**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Propuesta económica –** **Presentación**

Específicamente, para la propuesta económica, el «Documento Base» de los Documentos Tipo señala que se debe elaborar a partir del contenido del «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial», y su forma de presentación esta reglada en los numerales «2.3. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA» y «4.1. OFERTA ECONÓMICA».

**DOCUMENTOS TIPO – Presentación de la oferta – Formatos adicionales**

En todo caso, no es posible que la entidad solicite los presupuestos de los componentes social, ambiental y de tráfico, de la oferta económica en formatos adicionales a los establecidos en los Documentos Tipo, ya que estos son inalterables de acuerdo con el artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 342 de 2019, y el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» debe ser utilizado según la modalidad de pago escogida por la entidad, de acuerdo con lo establecido anteriormente. Si la entidad quiere conocer el presupuesto de los componentes social, ambiental y de tráfico, de la oferta económica, puede incluir ítems relacionados con esto en la hoja 1 del «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial», que es el presupuesto oficial, o hacerlo a través de la hoja 2 que es el APU que permite desagregar los ítems de la hoja 1.

**FORMULARIO 1 – Presupuesto oficial – Contenido – Obligatoriedad**

El Decreto 342 de 2019, en el artículo 2.2.1.2.6.1.2., define el alcance de los Documentos Tipo y los enlista, señalando que existe un formulario denominado «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial». En este formulario la entidad elabora y presenta el presupuesto oficial, y 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. Por lo tanto, las entidades, para elaborarlo, deben tener en cuenta diferentes variables.

**FORMULARIO 1 – Notas**

El «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» incluye 6 notas. Cuando la entidad estructura el formulario a través de precios unitarios debe aplicar las notas allí incluidas, con excepción de la «Nota 6», por cuanto estas notas responden a la forma adoptada por los Documentos Tipo –de las muchas posibles–, para el cálculo de los precios unitarios y el reconocimiento del A.I.U, por lo tanto, su omisión afecta la aplicación y consistencia de las reglas establecidas en el «Documento Base» para esta forma de pago. Tratándose de otras modalidades de precio, la entidad puede o no configurar los aspectos señalados en las notas 3, 4 y 5.

**DOCUMENTOS TIPO – Causales de rechazo – Origen legal – Origen – Pliego de condiciones**

Finalmente, en el numeral «1.15 Causales de rechazo» se enuncian de forma taxativa las causales de rechazo ; y como la entidad tiene restringida la posibilidad de incluir nuevas causales, no será posible incluir causales de rechazo adicionales en ninguno de los documentos enlistados en el Decreto 342 de 2019, incluido el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» y sus notas.

**ANEXO 1 - ANEXO TÉCNICO – Contenido**

Entonces, el «Anexo 1 – Anexo Técnico» de los Documentos Tipo contiene: i) descripción del proyecto –alcance, sitio de trabajo, ubicación rural o urbana y distancia, entre otros–, ii) descripción obra actual o zona a intervenir –estado del lugar–, iii) principales actividades por ejecutar y alcance –expectativas de la entidad respecto de la contratación y principales ítems de pago–, iv) plazo para la ejecución del contrato –etapas y su inicio, si aplica–, v) forma de pago –anticipos y la justificación de su inclusión o exclusión–, vi) condiciones particulares del proyecto, vii) información sobre el personal profesional –el anexo señala las condiciones que la entidad tendrá en cuenta para analizar la información–, viii) posibles fuentes de materiales para el proyecto, ix) examen del sitio de la obra, x) obras provisionales, xi) señalización, xii) permisos, licencias y autorización –los que sean necesarios para la ejecución de la obra–, xiii) notas técnicas específicas para el proyecto –verificar con la guía de Colombia Compra Eficiente–, y xiv) documentos técnicos adicionales –los que la entidad considere como manuales, guías, apéndices, anexos o similares, requeridos para la ejecución del contrato–.

Bogotá D.C., **5-2-2020**

**N° Radicado: 2202013000000719**

Señor

**Santiago Andrés Sánchez**

Ciudad

**Concepto C ─ 016 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Presentación de la oferta económica / DOCUMENTOS TIPO – Presentación de la oferta económica – Formatos adicionales / FORMULARIO 1 – Contenido y obligatoriedad / FORMULARIO 1 – Notas / DOCUMENTOS TIPO – Causales de rechazo / ANEXO TÉCNICO - Contenido |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4201912000008508 |

Estimado señor Sánchez,

La Agencia Nacional de Contratación Pública ─ Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 23 de diciembre de 2019, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011.

**1. Presentación de la oferta económica y causales de rechazo en los Documentos Tipo: El «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial»**

Usted formula las siguientes preguntas:i)¿una entidad puede solicitar los presupuestos de los componentes social, ambiental y de tráfico, de la oferta económica en formatos adicionales a los establecidos en los Documentos Tipo?, y ii) ¿la entidad está en la obligación de aplicar una causal de rechazo establecida en las notas del formulario 1 de los Documentos Tipo, relacionada con la falta de presentación de los formatos adicionales al formulario 1 solicitados por la entidad?

Los Documentos Tipo, adoptados mediante el Decreto 342 de 2019, e implementados y desarrollados a través de la Resolución 1798 de 2019, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública ─ Colombia Compra Eficiente, establecen las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia, y los sistemas de ponderación de carácter obligatorio para las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública, que adelanten procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

Específicamente, para la propuesta económica, el «Documento Base» de los Documentos Tipo señala que se debe elaborar a partir del contenido del «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial», y su forma de presentación esta reglada en los numerales «2.3. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA» y «4.1. OFERTA ECONÓMICA».

Por tanto, para resolver su consulta, relacionada con la oferta económica en los Documentos Tipo: i) en primer lugar se definirá en cuál documento los proponentes deben diligenciar su oferta económica, y su contenido; ii) después se establecerá la forma en la que la entidad puede solicitarle a los oferentes el presupuesto de los componentes social, ambiental y de tráfico, de la oferta económica; iii) se analizará si es posible crear formatos adicionales al «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial», y iv) si es posible establecer causales de rechazo en las notas de este formulario.

**a) Creación y obligatoriedad del uso del «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial»**

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente estudió por primera vez este tema en la consulta No. 4201912000004987 del 14 de agosto de 2019, y reiteró la posición en las siguientes consultas: 4201913000005675 del 25 de septiembre de 2019, 4201912000005852 del 25 de septiembre de 2019, 4201912000006498 del 7 de octubre de 2019, y finalmente en la consulta 4201912000006447 del 10 de octubre de 2019. En todas sostuvo la idea que se reitera a continuación:

El Decreto 342 de 2019, en el artículo 2.2.1.2.6.1.2., define el alcance de los Documentos Tipo y los enlista, señalando que existe un formulario denominado «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial». En este formulario la entidad elabora y presenta el presupuesto oficial, y 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. Por lo tanto, las entidades, para elaborarlo, deben tener en cuenta diferentes variables[[1]](#footnote-1). Por ejemplo, deben considerar 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, que deben identificarse durante la etapa de planeación del procedimiento de contratación.

En la estructuración de los Documentos Tipo se consideraron dos opciones para establecer el formulario de presupuesto oficial y el formato de propuesta económica. Una de ellas era fijar dos documentos diferentes, de manera que la entidad publicará tanto el presupuesto oficial como el formato de oferta económica al cual se sujetaran los oferentes; sin embargo, esta opción, a juicio de la mesa técnica de estructuración de los Documentos Tipo, generaba la dificultad de presentar información duplicada y confundir a los oferentes. Así por ejemplo, si en el formulario de presupuesto oficial la entidad definía unas cantidades para un *ítem,* y en el formato de propuesta económica establecía otras diferentes para el mismo *ítem*, confundiría al oferente sobre las cantidades y generaría discusiones en la fase de evaluación.

La otra opción que se consideró fue que el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» tuviera las dos connotaciones o usos en los Documentos Tipo: i) por un lado, que fuera el formulario sobre el cual la entidad estructura y presenta el presupuesto oficial del procedimiento de contratación; y ii) por el otro, que fuera el formulario sobre el cual los proponentes elaboraran y presentaran su oferta económica. Esta doble connotación fue la adoptada, para evitar la duplicidad de información y permitir que las propuestas económicas fueran evaluadas con las variables, cantidades, unidades de medida y reglas consideradas por la entidad al estructurar su presupuesto oficial.

Los Documentos Tipo, incluido el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial», fueron elaborados con base en los pliegos de condiciones del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, cuyos presupuestos de sus procedimientos de contratación de obra pública, en su gran mayoría, son elaborados por precios unitarios, motivo por el cual las reglas del «Documento Base» y el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» fueron fijadas principalmente para este tipo de procedimientos. Sin embargo, teniendo en cuenta que para establecer el valor y la forma de pago de los contratos de obra existen diferentes métodos ̶ como son: i) precio global, ii) llave en mano, iii) administración delegada, iv) reembolso de gastos, entre otros ̶ , las entidades deben adecuar el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» y las reglas de los demás Documentos Tipo, siempre que no se modifiquen, alteren o contraríen las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación allí definidos.

Cuando el procedimiento de contratación es por precios unitarios, los Documentos Tipo establecen las reglas aplicables para la estructuración del presupuesto oficial, y la presentación y evaluación de la oferta económica. Por ello, el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» señala en la parte superior derecha: «[El presente formulario aplica para los procesos de contratación que tengan como forma de pago precios unitarios, la Entidad debe ajustarlo cuando la modalidad de pago corresponde a: precio global, llave en mano, administración delegada y reembolso de gastos]» (se eliminó del original el sombreado de la cita). Esta regla indica que las entidades que estructuren su presupuesto oficial por precios unitarios, deben utilizar el «Formulario» y solo pueden incluir los *ítems* de pago relacionados con los bienes, obras o servicios a contratar. Cuando la entidad opte por una modalidad de pago diferente, como las enunciadas, el contenido de este formulario se debe ajustar. Independientemente de la modalidad y de los ajustes que se requieran.

Ahora bien, teniendo en cuenta la dualidad de usos del «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» –como presupuesto oficial y como propuesta económica–, se deben establecer los momentos en los cuales se manifiesta en el procedimiento de contratación y la forma cómo debe interpretarse. De acuerdo con lo señalado previamente, la entidad, durante la etapa de planeación, debe estructurar su presupuesto oficial teniendo en cuenta diferentes variables que permiten justificar el valor del procedimiento de contratación, es decir, la manera cómo la entidad estableció el costo aproximado de la obra a contratar; e ilustrar al público y particularmente a los proponentes los aspectos que deben tener en cuenta al elaborar su ofrecimiento económico. Este primer momento se concreta al interior de la entidad, y se presenta a los proponentes con la publicación del procedimiento de contratación, permitiendo que los *ítems,* descripciones, unidades de medida, cantidades o valores puedan ser ajustados como consecuencia de las observaciones de los interesados.

**b) Contenido del «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial**» **y desagregación de la oferta económica**

Es necesario describir el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» para establecer su contenido y la forma en que la entidad puede solicitarle al proponente los presupuestos de los componentes social, ambiental y de tráfico de la oferta económica. Este Formulario es un documento en formato Excel con dos (2) hojas: i) el presupuesto oficial y ii) el análisis de precios unitarios - APU. En el presupuesto oficial la entidad puede enlistar *ítems de pago* que corresponden a los bienes, obras o servicios que se requieren para la ejecución de la obra pública de infraestructura de transporte que se contrata; y 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.*

Respecto a los *ítems de pago,* las entidades pueden incorporar *ítems* modificables y no modificables. La inclusión que hace la entidad de valores que no deben ser modificados por los proponentes al presentar sus ofertas es una práctica no generalizada ni obligatoria para todas las entidades, por cuanto la inclusión de estos *ítems* debe estar justificada en situaciones y eventos particulares de determinados procedimientos de contratación.

Cuando las entidades estructuran el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» incluyendo «*ítems* inmodificables» y justificado su decisión, los proponentes deben incluirlos dentro de la oferta económica sin modificar el valor que la entidad ha definido. En consecuencia, no son objeto de negociación y tienen que estar presentes en las propuestas, so pena de incurrir en la causal de rechazo que señala: «U. Que se hayan modificado los valores estimados en los presupuestos oficiales, como no modificables o inmodificables».

Las entidades, al elaborar el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» y cuando excepcionalmente requieran incluir «*ítems* con valores no modificables», tienen la obligación de establecer de manera clara y expresa cuáles son los valores que no deben modificar los proponentes, para lo cual deben hacer alguna mención o señal que permita diferenciarlos de los demás *ítems* que son objeto de ofrecimiento. Por lo tanto, se recomienda a las entidades poner frente a cada *ítem* alguna de las siguientes frases: «valor inmodificable», «no modificar», «inmodificable». Así, las entidades no deben rechazar ofertas cuando no esté claro cuáles valores son modificables.

Adicionalmente, cuando las entidades fijan *ítems* con valores inmodificables es porque consideran que deben estar presentes durante la ejecución del contrato para atender eventualidades, o porque se trata de *ítems* que por su naturaleza tienen una dinámica de ejecución diferente a los otros, como es el caso de las provisiones para ajustes, que se incluyen en el presupuesto y se ejecutan en la medida que se requieran hasta que se agote el valor previsto por la entidad.

La segunda hoja del «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» es el análisis de precios unitarios - APU, cuya estructura permite desagregar los *ítems* de la hoja 1, que es el presupuesto oficial, en: i) equipo, ii) materiales, iii) transportes, iv) mano de obra y v) costos indirectos. De acuerdo con lo establecido en el numeral 4.1 del Documento Base del Pliego Tipo, el desglose del APU es una referencia para que el contratista prepare la oferta; y el numeral 8.2 señala que el contratista debe diligenciarlo sin incluir variaciones respecto de los precios unitarios del «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial», porque estos son los que se utilizan para evaluar la oferta.

Teniendo en cuenta lo señalado sobre el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial», esto es, que tiene una doble función: tanto para que la entidad establezca el presupuesto oficial como para que el proponente presente su oferta económica; y que fue elaborado con base en los pliegos de condiciones del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, cuyos presupuestos son, en su mayoría, por precios unitarios, se concluye que la entidad puede incluir como *ítems* los componentes social, ambiental y de tráfico en el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial», siempre que su presupuesto se pueda establecer en precios unitarios, ya que el formulario es un documento con espacios en blanco y la entidad, como responsable de la estructuración de su procedimiento contractual, es autónoma para establecer los *ítems* de acuerdo con la obra de infraestructura de transporte que contrata.

Sin embargo, cuando para los componentes social, ambiental y de tráfico se haya establecido su valor y forma de pago con métodos diferentes a precios unitarios ̶ como son: i) precio global, ii) llave en mano, iii) administración delegada, iv) reembolso de gastos, entre otros ̶ , las entidades deben adecuar el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» y las reglas de los demás Documentos Tipo, siempre que no se modifiquen, alteren o contraríen las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación allí definidos.

También la hoja 2 del «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial», que es el APU, al permitir desagregar cada *ítem* de la hoja 1, que es el presupuesto oficial, puede ser utilizado por la entidad para conocer en detalle el presupuesto de los componentes social, ambiental y de tráfico. En todo caso, el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» es obligatorio para establecer el presupuesto oficial del procedimiento y para que los proponentes presenten la oferta económica, ya sea por precios unitarios o en métodos diferentes, pues para cada caso se debe usar el formulario o adecuarlo sin alterar las condiciones fijadas en los Documentos Tipo.

**c) Creación de formatos adicionales en los Documentos Tipo para presentar la oferta económica: principio de inalterabilidad**

El Decreto 342 de 2019, en el artículo 2.2.1.2.6.1.2., enlista los Documentos Tipo que son obligatorios para las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993, que tengan como necesidad la contratación de una obra pública de infraestructura de transporte. Adicionalmente, el artículo 2.2.1.2.6.1.4. crea el principio de inalterabilidad de los Documentos Tipo: «Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de 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».

Lo anterior implica que las entidades deben sujetarse a lo señalado en la norma, es decir, no pueden alterar los Documentos Tipo, lo cual quiere decir que tampoco es posible crear de: i) documentos, ii) anexos, iii) formatos, iv) matrices o v) formularios adicionales a los enlistados en el artículo 2.2.1.2.6.1.2. del Decreto 342 de 2019. Esto es así porque las entidades involucradas en la adopción de los Documentos Tipo ̶ la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Transporte ̶ crearon los documentos necesarios para desarrollar el procedimiento de contratación, sin que sea necesario que las entidades incluyan formatos adicionales.

**d) Las «notas**» **del «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial**» **y las causales de rechazo en los Documentos Tipo**

El «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» incluye 6 notas. Cuando la entidad estructura el formulario a través de precios unitarios debe aplicar las notas allí incluidas, con excepción de la «Nota 6», por cuanto estas notas responden a la forma adoptada por los Documentos Tipo –de las muchas posibles–, para el cálculo de los precios unitarios y el reconocimiento del A.I.U, por lo tanto, su omisión afecta la aplicación y consistencia de las reglas establecidas en el «Documento Base» para esta forma de pago. Tratándose de otras modalidades de precio, la entidad puede o no configurar los aspectos señalados en las notas 3, 4 y 5. A continuación, se analizará cada una y su relación con las reglas del «Documento Base».

Las «NOTAS 1 y 2» son espacios en blanco que están dispuestos para que la entidad haga aclaraciones al presupuesto oficial, teniendo en cuenta que el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» tiene dos propósitos, uno es establecer el presupuesto oficial. Además, este formulario es de libre configuración de la entidad, a quien le corresponde estructurarlo de acuerdo al alcance del objeto contractual y producto del análisis realizado para satisfacer la necesidad que tiene; esto implica que define libremente la forma de elaborar su presupuesto oficial, pero tratándose de precios unitarios debe tener en cuenta las reglas establecidas en el «Documento Base» y en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial».

La «NOTA 3» dispone que «se debe tener en cuenta que el PRECIO UNITARIO incluye el valor de A.I.U.», ello implica que la entidad, al configurar el precio unitario de cada *ítem* requerido para la obra, debe incluir en su cálculo el valor o porcentaje de A.I.U.[[2]](#footnote-2) que ha estimado, siempre y cuando el *ítem* lo deba considerar. Esta nota esta en armonía con el numeral 4.1.1 del «Documento Base», al señalar que «el valor del AIU deberá ser expresado únicamente en porcentaje (%) y no en pesos y deberá consignarlo y discriminarlo en la propuesta económica», de manera que cuando el proponente indique el valor unitario del *ítem* la entidad conozca el porcentaje que tuvo en cuenta para cada componente al calcular el precio unitario, lo cual, a su vez, guarda concordancia con la «NOTA 5»[[3]](#footnote-3) del «Formulario», y con la causal de rechazo «S»[[4]](#footnote-4), numeral 1.15 del «Documento Base». La «NOTA 4»[[5]](#footnote-5) es una regla para redondear de las cifras decimales, y reitera lo establecido en el literal B del numeral 4.1.2 que dispone:

4.1.2. CORRECCIONES ARITMÉTICAS

La Entidad sólo efectuará correcciones aritméticas originadas por:

[…]

B. El ajuste al peso ya sea por exceso o por defecto de los precios unitarios contenidos en la propuesta económica de las operaciones aritméticas a que haya lugar y del valor del IVA, así: cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a punto cinco (0.5) se aproximará por exceso al número entero siguiente del peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a punto cinco (0.5) se aproximará por defecto al número entero.

Finalmente, la «Nota 6»[[6]](#footnote-6) es clara al señalar que se debe «ajustar de acuerdo al proyecto». Por lo tanto, es una referencia de la manera como las entidades podrían efectuar el reconocimiento de los requerimientos ambientales o sociales, sin perjuicio, que las entidades en su estructuración y frente a las necesidades del procedimiento de contratación opten por pagarlo de una forma diferente. Por lo tanto, esta nota es configurable por parte de las entidades.

Ahora bien, las «notas» del «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial», son instrucciones de la entidad para que el oferente las tenga en cuenta al estructurar su oferta económica, y sobre las cuales se ejecutará el contrato. Por lo tanto, en caso de que el proponente no las incluya no se afecta el contenido de la propuesta económica, sin embargo, al hacer parte de los documentos del proceso servirán de referente para evaluar y ejecutar el contrato, sin que el oferente pueda argumentar que al no estar incluidas no hacen parte de su oferta. Ejemplo: si en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» se incluye la nota «se debe tener en cuenta que el PRECIO UNITARIO incluye el valor de A.I.U.», la entidad al evaluar la oferta económica da por entendido que el valor unitario ofertado incluye el valor del A.I.U., y el proponente no puede argumentar que a dicho valor se le debe sumar el porcentaje de A.I.U., por no estar incluida la nota en su propuesta. Es decir, se trata de reglas establecidas por la entidad que hacen parte del procedimiento de contratación, a las cuales está sujeto el oferente así no las incluya en la oferta económica.

Las causales de rechazo que aplican para los procedimientos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte son las establecidas en la Ley y las definidas en el numeral 1.15 del «Documento Base» de los Documentos Tipo, sin que las entidades puedan establecer otras. Acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las causales de rechazo son las establecidas en la Ley y las fijadas por la entidad estatal en los pliegos de condiciones, sin embargo, en ejercicio de dicha facultad no le es dable a las entidades fijar causales de rechazo que soslayen o afecten la selección objetiva en la contratación. Sobre el particular, la sentencia del Consejo de Estado señala:

Quiere con esto destacar la Sala que las causales de rechazo de las propuestas pueden ser legales y por lo mismo generan el efecto del descarte o exclusión de la oferta ope legis, sin necesidad de que se haga referencia a las mismas en el pliego de condiciones; o también pueden las causales de rechazo de las propuestas ser establecidas expresamente por la entidad en el respectivo pliego de condiciones. Lo cierto es que, sea que las causales de rechazo de la oferta emanen directamente de la ley o del pliego de condiciones, en uno y en otro caso se refieren a defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permiten deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad y los fines de la contratación y que de soslayarse se comprometería el cumplimiento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva en la contratación.[[7]](#footnote-7)

En consecuencia, las causales de rechazo aplicables a los procedimientos de contratación que se adelanten a través de Documentos Tipo únicamente son las establecidas directamente en la Ley y las contenidas en el numeral 1.15 del «Documento Base», allí la entidad estatal debe verificar cuál de los supuestos previstos se configura en la evaluación de las ofertas.

Finalmente, en el numeral «1.15 Causales de rechazo» se enuncian de forma taxativa las causales de rechazo[[8]](#footnote-8); y como la entidad tiene restringida la posibilidad de incluir nuevas causales, no será posible incluir causales de rechazo adicionales en ninguno de los documentos enlistados en el Decreto 342 de 2019, incluido el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» y sus notas.

En conclusión, de acuerdo con el Decreto 342 de 2019, el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» es obligatorio en los procedimientos de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, es decir, independiente de la modalidad de pago seleccionada se debe publicar este formulario que tendrá las dos connotaciones previamente explicadas –presupuesto oficial y oferta económica–.

Cuando la entidad establece como modalidad de pago: i) precio global, ii) llave en mano, iii) administración delegada, iv) reembolso de gastos o cualquier otro, tanto la forma como el contenido del «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» es de libre configuración y las notas se deben ajustar a la modalidad seleccionada.

Cuando el pago ha sido definido por precios unitarios, la entidad puede configurar libremente los *ítems* del «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial»: descripción, unidad de medida, cantidad o valor; sin embargo, las notas incluidas son obligatorias –excepto la Nota 6– al fijar las reglas para la presentación de la oferta económica en esta modalidad de pago, las cuales, como se expuso, están en concordancia con el Documento Base.

En todo caso, no es posible que la entidad solicite los presupuestos de los componentes social, ambiental y de tráfico, de la oferta económica en formatos adicionales a los establecidos en los Documentos Tipo, ya que estos son inalterables de acuerdo con el artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 342 de 2019, y el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» debe ser utilizado según la modalidad de pago escogida por la entidad, de acuerdo con lo establecido anteriormente. Si la entidad quiere conocer el presupuesto de los componentes social, ambiental y de tráfico, de la oferta económica, puede incluir *ítems* relacionados con esto en la hoja 1 del «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial», que es el presupuesto oficial, o hacerlo a través de la hoja 2 que es el APU que permite desagregar los *ítems* de la hoja 1.

Por otra parte, las causales de rechazo de los Documentos Tipo están en el numeral «1.15 Causales de rechazo» del «Documento Base», donde se enuncian de forma taxativa; y las entidades tienen restringida la posibilidad de incluir nuevas causales, por lo que no es posible incluir causales de rechazo adicionales en ninguno de los documentos enlistados en el Decreto 342 de 2019, incluido el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial» y sus notas, las cuales tienen como propósito lo señalado en las consideraciones de este concepto.

Cuando la entidad publique formatos diferentes al «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial», violando las reglas, no puede rechazar la propuesta por esta circunstancia, por cuanto fue ella quien puso a disposición documentos adicionales y diferentes a los Documentos Tipo, y debe aplicar las causales de rechazo previstas en el «Documento Base» y en la Ley.

**2. «Anexo 1 – Anexo Técnico», su contenido y relación con las causales de rechazo de los Documentos Tipo**

Adicionalmente, usted preguntó: ¿qué sucede cuando un proponente oferta condiciones inferiores a las requeridas en los anexos técnicos de los Documentos Tipo?

El Decreto 342 de 2019, en el artículo 2.2.1.2.6.1.2., enlista los Documentos Tipo en: i) documentos, ii) anexos, iii) formatos, iv) matrices y v) formularios, dentro de los cuales se estableció como anexo, el «Anexo 1 – Anexo Técnico». Por tanto, para resolver su consulta: i) en primer lugar se definirá el contenido de este documento y ii) después se analizará si son aplicables las causales de rechazo de los Documentos Tipo cuando se presenta una oferta con condiciones inferiores a lo requerido en este anexo.

La Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, señala que el «Anexo 1 – Anexo Técnico: contiene las especificaciones técnicas del proyecto», y que «La obra pública tiene las especificaciones técnicas descritas en el Anexo 1 – Anexo Técnico y el Estudio Previo, los cuales incluyen la descripción de las obras e información técnica (localización, obras a ejecutar, especificaciones particulares, etc.) objeto del presente proceso de selección».

El «Documento Base» de los Documentos Tipo, en el numeral 1.1, se refiere al «Anexo 1 – Anexo Técnico» en los mismos términos, y en el numeral 4.1 establece que la entidad debe indicar la forma de pago tanto en el presupuesto oficial como en este anexo, y la oferta económica debe tener esto en cuenta, todo lo cual se diligencia en el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial».

Entonces, el «Anexo 1 – Anexo Técnico» de los Documentos Tipo contiene: i) descripción del proyecto –alcance, sitio de trabajo, ubicación rural o urbana y distancia, entre otros–, ii) descripción obra actual o zona a intervenir –estado del lugar–, iii) principales actividades por ejecutar y alcance –expectativas de la entidad respecto de la contratación y principales *ítems de pago*–, iv) plazo para la ejecución del contrato –etapas y su inicio, si aplica–, v) forma de pago –anticipos y la justificación de su inclusión o exclusión–, vi) condiciones particulares del proyecto, vii) información sobre el personal profesional –el anexo señala las condiciones que la entidad tendrá en cuenta para analizar la información–, viii) posibles fuentes de materiales para el proyecto, ix) examen del sitio de la obra, x) obras provisionales, xi) señalización, xii) permisos, licencias y autorización –los que sean necesarios para la ejecución de la obra–, xiii) notas técnicas específicas para el proyecto –verificar con la guía de Colombia Compra Eficiente–, y xiv) documentos técnicos adicionales –los que la entidad considere como manuales, guías, apéndices, anexos o similares, requeridos para la ejecución del contrato–.

Por consiguiente, el «Anexo 1 – Anexo Técnico» establece reglas cuando la entidad cuenta con los estudios y diseños definitivos y el contratista los ha aceptado expresa o tácitamente, asumiendo la responsabilidad del contenido de los mismos. La entidad, al estructurar el «Anexo 1 – Anexo Técnico», debe tener en cuenta que de lo enlistado anteriormente puede modificar: del i) al vii), el x), y del xii) al xiv), puesto que contienen espacios en corchete y resaltado en gris ̶ [texto de ejemplo] ̶ que deben ser revisados o diligenciados por la entidad o el proponente, según corresponda; y los restantes están fijados en el documento, y en su mayoría no contienen los espacios que pueden ser diligenciados por la entidad.

La entidad, durante la etapa de planeación, como resultado del estudio del sector y del análisis de riesgo, debe establecer las condiciones necesarias para garantizar la ejecución del contrato, teniendo en cuenta la necesidad que pretende satisfacer, el objeto, alcance, especificaciones técnicas, forma de pago y demás aspectos inherentes al proyecto. De allí que estas condiciones, al ser fijadas por la entidad, pueden implicar modificaciones en el «Anexo 1 – Anexo Técnico», las cuales deben ser adecuadas, proporcionales y consecuentes con el contenido de los Documentos Tipo.

Ahora bien, respecto de las causales de rechazo la entidad deberá verificar cuál de los supuestos se configura respecto de lo señalado en el «Anexo 1 – Anexo Técnico», cuando la propuesta contiene condiciones inferiores a las establecidas.

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, sobre la configuración de una causal de rechazo en el evento propuesto, considera que si la entidad, al verificar que las especificaciones técnicas señaladas en el «Anexo 1 – Anexo Técnico» correspondan a los *ítems* definidos en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial», determina que en la propuesta presentada se adicionaron, suprimieron, cambiaron o modificaron las descripciones, actividades, condiciones, documentos, unidades o cantidades definidas en el «Anexo 1 – Anexo Técnico», ello puede corresponder con una causal de rechazo de los Documentos Tipo.

Así se concluye que, según el «Documento Base» de los Documentos Tipo, el «Anexo 1 – Anexo Técnico: contiene las especificaciones técnicas del proyecto» por lo que la entidad debe definir, en detalle, la obra pública de infraestructura de transporte que se pretende contratar, desagregándola en los numerales señalados en este anexo, modificando los que contengan espacios en corchete y resaltado en gris ̶ [texto de ejemplo] ̶ que deben ser revisados o diligenciados por la entidad o el proponente, según corresponda, lo cual es la forma que definieron las entidades que elaboraron y adoptaron los Documentos Tipo, para indicar los casos en los que es posible modificar estos documentos, que están regidos por el principio de inalterabilidad regulado en el artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 342 de 2019.

Por ende, este anexo debe ser tenido en cuenta por los proponentes para configurar su oferta económica, que debe presentarse en el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial», y si la entidad observa que existen diferencias entre lo señalado en el «Anexo 1 – Anexo Técnico» y lo ofrecido por el proponente, y ello le genera dudas, debe valorar si es una inconsistencia susceptible de aclaración o si implicaría una modificación de la oferta. En el primer evento, cuando producto de la aclaración no existe duda del ofrecimiento, la entidad puede rechazar la propuesta por no ofrecer lo que se requiere para la satisfacción de la necesidad de la entidad, verificando las causales de rechazo de los Documentos Tipo, contenidas en el numeral 1.15 del «Documento Base», para determinar cuál de estas se configura. Si la aclaración conlleva la modificación de la oferta económica, esto no es posible, ni tampoco corresponde con una subsanación, que en todo caso no es posible al tratarla como un requisito que otorga puntaje –parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007–, y en consecuencia también es viable el rechazo de la oferta revisando la causal aplicable al caso concreto.

**3. Competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente para absolver consultas**

Usted formula las siguientes preguntas:i) ¿cómo debe evaluar las ofertas una entidad cuando algunos oferentes acogen lo establecido en el pliego y otros no? y, ii) ¿qué sucede cuando la entidad establece formatos para solicitar a los oferentes los presupuestos de los componentes social, ambiental y de tráfico de sus ofertas económicas, y los proponentes ofertan condiciones inferiores a las mínimas de ley?

De conformidad con la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente tiene competencia para atender consultas relativas a temas contractuales, pero solo para «absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general»[[9]](#footnote-9). Esto significa que no podemos pronunciarnos sobre situaciones o casos particulares.

Teniendo en cuenta que sus preguntas están dirigidas a establecer la forma de evaluar las ofertas por parte de una entidad, desafortunadamente la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente no puede responder, toda vez que su consulta no se refiere a la aplicación de una norma de carácter general sino a una situación específica, de carácter particular, pues su petición está relacionada con un proceso de contratación específico. En efecto, no se solicita que se absuelvan dudas sobre la aplicación de una norma de carácter general en materia de compras y contratación pública, sino que se solucione un problema jurídico, cuya resolución desborda la competencia consultiva de esta entidad.

Se reitera que la competencia consultiva de esta entidad fue acotada de manera precisa por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011 y debe ser ejercida en esos términos, pues admitir dudas de todo tipo, esto es, casos particulares o preguntas jurídicas abstractas que no involucran la aplicación o interpretación de una norma, no sólo implicaría actuar por fuera de la competencia asignada por el legislador sino, además, desnaturalizaría el objetivo institucional de servir de «guía a los administradores públicos en la gestión y ejecución de recursos, que permita que su quehacer institucional pueda ser medido, monitoreado y evaluado y genere mayor transparencia en las compras y la contratación pública[[10]](#footnote-10)».

De otro lado, si bien el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 señala que si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará al interesado dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción, si obró por escrito, y remitirá la petición al competente con copia del oficio remisorio al peticionario; pero en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará.

Precisamente, teniendo en cuenta que no existe alguna autoridad que tenga el deber de resolver su caso, le comunicamos que no es posible remitir la petición a otra institución.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Ximena Ríos López  Gestor T1-11 |
| Revisó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |

1. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-1)
2. En el ordenamiento jurídico no existe norma que exija para los contratos de obra la distinción entre costos directos e indirectos, ni sobre el contenido y estructuración del A.I.U., su inclusión es consecuencia de la costumbre mercantil que ha considerado necesario este esquema de pago para algunos contratos. [↑](#footnote-ref-2)
3. «NOTA 5: El A.I.U y su discriminación deben estar en porcentaje (%)». [↑](#footnote-ref-3)
4. «S. 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». [↑](#footnote-ref-4)
5. «NOTA 4: Cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a 5 se aproximará por exceso al número entero siguiente del peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a 5 se aproximará por defecto al número entero del peso». [↑](#footnote-ref-5)
6. «NOTA 6: El reconocimiento económico de los requerimientos ambientales exigidos por las autoridades ambientales, y/o sociales que son de obligatorio cumplimiento, serán reconocidos a cargo de reembolso de gastos (afectados por un % de administración). (Ajustar de acuerdo al proyecto)». [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2011. radicado No 25000-23-26-000-1997-03924-01(18293). Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-7)
8. Pliegos Tipo: «Numeral 1.15: Causales de rechazo: Son causales de rechazo las siguientes. [Las Entidades no podrán incluir causales de rechazo distintas a las incluidas en la presente sección]:

   »A. Que el Proponente o alguno de los integrantes del Proponente Plural esté incurso en causal de inhabilidad, incompatibilidad o prohibición previstas en la legislación colombiana para contratar.

   »B. Cuando una misma persona o integrante de un Proponente Plural presente o haga parte en más de una propuesta para el presente Proceso de Contratación; o cuando participe a través de una sociedad filial, o a través de su matriz, de personas o compañías que tengan la condición de beneficiario real del Proponente, de sus integrantes, asociados, socios o beneficiarios reales; o a través de terceras personas con las cuales tenga una relación de consanguinidad hasta el segundo grado de afinidad o primero civil si los Proponentes o sus miembros fuesen personas naturales. La Entidad sólo admitirá la primera oferta presentada en el tiempo en este caso.

   »C. Que el Proponente o alguno de los integrantes del Proponente Plural esté reportado en el Boletín de Responsables Fiscales emitido por la Contraloría General de la República.

   »D. Que la persona jurídica Proponente individual o integrante del Proponente Plural esté incursa en la situación descrita en el artículo 38 de la ley 1116 de 2006.

   »E. Que el Proponente no aclare, subsane o aporte documentos solicitados por la Entidad en los términos establecidos en la sección 1.6

   »F. Que la inscripción, renovación o actualización del Registro Único de Proponentes [RUP] no esté en firme al finalizar el término para la subsanación de documentos.

   »G. Que el Proponente aporte información inexacta en los términos de la sección 1.11

   »H. Que el Proponente se encuentre inmerso en conflicto de interés insuperable.

   »I. Que el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial no se allegue firmado.

   »J. La no entrega de la Garantía de seriedad de la oferta junto con la propuesta.

   »K. Que el objeto social del Proponente o el de sus integrantes no le permita ejecutar el objeto del Contrato, con excepción de lo previsto para las sociedades de objeto indeterminado.

   »L. Que la oferta presente una diferencia mayor o igual al uno por ciento (1%), por exceso o defecto, con respecto al valor registrado en el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial luego de realizar la corrección aritmética del ofrecimiento económico en los términos descritos en la sección 4.1 del Pliego de Condiciones.

   »M. Que el valor total de la oferta o aquel revisado en la audiencia efectiva de adjudicación exceda el Presupuesto Oficial Estimado para el Proceso de Contratación.

   »N. Presentar la oferta con tachaduras o enmendaduras que no estén convalidadas en la forma indicada en la sección 2.3 del Pliego de Condiciones.

   »O. Que el proponente adicione, suprima, cambie, o modifique los ítems, la descripción, las unidades o cantidades señaladas en el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial

   »P. No ofrecer el valor de un precio unitario u ofrecer como valor de un precio unitario cero (0). [incluir sólo cuando la forma de pago sea por precios unitarios]

   »Q. Superar el valor unitario de alguno o algunos de los ítems ofrecidos con respecto al valor establecido para cada ítem del Presupuesto Oficial. [incluir sólo cuando la forma de pago sea por precios unitarios] […]». [↑](#footnote-ref-8)
9. «Artículo 3°. Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones: (...)

   »5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.”

   »Artículo 11. Subdirección de Gestión Contractual. Son funciones de la Subdirección de Gestión Contractual las siguientes:

   (...)

   »8. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general.» [↑](#footnote-ref-9)
10. Motivación del Decreto 4170 de 2011. [↑](#footnote-ref-10)