**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO­ – Formulario 1 – Contenido – Usos**

El Formulario 1 tiene dos connotaciones o usos en los Documentos Tipo: por un lado, es el formulario sobre el cual la entidad estructura y presenta el presupuesto oficial del proceso de contratación y, por el otro, es el formulario sobre el cual los proponentes elaboraran y presentaran su oferta económica.

**FORMULARIO 1 – Competencia – Entidad estatal – Oportunidad elaboración – Etapa de planeación – Valor estimado – Proceso de contratación – Variable**

El Formulario 1 debe ser preparado por la entidad estatal en la etapa de planeación y le permite definir el valor oficial estimado del proceso de contratación. Para su elaboración, se deben tener en cuenta diferentes variables, como las obras a ejecutar, actividades, cantidades, particularidades de la zona de ejecución del proyecto, la disponibilidad y distancia de fuentes de materiales, entre otros.

**FORMULARIO 1 – *Ítems* – Adicionar – Suprimir – Cambiar – Modificar – Noción**

Adicionar es «hacer o poner adiciones» y adición es la «[a]cción y efecto de añadir (‖ agregar)» o la «[a]ñadidura que se hace, o [la] parte que se aumenta en alguna obra o escrito». Teniendo en cuenta esto, en el contexto de la causal de rechazo, adicionar implicaría añadir o agregar ítems, descripciones, unidades o cantidades a las descritas en el Formulario 1. Suprimir, de otra parte, está definido como «hacer cesar, hacer desaparecer». Igualmente, cambiar es «[d]ejar una cosa o situación para tomar otra» o «[c]onvertir o mudar algo en otra cosa, frecuentemente su contraria». Finalmente, modificar es «[t]ransformar o cambiar algo mudando alguna de sus características».

De otro lado, Ítem es definido como un adverbio que sirve «para hacer distinción de artículos o capítulos en una escritura u otro instrumento, o como señal de adición». En el contexto de los Documentos Tipo, y específicamente del Formulario 1, es el número, código o referencia que permite identificar cada uno de los elementos que componen el presupuesto oficial de la entidad estatal, relacionados con las actividades, bienes o servicios que componen el alcance de la obra. La descripción implica detallar el ítem, es decir, señalar o definir el ítem, ejemplo: ítem: 200.2; descripción: «Desmonte y limpieza en zonas no boscosas». La cantidad se refiere al número de unidades que requiere cada uno de los ítems. La unidad se refiere a la unidad de medida en la que se expresa el ítem.

**RECHAZO DE LA OFERTA – Documentos tipo – Licitación de obra pública – Causales de rechazo – Literal «o» – Artículo 1.15 – Notas**

[…] La configuración de la causal de rechazo es objetiva, en el sentido en que la entidad estatal debe comparar que la propuesta económica del oferente no haya sido adicionada, suprimida cambiada o modificada en los ítems, descripciones, unidades o cantidades definidas en el Formulario 1, con las implicaciones enunciadas en el numeral precedente.

En ese sentido, como las «notas» que se incluyen en el Formulario 1 son instrucciones de la entidad estatal para que el oferente las tenga en cuenta al estructurar su oferta económica, y sobre las cuales se ejecutará el contrato, en caso de que el proponente no las incluya, no se afecta el contenido de la propuesta económica.

Bogotá D.C., **28/01/2020 Hora 11:49:56s**

**N° Radicado: 2202013000000497**

Señor

**Ciudadano**

Bogotá

**Concepto C ─ 038 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | DOCUMENTOS TIPO­ – Formulario 1 – Contenido y usos / FORMULARIO 1 – Competencias – Entidad – Establecer – Valor estimado del proceso de contratación – Variables de elaboración / FORMULARIO 1 – Adicionar, Suprimir, Cambiar, Modificar e Ítem – Nociones / CAUSALES DE RECHAZO DE LA OFERTA – Literal «o» del artículo 1.15 de los Pliegos Tipo |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # 4202012000000093 |

Estimado(a) señor(a),

En ejercicio de la competencia otorgada por los numerales 8º del artículo 11 y 5º del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública ―Colombia Compra Eficiente― responde su consulta del 8 de enero de 2020.

1. **Problemas planteados**

Usted realiza las siguientes preguntas: i) «¿DEBE LA ENTIDAD PUBLICAR EL PRESUPUESTO EN EL FORMULARIO 1- FORMULARIO DE PRESUPUESTO OFICIAL al ser comparativo para las causales de rechazo que nombra el PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO 1.15 causales de rechazo del numeral I en adelante?». Y ii) «¿[p]uede la entidad en el presupuesto que presenta apartarse de las notas que trae el FORMULARIO 1- FORMULARIO DE PRESUPUESTO OFICIAL?».

1. **Consideraciones**

**2.1. Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial**

Los Documentos Tipo, adoptados mediante el Decreto 342 de 2019 e implementados y desarrollados a través de la Resolución 1798 de 2019, expedida por 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 estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública que adelanten procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

En el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» «en adelante Formulario 1» la entidad estatal elabora y presenta el Presupuesto Oficial del proceso y el proponente estructura su oferta económica. Este formulario es preparado por la entidad estatal en la etapa de planeación y le permite definir el valor oficial estimado del proceso de contratación. Por lo tanto, las entidades estatales, para su elaboración, deben tener en cuenta diferentes variables[[1]](#footnote-2). 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 ser identificados durante la etapa de planeación del proceso 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 estatal publicará tanto el presupuesto oficial como el formato de oferta económica al cual se deberían sujetar 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 estatal definía determinadas cantidades para un *ítem* y en el formato de propuesta económica establecía unas cantidades diferentes para el mismo *ítem*, confundiría al oferente sobre las cantidades sobre las cuales debe presentar su propuesta económica y generaría discusiones en la fase de evaluación.

La otra opción que se consideró fue que el Formulario 1 tuviera las dos connotaciones o usos en los Documentos Tipo: por un lado, que fuera el formulario sobre el cual la entidad estructura y presenta el presupuesto oficial del proceso de contratación y, por el otro, fuera el formulario sobre el cual los proponentes elaboraran y presentaran la oferta económica. Esta doble connotación fue la adoptada en los Documentos Tipo 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 estatal al estructurar su presupuesto oficial.

Los Documentos Tipo, incluido el Formulario 1, fueron elaborados con base en los pliegos de condiciones del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, cuyos presupuestos de sus procesos de contratación de obra pública, en su gran mayoría, son elaborados por precios unitarios. Por este motivo, las reglas del «Documento Base» y el Formulario 1 fueron fijadas principalmente para este tipo de procesos. 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; y iv) reembolso de gastos, entre otros, las entidades estatales deben efectuar la adecuación del Formulario 1 y de 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 definidas.

Cuando el proceso de contratación es por precios unitarios, los Documentos Tipo establecen las reglas aplicables para la estructuración del presupuesto oficial, presentación y evaluación de la oferta económica. Por eso es por lo que el Formulario 1 señala en la parte superior derecha: «[e]l 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». Esta regla indica que las entidades estatales que estructuren sus presupuestos oficiales por precios unitarios deben utilizar el Formulario 1 efectuando las adecuaciones que procedan de acuerdo con el proceso de contratación, siempre y cuando, no contraríen las reglas de los Documentos Tipo. Cuando la entidad opte por una modalidad de pago diferente, como las enunciadas, el contenido del formulario se debe ajustar. Indistintamente de la modalidad de pago seleccionada y de los ajustes que se requieran, y de esta manera la entidad debe publicar el Formulario 1 que sirva de base para la estructuración de las propuestas económicas de los proponentes.

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

Cuando la entidad estructura el Formulario 1 a través de precios unitarios debe aplicar las notas allí incluidas ̶ con excepción de la «Nota 6» ̶ , porque 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. A continuación, se analizarán las notas y su relación con las reglas del «Documento Base».

La «Nota 3» dispone que «se debe tener en cuenta que el PRECIO UNITARIO incluye el valor de A.I.U.». Esto implica que la entidad al configurar el precio unitario de cada *ítem* requerido para la ejecución de la obra debe incluir en su cálculo el valor o porcentaje de A.I.U.[[2]](#footnote-3) que ha estimado, siempre y cuando el *ítem* lo deba considerar.

De acuerdo con la Sección Tercera del Consejo de Estado el «concepto de Administración, Imprevistos y Utilidad ̶ A.I.U. ̶ que se introduce en el valor total de la oferta y de frecuente utilización en los contratos de tracto sucesivo y ejecución periódica, como, por ejemplo, en los de obra, si bien la legislación contractual no tiene una definición de este concepto», se cuentan con elementos que permiten precisar su alcance, así:

[…] el AIU propuesto para el contrato, corresponde a:

i) los costos de administración o costos indirectos para la operación del contrato, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista, esto es: A;

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

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

Ahora, teniendo en cuenta que no existe ninguna reglamentación que establezca porcentajes mínimos o máximos para determinar el A.I.U., cada empresa o comerciante de acuerdo con su infraestructura, experiencia, las condiciones del mercado, la naturaleza del contrato a celebrar, entre otros factores, establece su estructura de costos conforme a la cual se compromete a ejecutar cabalmente un contrato en el caso de que le sea adjudicado[[3]](#footnote-4).

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo en concepto del 5 de septiembre de 2018[[4]](#footnote-5) que «el concepto del A.I.U. comprende la Administración (costos indirectos) imprevistos y utilidades, y en algunos contratos este valor aparece cuantificado en forma independiente al valor de la obra y como un porcentaje de la misma[[5]](#footnote-6), sin perjuicio que en otros contratos este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios». Esta última opción fue la adoptada por los Documentos Tipo, en los cuales se debe estructurar los precios unitarios incluyendo el porcentaje de A.I.U.

Esta forma de inclusión del A.I.U., definida en la «Nota 3» del Formulario 1, se encuentra 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 oferte el valor unitario del *ítem* la entidad conozca cuál fue el porcentaje que tuvo en cuenta para cada uno de los componentes, al calcular el precio unitario ofertado, lo cual, a su vez, guarda concordancia con la «Nota 5»[[6]](#footnote-7) del Formulario 1 y con la causal de rechazo «S»[[7]](#footnote-8) del numeral 1.15 del «Documento Base».

Por lo tanto, cuando la entidad estatal estructure el Formulario 1 por precios unitarios, en aplicación de la «Nota 3», debe incluir dentro de sus valores el valor de A.I.U que consideró en su estructuración, y por lo tanto, cuando el proponente elabore su oferta económica, la entidad da por entendido que el valor unitario incluye estos componentes.

En aquellos eventos en los cuales el proponente expresamente señale en su oferta que su valor unitario no incluye el A.I.U. y realice el ofrecimiento en porcentaje para cada uno de los componentes del A.I.U. la entidad debe realizar la corrección aritmética de que trata el numeral 4.1.2. del «Documento Base». Esto, desde luego, no implica que la Entidad deba indagar en cada evento si el valor ofertado incluye el A.I.U., porque existe una presunción acorde con la «Nota 3» del Formulario 1 que este porcentaje está incorporado en el valor unitario ofertado y en principio, la Entidad evaluará en este sentido, salvo la declaración expresa contenida en la oferta económica.

Ahora bien, la expresión «Determinar por la Entidad», dispuesta en el Formulario 1, aplica para la entidad estatal al estructurar su presupuesto oficial. Acá la entidad debe señalar cuál fue el porcentaje que tuvo en cuenta para cada uno de los componentes del A.I.U al elaborar los precios unitarios de los *ítems* que conforman el presupuesto oficial.

Cuando el proponente elabore y presente su oferta económica deberá señalar en esos espacios el porcentaje de A.I.U. que oferta, para lo cual debe tener en cuenta las reglas del numeral 4.1.1 y las causales de rechazo «R», «S» y «T»[[8]](#footnote-9) del numeral 1.15 del “Documento Base”.

Por lo tanto, de la lectura integral de los Documentos Tipo ̶Documento Base y Formulario 1 ̶ se aprecia que la inclusión de las notas 3 y 5 no es caprichosa y responde a la forma estandarizada adoptada para la estructuración de procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, cuya modalidad de pago corresponda a precios unitarios.

La «Nota 4»[[9]](#footnote-10) es una regla para redondear 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» es clara al señala que se debe «ajustar de acuerdo al proyecto»[[10]](#footnote-11). Por lo tanto, es una referencia de la manera como las entidades podrían efectuar el reconocimiento de los requerimientos ambientales o sociales, sin perjuicio de que las entidades, en su estructuración y frente a las necesidades del proceso de contratación, opten por pagarlo de una forma diferente, Por lo tanto, esta nota es configurable por las entidades.

Cuando en la respuesta a las observaciones presentadas al proyecto de Documentos Tipo se manifestó que el Formulario 1 es de libre configuración de la Entidad Estatal, y que a esta es a quien corresponde estructurarlo, de acuerdo con el alcance del objeto contractual y producto del análisis realizado para la satisfacción de la necesidad que se pretende satisfacer, lo que se quiso decir es que la entidad define libremente la forma de elaborar su presupuesto oficial. Sin embargo, tratándose de precios unitarios, la entidad estatal debe tener en cuenta las reglas establecidas en el «Documento Base» y en el Formulario 1.

El segundo uso del Formulario 1 se manifiesta cuando el proponente estructura su oferta económica, la cual tendrá que evaluarse de acuerdo con las reglas del «Documento Base», según el momento de presentación de la oferta económica, de tal forma que el proponente debe tener en cuenta las reglas definidas en los numerales 2.3. o 4.1. del apartado «OFERTA ECONÓMICA», según el caso, así como las causales de rechazo del numeral 1.15. y, por supuesto, el contenido del Formulario 1 que publicó la entidad estatal.

En suma, los participantes del sistema de compra pública deben tener en cuenta que el Formulario 1 tiene dos usos o connotaciones en los Documentos Tipo, las cuales encuentran su regulación, entre otras, en las reglas expuestas *supra*.

**2.2. De la posibilidad de rechazar la oferta por omitir las «notas» del Formulario 1**

De acuerdo con el contexto de la consulta, usted también requiere aclarar el alcance de una de las causales de rechazo antes referida, la cual dispone:

1.15. CAUSALES DE RECHAZO

Son causales de rechazo las siguientes:

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.

[…]

Respecto de esta causal se reitera la respuesta contenida en la consulta con radicado No. 2201913000006773 del 26 de agosto de 2019, reiterada en la consulta con radicado No. 2201913000007115 del 25 de septiembre de 2019, donde se dijo que su análisis implica desagregar cada uno de los verbos ̶adicionar, suprimir, cambiar y modificar ̶ y de los elementos que la componen ̶ ítem, descripción, cantidad y unidad ̶ .

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española[[11]](#footnote-12), *adicionar* significa «hacer o poner adiciones» y adición es la «[a]cción y efecto de añadir (‖ agregar)» o la «[a]ñadidura que se hace, o [la] parte que se aumenta en alguna obra o escrito». Teniendo en cuenta esto, en el contexto de la causal de rechazo, *adicionar* implicaría añadir o agregar ítems, descripciones, unidades o cantidades a las descritas en el Formulario 1. *Suprimir*, de otra parte, está definido como «hacer cesar, hacer desaparecer». Igualmente, *cambiar* es «[d]ejar una cosa o situación para tomar otra» o «[c]onvertir o mudar algo en otra cosa, frecuentemente su contraria». Finalmente, *modificar* es «[t]ransformar o cambiar algo mudando alguna de sus características».

De otro lado, *Ítem* es definido como un adverbio que sirve «para hacer distinción de artículos o capítulos en una escritura u otro instrumento, o como señal de adición». En el contexto de los Documentos Tipo, y específicamente del Formulario 1, es el número, código o referencia que permite identificar cada uno de los elementos que componen el presupuesto oficial de la entidad estatal, relacionados con las actividades, bienes o servicios que componen el alcance de la obra. La *descripción* implica detallar el *ítem*, es decir, señalar o definir el *ítem*, ejemplo: *ítem*: 200.2; descripción: «Desmonte y limpieza en zonas no boscosas». La *cantidad* se refiere al número de unidades que requiere cada uno de los *ítems*. La *unidad* se refiere a la unidad de medida en la que se expresa el *ítem*. A título de ejemplo, la letra “C” se refiere a grados Celsius, las letras “cm” a centímetros y la letra “l” al litro[[12]](#footnote-13).

Por lo tanto, la configuración de la causal de rechazo es objetiva, en el sentido de que únicamente opera ante la adición, supresión, cambio o modificación de los *ítems*, la descripción, las unidades o las cantidades señaladas en el Formulario 1. Así las cosas, la entidad estatal debe comparar que la propuesta económica del oferente no haya sido adicionada, suprimida cambiada o modificada en los *ítems*, descripciones, unidades o cantidades definidas en el Formulario 1, con las implicaciones enunciadas en el numeral precedente.

Ahora bien, las «notas» que se incluyen en el Formulario 1 son instrucciones de la entidad estatal 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 o las suprima, no se afecta el contenido de la propuesta económica. Sin embargo, al hacer parte de los documentos del proceso servirán de referente para la evaluación y ejecución del contrato, sin que el oferente pueda argumentar que al no estar incluidas no hacen parte de su oferta. Por ejemplo, si en el Formulario 1 se incluye la nota «se debe tener en cuenta que el PRECIO UNITARIO incluye el valor de A.I.U.», la entidad estatal, al evaluar la oferta económica, da por entendido que el valor unitario ofertado por el proponente incluye el valor del A.I.U., de tal forma que el proponente no puede argumentar, posteriormente, 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 proceso de contratación a las cuales está sujeto el oferente, así no las incluya en su oferta económica[[13]](#footnote-14).

En consecuencia, con la presentación de la propuesta y la suscripción del Formato 1 el oferente acepta conocer los Documentos del Proceso, incluido dicho formulario, y acepta los requisitos en ellos contenidos, específicamente las notas del Formulario 1.

Adicionalmente, es importante aclarar que en las causales de rechazo previstas en el numeral 1.15 del «Documento Base» no se contempla una consecuencia por la omisión de estas notas en la oferta económica, motivo por el cual no es posible rechazar las ofertas que no la incluyan, dado que, como se señaló previamente, la aplicación de las causales de rechazo es restrictiva y se limita a las establecidas en el Documento Base y en la ley.

Es del caso precisar que una cosa es que se supriman las «Notas» del Formulario 1 o, lo que es lo mismo, que no sean incluidas por parte del proponente, y otra que se supriman los *ítems*, la *descripción*, las *unidades* o las *cantidades* relacionadas en el Formulario 1. En el primer evento, según se dijo, no se afecta la propuesta económica, y mucho menos hay lugar a rechazar la oferta. En el segundo, en cambio, la modificación de la propuesta económica sí podría dar lugar al rechazo.

Por otro lado, se debe preciar que el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, regula la subsanabilidad de requisitos o documentos no necesarios para la comparación de las propuestas, es decir, aquellos que no afectan la asignación de puntaje. Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado, al interpretar del parágrafo citado, antes de la modificación introducida por la Ley 1882 de 2018, en concordancia con el numeral 7 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, y con el fin de garantizar el derecho que tienen los oferentes de aclarar aspectos de sus propuestas, interpretó que existe diferencia entre *subsanar* y *aclarar*.

El primero se predica de la oportunidad que tienen los proponentes de aportar un requisito que no otorga puntaje y no fue aportado con la propuesta inicial. El segundo se refiere a aspectos confusos, contradictorios o que generan duda con relación a los requisitos y documentos que se encuentran en la propuesta, incluidos aquellos que otorgan puntaje. La Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 3 de junio de 2015, radicado No 05001-23-31-000-1995-00613-01(31211) con ponencia de Olga Mélida Valle De La Hoz, señaló:

[…], se insiste en que subsanar no es lo mismo que aclarar o explicar, aunque en ocasiones aquél se use como consecuencia de las explicaciones dadas. La importancia de diferenciarlos radica en que la aclaración o explicación se admite, incluso, sobre requisitos que afectan la comparación de las ofertas y/o inciden en la asignación del puntaje; se repite, siempre y cuando se trate de inconsistencias o falta de claridad, porque allí no se modifica el ofrecimiento, simplemente se aclara, es decir, se trata de hacer manifiesto lo que ya existe –sólo que es contradictorio o confuso-, se busca sacar a la luz lo que parece oscuro, no de subsanar algo, pues el requisito que admite ser aclarado tiene que estar incluido en la oferta, solo que la entidad tiene dudas sobre su alcance, contenido o acreditación, porque de la oferta se pueden inferir entendimientos diferentes.

En consecuencia, cuando la entidad estatal identifique en la oferta económica aspectos que generen dudas, inconsistencias o falta de claridad puede solicitar aclaración. Frente a la respuesta que den los proponentes, la entidad debe valorar si se trata efectivamente de una aclaración o una subsanación. Si se trata de aclaraciones que no afectan la asignación del puntaje deben ser admitidas por la entidad estatal; por el contrario, si es una subsanación, en aplicación del parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 no será admisible y se deberá adecuar a las causales de rechazo contenidas en el numeral 1.15 del «Documento Base» o en la Ley.

1. **Respuestas**

i) «¿DEBE LA ENTIDAD PUBLICAR EL PRESUPUESTO EN EL FORMULARIO 1- FORMULARIO DE PRESUPUESTO OFICIAL al ser comparativo para las causales de rechazo que nombra el PLIEGO DE CONDICIONES DEFINITIVO 1.15 causales de rechazo del numeral I en adelante?».

De acuerdo con el Decreto 342 de 2019 el «Formulario 1–Formulario de Presupuesto Oficial» es obligatorio en los procesos 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 ̶ .

ii) «¿[p]uede la entidad en el presupuesto que presenta apartarse de las notas que trae el FORMULARIO 1- FORMULARIO DE PRESUPUESTO OFICIAL?».

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

Si el pago ha sido definido por precios unitarios, la entidad puede configurar libremente la forma de presentación del «Formulario 1–Formulario de Presupuesto Oficial» en cuanto a los *ítems,* descripciones, unidades de medida, cantidades o valores. Sin embargo, las notas allí 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. Como consecuencia de lo anterior, también se deben conservar los espacios para el diligenciamiento de los porcentajes de A.I.U. que se tuvieron en cuenta al calcular los precios unitarios.

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

Atentamente,



Proyectó: David Castellanos Carreño

1. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-2)
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 para algunos contratos este esquema de pago. [↑](#footnote-ref-3)
3. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 14 de octubre de 2011, exp. 20811, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-4)
4. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 5 de septiembre de 2018, radicado No 11001-03-06-000-2018-00124-00 C.P. Édgar González López. [↑](#footnote-ref-5)
5. «Los costos indirectos incorporados en el A, corresponden como regla general a gastos de la oficina central, honorarios del director de obra, y de personal especializado. Generalmente estos costos pueden estar compartidos con los diversos contratos de obra que en forma simultánea esté ejecutando el contratista. Un ejemplo corresponde a los costos de la oficina central, y de los asesores de proyectos». [↑](#footnote-ref-6)
6. «NOTA 5: El A.I.U y su discriminación deben estar en porcentaje (%)». [↑](#footnote-ref-7)
7. «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-8)
8. «1.15. CAUSALES DE RECHAZO

»Son causales de rechazo las siguientes:

[…]

»R. Ofrecer un porcentaje para imprevistos inferior al definido en el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial.

»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.

»T. Ofrecer como valor del AIU un porcentaje diferente al rango establecido por la Entidad en la sección 4.1.1 del Pliego de Condiciones».

 [↑](#footnote-ref-9)
9. «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-10)
10. «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-11)
11. <https://dle.rae.es>. [↑](#footnote-ref-12)
12. Tomado de “Especificaciones generales de construcción de carreteras y normas de ensayo

para materiales de carreteras” del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, disponible en <https://www.invias.gov.co/index.php/documentos-tecnicos-izq/139-documento-tecnicos/1988-especificaciones-generales-de-construccion-de-carreteras-y-normas-de-ensayo-para-materiales-decarreteras>. [↑](#footnote-ref-13)
13. Al respecto, el numeral 1.2 del Documento Base dispone: «1.2. DOCUMENTOS DEL PROCESO

» Los Documentos del Proceso son los señalados en el capítulo IX del presente documento, así como todos los soportes y documentos señalados en el Artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

» El “Formato 1- Carta de Presentación de la Oferta” señala en el numeral 3:

[…]

» 3. El Proponente conoce los Documentos del Proceso, incluyendo adendas,

y acepta los requisitos en ellos contenidos. Dentro de los documentos presentados a la Entidad no altera los ítems, la descripción, las unidades o cantidades establecidas en el Formulario 1». [↑](#footnote-ref-14)