatales sujetas al EGCAP, como las excluidas de este, apliquen las referidas metodologías, es la autonomía de la que gozan para la estructuración de las condiciones del negocio jurídico, determinado el sistema más apropiado para

---

<sup>1</sup> MARÍN CORTÉS, Fabian G., El precio. Serie: Las Cláusulas del Contrato Estatal, Ed. Jurídica Sánchez R. Bogotá, 2012. pp. 64-65.

satisfacer los fines de la contratación, respetando los límites previstos en el ordenamiento. De ahí que, las entidades cuenten con la discrecionalidad para disponer en los documentos del proceso, la aplicación de metodologías como el sistema de precios unitarios y el sistema del factor multiplicador, siempre que resulten adecuadas y proporcionales al objeto del contrato.

Ahora bien, el sistema de precios unitarios es un método en el marco del cual la entidad contratante, al momento de estimar valor del contrato separa a 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–, solicitando a los proponentes que discriminen los últimos al momento de presentar la propuesta. 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 cuales se suman a los costos indirectos los cuales deben ser establecidos aplicando la metodología que la Entidad Estatal estime más adecuada para contrato, de acuerdo con su objeto.

En relación con los precios unitarios ha señalado la jurisprudencia que “en la conformación de dichos precios unitarios, se tienen en cuenta todos los gastos que se requieren para realizar la unidad de medida respectiva –el metro lineal, el metro cúbico, el metro cuadrado, etc.-. Y lo que comúnmente se denomina análisis de precios unitarios, corresponde a la descomposición de los mismos para determinar los costos que los conforman: la maquinaria que se utilizará, calculando el valor por el tiempo que se requiera; la mano de obra, teniendo en cuenta el costo hora-hombre, y cuántas personas se requieren para la ejecución de esa unidad de medida; la cantidad de los materiales necesarios, etc.”<sup>2</sup>.

En lo relativo a la determinación de costos indirectos de los contratos estatales de tracto sucesivo, especialmente en los de obra pública, ha hecho

---

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

carrera la metodología de AIU acrónimo que integra las variables Administración, Imprevistos y Utilidad, que se calcula como un porcentaje aplicado a los costos directos. Al respecto, 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”<sup>3</sup>.

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;

---

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



ii) los imprevistos, que es el porcentaje destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presenten durante la ejecución del contrato, esto es, el álea normal del contrato: I;

iii) la utilidad o el beneficio económico que pretende percibir el contratista por la ejecución del contrato, esto es: U.

Ahora, teniendo en cuenta que no existe ninguna reglamentación que establezca porcentajes mínimos o máximos para determinar el A.I.U., cada empresa o comerciante de acuerdo con su infraestructura, experiencia, las condiciones del mercado, la naturaleza del contrato a celebrar, entre otros factores, establece su estructura de costos conforme a la cual se compromete a ejecutar cabalmente un contrato en el caso de que le sea adjudicado<sup>4</sup>.

A su turno, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo en concepto del 5 de septiembre de 2018<sup>5</sup> que "el concepto del A.I.U. comprende la Administración (costos indirectos) imprevistos y utilidades, y en algunos contratos este valor aparece cuantificado en forma independiente al valor de la obra y como un porcentaje de la misma<sup>6</sup>, sin perjuicio que en otros contratos este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios"<sup>7</sup>.

---

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

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de septiembre de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00124-00 C.P. Édgar González López.

<sup>6</sup> "Los costos indirectos incorporados en el A, corresponden como regla general a gastos de la oficina central, honorarios del director de obra, y de personal especializado. Generalmente estos costos pueden estar compartidos con los diversos contratos de obra que en forma simultánea esté ejecutando el contratista. Un ejemplo corresponde a los costos de la oficina central, y de los asesores de proyectos".

<sup>7</sup> "...la utilidad es el beneficio económico que pretende percibir el contratista por la ejecución del contrato y por costos de administración se han tenido como tales los que constituyen costos indirectos para la operación del contrato, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista; el porcentaje para imprevistos, como su nombre lo indica, está destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se 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).

De otra parte, para la determinación de los costos indirectos de los contratos de consultoría y la presentación de ofertas en procesos de concurso de méritos es común y aceptada la utilización del mecanismo del factor multiplicador. Esta metodología al igual que el AIU no se encuentra hoy día regulada en el ordenamiento jurídico, sin embargo, la misma estuvo en su momento reglamenta en el Decreto 1552 de 1983<sup>8</sup>, norma referente al desarrollo de proceso concursos para la selección de consultores, antes de la entrada en vigor de la Ley 80 de 1993. El artículo 33 del Decreto 1522 de 1983 establecía que el costo total de contrato de consultoría debía “[...] *cubrir íntegramente los costos directos derivados de la ejecución de la consultoría y el estimado de los indirectos y la utilidad del consultor*”<sup>9</sup>, mientras que el segundo inciso del artículo 34 señalaba *“Para cubrir los costos de provisión laboral prestacional, los costos indirectos y la utilidad del consultor, podrá utilizarse el método del factor multiplicador. Este consiste en un factor que, aplicado a los costos directos de personal, arroja un monto que cubre los anteriormente mencionados”*<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> El factor multiplicador se encontraba regulado en los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 1522 de 1983, “Por el cual se dictan normas sobre registro de proponentes y concurso de méritos”. No obstante, este reglamento fue posteriormente derogado por el Decreto 2326 de 1995, “Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993 en cuanto a los Concursos para la selección de consultores de diseño, planos, anteproyectos y proyectos arquitectónicos, se hace una adición al Decreto 1584 de 1994 y se dictan otras disposiciones”.

<sup>9</sup>Decreto 1523 de 1983: “Artículo 33. Costo del contrato de consultoría. El costo total del contrato debe cubrir íntegramente los costos directos derivados de la ejecución de la consultoría y el estimado de los indirectos y la utilidad del consultor.

Para definir el costo del contrato, los de operación del consultor se clasificarán así:

Costos directos del personal del proyecto. Los cuales están constituidos por los salarios del personal profesional, técnico y auxiliar asignado para ejecutar labores directamente en el contrato.

El personal aquí incluido debe tener vinculación laboral con el consultor; sus prestaciones sociales o laborales se presentarán en forma separada y se cubrirán con el factor multiplicador cuando se utilice este sistema de cálculo.

Otros costos directos. En estos costos se incluyen el de otros insumos requeridos para la ejecución del contrato, tales como honorarios por servicios pagados por el consultor, gastos de viaje, acarreos y transportes, alquiler de equipos, suministros de material y los insumos que se presupuesten como necesarios para la normal ejecución del a contrato.

Costos indirectos. Corresponden a aquellos gastos que tiene la organización del consultor para poder ofrecer la disponibilidad de su servicio.

Utilidad. Es el beneficio económico que recibe el consultor por ejecutar el contrato”.

<sup>10</sup> Decreto 1523 de 1983: “Artículo 34. Factores y criterios sobre costos de la consultoría. En el cálculo de los costos directos se tendrá como guía, cuando éstas existan, las tarifas que con aprobación del Gobierno se hayan determinado por las asociaciones que tengan el carácter de cuerpo consultivo del mismo o, en defecto de aquellas, por las tarifas que determine la entidad delegada para tal efecto por el Gobierno.

Esta normativa no se encuentra vigente al haber sido derogada por el Decreto 2326 de 1995, y comoquiera que las disposiciones que hoy día regulan los concursos de méritos no establecen una regulación análoga a la de los artículos 33 y 34 del Decreto 1522 de 1993, que estableciera de manera tan detallada la forma en determinar el valor de los contratos de consultoría. Sin embargo, su análisis ofrece ciertas claridades en torno a como se ha incorporado el sistema del factor multiplicador en la práctica contractual adelantada en vigencia de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, reglamentadas en el Decreto 1082 de 2015, cuerpos normativos que si bien no se refieren de manera expresa al uso del factor multiplicador, tampoco restringen su uso en el marco de la discrecionalidad que les asiste a las Entidades Estatales para determinar el valor de los contratos estatales que desarrollan<sup>11</sup>.

De esta manera, el factor multiplicador es una metodología permite imputar al contrato los costos directos asociados a prestaciones laborales y sociales del personal vinculado con carácter exclusivo al proyecto, la utilidad del ingeniero y los costos de administración asociados al personal, afectando el valor parcial de la oferta por un factor multiplicador<sup>12</sup>. De esta manera se obtiene un

---

Para cubrir los costos de provisión laboral prestacional, los costos indirectos y la utilidad del consultor, podrá utilizarse el método del factor multiplicador. Este consiste en un factor que, aplicado a los costos directos de personal, arroja un monto que cubre los anteriormente mencionados. Adicionalmente, podrá reconocerse hasta un diez por ciento (10%) de los otros costos directos para cubrir los gastos de administración de los mismos.

La entidad contratante podrá utilizar otros métodos técnicos que reflejen, sobre base cierta, el costo del contrato”.

<sup>11</sup>Frente a ello, esta Agencia en respuesta a consulta del 27 de septiembre de 2017, indicó, «en los concursos de méritos no es obligatorio aplicar el factor multiplicador debido a que no existe norma vigente que lo haya previsto de manera expresa en la forma de pago de los contratos de consultoría y/o interventoría. Pero es viable jurídicamente utilizar el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, caso en el cual, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo» Radicación: Respuesta a consulta #420171400006240 Temas: Contrato de consultoría Tipo de asunto consultado: Cómo se aplica y evalúa el factor multiplicador. Este concepto a su vez fue reiterado en los conceptos

<sup>12</sup>Frente a ello, esta Agencia en respuesta a consulta del 27 de septiembre de 2017, indicó, «en los concursos de méritos no es obligatorio aplicar el factor multiplicador debido a que no existe norma vigente que lo haya previsto de manera expresa en la forma de pago de los contratos de consultoría y/o interventoría. Pero es viable jurídicamente utilizar el factor multiplicador como fórmula para la determinación de los costos del contrato, caso en el cual, el contratista debe demostrar el gasto de todos los componentes de costo que se tuvieron en cuenta para determinarlo» Radicación: Respuesta a consulta #420171400006240 Temas: Contrato de consultoría Tipo de asunto consultado: Cómo se aplica y evalúa el factor multiplicador.



subtotal de costos directos a partir de la sumatoria de los valores correspondientes los salarios del personal, incrementado a partir de su multiplicación por un factor que suele consistir en una cifra de dos dígitos, con una parte entera y otra decimal. Esto sin perjuicio de la incorporación de otros costos directos como viáticos, alquiler de equipos, oficinas, etc, cuya discriminación se exige de manera separada de los costos de personal, para ser sumados al valor resultante la aplicación del factor multiplicador.

Es importante indicar que, en la medida en que ni el AIU, ni el factor multiplicar se aplican en virtud de una normativa en particular, sino en atención a la discrecionalidad de las Entidades Estatales para establecer el valor y forma de pago de los contratos que celebran, así como de la autonomía de los proponentes para presentar sus ofertas en el marco de Procesos de Contratación, su aplicación no está limitada a un tipo contractual en específico o a sistema para la determinación del precio. Sin embargo, para responder a su consulta es preciso indicar que, de acuerdo con lo hasta ahora explicado, el factor multiplicador solo suele incluir los costos directos e indirectos asociados al personal, más no incluye los otros costos directos en los que puede incurrir el contratista –v.g. insumos requeridos para la ejecución del contrato, transporte, acarreo, alquiler de equipos, etc.–, así como tampoco incluye los costos indirectos diferentes a los del personal, los cuales también podrían presentarse de acuerdo con el objeto del contrato, por lo que deben incorporarse en el valor del contrato y en las propuestas económicas de manera separada a los costos de personal afectados por el factor multiplicador, ya sea mediante el sistema de precios unitarios o mediante partidas globales adicionales a las referentes al factor multiplicador.

Con todo, es claro que, en sistemas como el de precio global, en el que los costos directos e indirectos y la utilidad del contratista se integran en un solo valor total que paga al contratista, no resulta en principio adecuada la aplicación del factor multiplicador en tanto los costos que el mismo incorpora al contrato, se incluyen dentro del referido valor global. Esto sin perjuicio de que en estas situaciones las Entidades Estatales puedan utilizar el factor multiplicador en el etapa de planeación para establecer el presupuesto oficial del Proceso de Contratación.

De otra parte, en torno a la aplicación del factor multiplicador en contratos de interventoría, se estima que lo misma resulta razonable y común en la práctica en tanto estos son una modalidad del contrato de consultoría, a luz de lo dispuesto en el artículo 32, numeral 2 de la Ley 80 de 1993 de 1993. No obstante, en la medida en que que las Entidades Estatales gozan de discrecionalidad para determinar el valor del contrato, la forma de pago y la retribución del mismo, bien podrían optarse por aplicar la metodología de AIU a los contratos de interventoría, en la medida en la que estos son contratos de tracto sucesivo en el marco de cuya ejecución el contratista bien puede incurrir en costos indirectos o de Administración –A–, imprevistos –I– y está llamado a recibir una utilidad–U–. No obstante, en este tipo de contratos resulta más común la aplicación del factor multiplicador.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso indicar que las metodologías de AIU y *factor multiplicador* se diferencian sustancialmente en que, mientras que la primera incluye conceptos como los costos indirectos, imprevistos y la utilidad del contratista, la segunda solo incluye los costos directos e indirectos asociados al personal, junto con la utilidad del consultor, dejando de lado los demás costos directos e indirectos en los que puede incurrir el contratista para desarrollar el contrato, los cuales se deben incorporar en una partida diferente a la afectada por el factor multiplicador, en orden de incurrir en duplicidades.

Conforme a lo anterior, para responder a su consulta es necesario indicar que, si bien la ley no prohíbe la utilización de las metodologías de AIU y factor multiplicador en un mismo contrato, teniendo en cuenta que las mismas están concebidas para objetos contractuales disímiles, esto podría considerarse improcedente. No obstante, la discrecionalidad y autonomía que les asiste a las Entidades Estatales para desarrollar su actividad contractual permite que en los casos en los que lo consideren justificado, puedan incorporar de manera de manera complementaria el AIU y el factor multiplicador, incorporando criterios de razonabilidad y proporcionalidad acordes con los principios de gestión fiscal que garanticen una cumplida ejecución de los recursos públicos y eviten dar lugar a enriquecimiento sin causa. En ese sentido, la compatibilidad del AIU y el factor multiplicador en un mismo contrato dependerá de las condiciones en las que la Entidad Estatal lo regule en los Documentos del Proceso.

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

- Ley 80 de 1993. Artículos 32 y 40
- Decreto 1522 de 1983. Artículos 33, 34 y 35
- Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.1.2.1.1
- 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, C.P. Édgar González López, Exp. No. 2386.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 19 de julio de 2018, M.P. Marta Nubia Velázquez Rico, Exp. No. 57.576.
- PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2005.
- MARÍN CORTÉS, Fabian G., El precio. Serie: Las Cláusulas del Contrato Estatal, Ed. Jurídica Sánchez R. Bogotá, 2012.
- Contraloría General de la República. Oficina Jurídica, Concepto de 26 de marzo de 2021. Rad. 2021IE000010.

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

Sobre la determinación del precio o valor en los contratos estatales se pronunció esta Subdirección en los conceptos C-064 del 28 de febrero de 2020, C-150 del 18 de marzo de 2020, C-075 del 26 de marzo de 2020, C-180 del 13 de abril de 2020, C-344 del 26 de mayo de 2020, C-765 del 7 de enero de 2021, C-411 del 17 de agosto de 2021, C-650 del 22 de diciembre de 2021, C-238 del 27 de abril



de 2022, C-432 del 13 de julio de 2022, C-590 del 20 de septiembre de 2022, C-716 del 15 de noviembre de 2022, C-114 del 4 de mayo de 2023, C-198 del 16 de junio de 2023, C-250 del 31 de julio de 2023 y C-288 del 14 de julio de 2023, entre otros. 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>. El jueves 25 de julio de 7:00 a 10:00 PM, se realizará el despliegue evolutivo de la plataforma de la relatoría con el fin de facilitarle a los partícipes de la compra pública la búsqueda de nuestros conceptos, providencias indizadas, laudos arbitrales y normativas relacionadas con temas de contratación estatal. Este cambio impactará de forma positiva a nuestros usuarios, quienes tenían dificultad al encontrar temas de interés.

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

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

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

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

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

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



Agencia Nacional  
de Contratación Pública  
Colombia Compra Eficiente

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

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

Elaboraron Nasly Yeana Mosquera Rivas  
Analista T2-06 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Lida Milena Guanumen Pacheco  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo  
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

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