**CCE-DES-FM-17**

**FORMULARIO 1 – Formulario de Presupuesto Oficial – Obligatoriedad**

Como se viene explicando, en los documentos tipo el «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» tiene dos connotaciones: i) por un lado, es el formulario sobre el cual la entidad estructura y presenta el presupuesto oficial del procedimiento de contratación; y ii) por el otro, es el documento sobre el cual los proponentes elaboran y presentan su oferta económica. Esta doble connotación fue adoptada para evitar la duplicidad de información y permitir que las propuestas económicas se evalúen con las variables, cantidades, unidades de medida y reglas consideradas por la entidad al estructurar su presupuesto oficial.

[…]

Así, con base en este formulario, la entidad listará los *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 contratada. Además, establecerá: 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.*

[…]

[…] En estos términos, la presentación de la oferta económica por parte del proponente se realizará teniendo en cuenta el formato determinado por la entidad, sea el que configure de acuerdo con el formulario 1 o aquel que disponga sobre el particular. Adicionalmente, al presentar su oferta, los proponentes deberán ceñirse a las reglas para la presentación de oferta dispuestas en los numerales 2.3, 2.3.2 y 4.1 del documento base, así como observar el análisis de precios unitarios, procurando no ofertar por encima de los valores tope establecidos por la entidad para algunos de los *ítems*.

**DOCUMENTOS TIPO − Licitación de obra pública – Versión 3 - «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» − Causal de rechazo − Literal o)**

El literal «O» del numeral 1.15 del «Documento Base» de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, incluye como causal de rechazo «Que el proponente adicione, suprima, cambie, o modifique los ítems, la descripción, las especificaciones, el detalle, las unidades o cantidades señaladas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, de acuerdo con lo exigido por la entidad». El análisis de esta causal de rechazo implica desagregar cada uno de los verbos y elementos que la componen.

**CAUSAL DE RECHAZO − Literal o) – Numeral 1.15 − Adcionar – Suprimir – Modificar**

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, *adicionar* es «hacer o poner adiciones» y *adición* es «1. f. Acción y efecto de añadir (‖ agregar) 2. f. Añadidura que se hace, o parte que se aumenta en alguna obra o escrito». En el contexto de la causal de rechazo, implicaría añadir o agregar *ítems*, descripciones, especificaciones, detalle, las unidades o cantidades a las descritas en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial». *Suprimir* está definido como «1. tr. Hacer cesar, hacer desaparecer»; *cambiar* es «1. tr. Dejar una cosa o situación para tomar otra. 2. tr. Convertir o mudar algo en otra cosa, frecuentemente su contraria» y *modificar* es «1. tr. Transformar o cambiar algo mudando alguna de sus características».

Por su parte, *ítem* está definido como «1. adv. U. 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– Formulario de Presupuesto Oficial» 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 expresión «M2» se refiere a metros cuadrados, las letras «cm» a centímetros y la letra «l» al litro. Por lo tanto, 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, especificaciones, detalle, unidades o cantidades definidas en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» con las implicaciones enunciadas. Tal comparación supone verificar que la adición, supresión, cambio o modificación de la propuesta no se trate de un mero error formal o de digitación, determinado además si ello afectó la descripción o cantidades de los *ítems* solicitados.



Bogotá, 22 de marzo de 2022.

Señor

**Juan Andrés Gómez**

Bogotá, D.C.

**Concepto C – 123 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | FORMULARIO 1 – Formulario de Presupuesto Oficial – Obligatoriedad / Documentos tipo − Licitación de obra pública – Versión 3 - «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» − Causal de rechazo − Literal o) / CAUSAL DE RECHAZO − Literal o) – Numeral 1.15 − Adcionar – Suprimir – Modificar |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # P20220210001332 |

Estimado señor Gómez,

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, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 10 de febrero del año 2022.

**1. Problema planteado**

En relación con la causal de rechazo contenida en el literal o) del numeral 1.15 de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte − versión 3, usted realiza la siguiente pregunta:

«Si una entidad al publicar su presupuesto oficial, lo realiza en el formato Excel y en las cantidades sucede lo siguiente:

La cantidad visualizada en el formularios (sic) es por ejemplos de: 1.21 m3, pero si resulta que la cantidad tiene decimales ocultos y la cantidad real es de 1.212635 m3.

Ante esta situación como deberían proceder los oferentes y la entidad respecto a esta causal de rechazo».

**2. Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente no es competente para resolver consultas referidas a actividades contractuales específicas de las Entidades Estatales, ni para intervenir en el desarrollo de los procesos de contratación que estas tramitan, ni para determinar la configuración de causales de rechazo. Sin embargo, comoquiera que los Documentos Tipo fueron desarrollados e implementados por parte de esta entidad, se responderá a la solicitud de manera general.

En tal sentido, la Subdirección responderá su consulta dentro de los límites de su competencia, previo análisis de los siguientes temas: i) obligatoriedad del «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» y ii) «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» y la causal de rechazo del literal o) del numeral 1.15 de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

Para estos efectos, la Agencia reitera las tesis expuestas, entre otros, en los conceptos: C-121 del 3 de marzo de 2020, C-160 del 3 de abril de 2020, C-013 del 17 de abril de 2020, C-294 del 18 de mayo de 2020, C-276 y C-277 del 26 de mayo de 2020, C–380 y C–381 del 1 de junio de 2020, C-404 del 12 de junio de 2020, C-352 del 30 de junio de 2020, C-430 del 7 de julio de 2020, C-481 del 27 de julio de 2020, C-465 del 27 de julio de 2020, C-502 del 29 de julio de 2020, C-500 del 3 de agosto de 2020, C-557 del 21 de agosto de 2020, C-563 del 26 de agosto de 2020, C-570 del 27 de agosto de 2020, C-573 del 27 de agosto de 2020 , C-595 del 21 de septiembre de 2020, C-713 del 2 de diciembre de 2020, C-744 del 22 de diciembre de 2020 y C-030 de 26 de febrero de 2021.

**2.1.** **Obligatoriedad del** **«Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial»**

Los documentos tipo para los procesos de licitación pública, menor cuantía y mínima cuantía de infraestructura de transporte contemplan un formulario en Excel denominado «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial», que debe ser empleado por la entidad para elaborar y presentar el presupuesto oficial –hoja 1– y por el proponente para estructurar la oferta económica –hoja 2–.

Este formulario lo prepara la entidad en la etapa de planeación y le permite definir el valor oficial estimado. Para elaborarlo, las entidades 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.

Como se viene explicando, en los documentos tipo el «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» tiene dos connotaciones: i) por un lado, es el formulario sobre el cual la entidad estructura y presenta el presupuesto oficial del procedimiento de contratación; y ii) por el otro, es el documento sobre el cual los proponentes elaboran y presentan su oferta económica. Esta doble connotación fue adoptada para evitar la duplicidad de información y permitir que las propuestas económicas se evalúen con las variables, cantidades, unidades de medida y reglas consideradas por la entidad al estructurar su presupuesto oficial.

Teniendo en cuenta lo anterior, el «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» está compuesto por 3 pestañas, a saber: la primera, denominada «presupuesto oficial», conforme a la cual la entidad elabora y presenta el presupuesto oficial del proceso de contratación y define el valor estimado del contrato; la segunda, es la «propuesta económica», para que el proponente estructure la oferta económica; y la tercera, titulada «indicar código del ítem de pago», relacionada con los análisis de precios unitarios –APU, de acuerdo con lo establecido en el numeral 8.1 del documento base.

La primera pestaña dispone que «la entidad podrá utilizar ese formulario de detalle del presupuesto oficial para determinar las condiciones bajo las cuales los proponentes analizarán y presentarán su propuesta económica de forma detallada, sin perjuicio que la entidad pueda modificarlo o establecer la presentación de la oferta económica con un formulario distinto al indicado». Así, con base en este formulario, la entidad listará los *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 contratada. Además, establecerá: 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.*

En el marco del ejercicio de planeación, la entidad podrá determinar la necesidad de establecer algunos valores topes para algunos *ítems,* los cuales no podrán ser excedidos por los proponentes al presentar sus ofertas. La inclusión que hace la entidad de valores que no deben ser excedidos por los proponentes al presentar sus ofertas no es una práctica 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, incluyendo este tipo de *ítems* y justificando su decisión, los proponentes deben incluirlos dentro de la oferta económica sin exceder el valor que la entidad ha definido, so pena del rechazo de la propuesta[[2]](#footnote-2).

Así mismo, cuando el proceso de contratación es estructurado por precios unitarios, el formulario establece que «la Entidad debe aplicar las notas 1, 2 y 3 del presente formulario y las casillas de “Descripción”, “Porcentaje” de la Administración, Imprevisto, Utilidad y total A.I.U. resaltadas en color amarillo. Tratándose de otras modalidades de precio, la Entidad puede o no configurar los mismos». Al respecto, en la «Nota 1» se establece que el precio unitario incluye el valor de A.I.U. Por su parte, la «Nota 2» indica la regla que 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. Finalmente, en la «Nota 3» se indica que el A.I.U y su discriminación debe ser en porcentaje.

En tal sentido, las entidades estatales incluirán de manera obligatoria el porcentaje de la administración, imprevistos y utilidad, cuando el proceso de contratación sea por precios unitarios. En consecuencia, las entidades no podrán omitir alguno de sus componentes y lo definirán de acuerdo con el estudio de mercado y el sector, incluyendo el valor que consideren procedente.

En cuanto a la pestaña de «propuesta económica», como se indicó, esta tiene el propósito de servir de instrumento para que los proponentes determinen su ofrecimiento económico. No obstante, la parte superior derecha del formulario dispone lo siguiente: «[La entidad puede utilizar este formulario de presentación de propuesta económica de forma detallada, sin perjuicio que la entidad pueda modificarlo o establecer la presentación de la oferta económica con un formulario distinto al indicado.]». Igualmente, se indica que los proponentes emplearán el formulario establecido por la entidad para determinar su propuesta económica conforme al «Formulario 1 – Presupuesto Oficial» publicado por la Entidad. Esto significa que las entidades pueden diseñar un formulario para que los proponentes presenten su oferta económica, sin que sea obligatorio sujetarse al formulario que los documentos tipo disponen para el efecto. En todo caso, el proponente deberá emplear el formulario que establezca la entidad.

Lo anterior concuerda con el numeral 4.1 del documento base, el cual prescribe que la entidad «debe configurar el formato de oferta económica que se encuentra en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, para que sea diligenciado por los Proponentes». En estos términos, la presentación de la oferta económica por parte del proponente se realizará teniendo en cuenta el formato determinado por la entidad, sea el que configure de acuerdo con el formulario 1 o aquel que disponga sobre el particular. Adicionalmente, al presentar su oferta, los proponentes deberán ceñirse a las reglas para la presentación de oferta dispuestas en los numerales 2.3, 2.3.2 y 4.1 del documento base, así como observar el análisis de precios unitarios, procurando no ofertar por encima de los valores tope establecidos por la entidad para algunos de los *ítems*.

Así las cosas, los oferentes deben usar la segunda pestaña del «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» puesta a disposición en formato Excel por la respectiva entidad, titulada «propuesta económica», sin perjuicio de que las entidades estatales modifiquen o establezcan la presentación de la oferta económica en un formulario distinto.

**2.1.1. Alcance de la Nota 2 del Formulario 1 y correcciones aritméticas**

El «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto oficial» contiene varias notas en la que se acotan aspectos importantes al tener en cuenta para su valoración y diligenciamiento. Entre esas notas encontramos una que se refiere a la aproximación de las fracciones decimales al número entero más cercano, de la siguiente manera:

**NOTA 2**: 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.

Para determinar el alcance de esta nota y definir si se refiere a los precios unitarios o al valor total, conviene acudir al numeral 4.1 del Documento Base, el cual, contiene las reglas referentes a la oferta económica. Una de estas reglas es la señalada en el numeral 4.1.2. del mismo documento, la cual, trata sobre las correcciones aritméticas de las propuestas económicas, de la siguiente manera:

**4.1.2. CORRECCIONES ARITMÉTICAS**

La entidad solo efectuará correcciones aritméticas originadas por:

A. Todas las operaciones aritméticas a que haya lugar en la propuesta económica, cuando exista un error que surja de un cálculo meramente aritmético cuando la operación ha sido erróneamente realizada.

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. (Cursivas fuera del texto).

La entidad a partir del valor total corregido de las propuestas asignará el puntaje de conformidad con el proceso del numeral 4.1.4.

De acuerdo con la regla del literal B es posible concluir que el ajuste al peso de que trata la Nota 2 del Formulario 1 da lugar a correcciones aritméticas de la oferta económica, y este ajuste recae sobre los precios unitarios, pues, la regla señala: «El ajuste al peso ya sea por exceso o por defecto de los *precios unitarios* contenidos en la propuesta económica». Cabe resaltar que la finalidad de la corrección aritmética es determinar el valor real de la oferta económica, en aras de garantizar los principios de igualdad y selección objetiva, razón por la cual, de acuerdo con lo señalado en el inciso final del numeral 4.1.2 del Documento base, el efecto de la corrección por ajuste al peso o de la corrección de errores aritméticos es que el valor total corregido será el que se tendrá en cuenta para la asignación de puntaje. Esto es congruente con el numeral 4.1 que señala que para calificar el factor de la oferta económica se tendrá en cuenta el valor total indicado en la propuesta económica o *el obtenido de la corrección aritmética.*

De igual modo, conviene tener en cuenta que el literal A del numeral 4.1.2. del Documento Base también contempla *todas* las operaciones aritméticas a que haya lugar en la propuesta económica ante un error que surja de un cálculo meramente aritmético cuando la operación ha sido erróneamente realizada, por lo que es posible que tanto el valor total como los precios unitarios sean objeto de corrección aritmética. Por lo tanto, la entidad durante la etapa de evaluación de las ofertas económicas de los proponentes habilitados debe verificar, con base en la información registrada en el «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial», cada una de las operaciones aritméticas que permitan verificar el valor real ofertado por el proponente. La entidad debe realizar la verificación de los valores ofertados y la corrección aritmética, cuando esta se requiera, para cada una de las cifras registradas en el «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» que tengan operaciones aritméticas y previo a seleccionar y aplicar el método de ponderación que corresponda de acuerdo con el numeral 4.1.4 del Documento Base.

**2.2. «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» y la causal de rechazo del literal o) del numeral 1.15, de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3**

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 a las entidades no le es dable fijar causales de rechazo que soslayen o afecten la selección objetiva en la contratación. Sobre el particular, el 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[[3]](#footnote-3).

En consecuencia, las causales de rechazo aplicables a los procedimientos de contratación que se adelanten utilizando los documentos tipo, atendiendo a la regla de la inalterabilidad que se predica sobre los documentos tipo, únicamente son las establecidas directamente en la Ley y las contenidas en el numeral 1.15 del «Documento Base». De esta manera, la entidad estatal debe verificar cuál de los supuestos previstos se configuran en la evaluación de las ofertas, sin que puedan crear nuevas causales de rechazo.

En este sentido, la Administración no tiene la facultad de descalificar una oferta de forma arbitraria, toda vez que solo es posible por las causales previamente definidas en la ley o en el pliego de condiciones. Sin embargo, las causales definidas por la entidad deben cumplir los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad, so pena de que no sean válidas dentro del procedimiento de contratación.

En efecto, por ejemplo, tratándose de un proceso regido por los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3, puede suceder que el oferente presente una oferta cuyo total exceda el valor del presupuesto oficial, configurándose la causal de rechazo del literal M, establecida en el numeral 1.15 del documento base de los documentos tipo para licitación pública de infraestructura de transporte. También puede ocurrir que no se ofrezca el valor de un precio unitario –causal de rechazo del literal P­– o que se oferte por encima del tope establecido por la entidad –literal Q–, eventos que ameritarían el rechazo de la oferta y que incluso impiden la posibilidad de subsanarla. De otro lado, eventualmente podría incurrir en la causal de rechazo del literal O, consistente en: «O. Que el proponente adicione, suprima, cambie, o modifique los *ítems, la descripción, las especificaciones, el detalle, las unidades o cantidades* señaladas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, de acuerdo con lo exigido por la entidad» (Cursiva fuera de texto).

De otro lado, eventualmente el proponente podría incurrir en la causal de rechazo del literal O) del numeral 1.15 de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, que dispone:

## CAUSALES DE RECHAZO

Son causales de rechazo de las propuestas las siguientes [Las entidades no podrán incluir causales de rechazo distintas a las señaladas en la presente sección]:

[…]

1. Que el proponente adicione, suprima, cambie, o modifique los ítems, la descripción, las especificaciones, el detalle, las unidades o cantidades señaladas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, de acuerdo con lo exigido por la entidad.

En este sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en los conceptos con radicados No. 2201913000006773 del 26 de agosto de 2019, reiterada en las consultas con radicados No. 2201913000007115 del 25 de septiembre de 2019, C−037 de 8 de enero de 2020, C−038 de 8 de enero de 2020, C−184 del 4 de abril de 2020 y C-679 del 23 de noviembre de 2020, se pronunció sobre el alcance de la causal contenida en el literal O) del numeral 1.15 de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2. En estos conceptos se estableció que su análisis implica desagregar los verbos −adicionar, suprimir, cambiar y modificar− y de los elementos que la componen −*ítem*, descripción, cantidad y unidad−. La tesis desarrollada en estos conceptos en lo pertinente se reitera y complementa a continuación, en relación con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3.

El literal «O» del numeral 1.15 del «Documento Base» de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, incluye como causal de rechazo «Que el proponente adicione, suprima, cambie, o modifique los ítems, la descripción, las especificaciones, el detalle, las unidades o cantidades señaladas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, de acuerdo con lo exigido por la entidad». El análisis de esta causal de rechazo implica desagregar cada uno de los verbos y elementos que la componen.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española[[4]](#footnote-4), *adicionar* es «hacer o poner adiciones» y *adición* es «1. f. Acción y efecto de añadir (‖ agregar) 2. f. Añadidura que se hace, o parte que se aumenta en alguna obra o escrito». En el contexto de la causal de rechazo, implicaría añadir o agregar *ítems*, descripciones, especificaciones, detalle, las unidades o cantidades a las descritas en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial». *Suprimir* está definido como «1. tr. Hacer cesar, hacer desaparecer»; *cambiar* es «1. tr. Dejar una cosa o situación para tomar otra. 2. tr. Convertir o mudar algo en otra cosa, frecuentemente su contraria» y *modificar* es «1. tr. Transformar o cambiar algo mudando alguna de sus características».

Por su parte, *ítem* está definido como «1. adv. U. 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– Formulario de Presupuesto Oficial» 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 expresión «M2» se refiere a metros cuadrados, las letras «cm» a centímetros y la letra «l» al litro[[5]](#footnote-5). Por lo tanto, 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, especificaciones, detalle, unidades o cantidades definidas en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» con las implicaciones enunciadas. Tal comparación supone verificar que la adición, supresión, cambio o modificación de la propuesta no se trate de un mero error formal o de digitación, determinado además si ello afectó la descripción o cantidades de los *ítems* solicitados.

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 especificaciones, los detalles, las *unidades* o las *cantidades* relacionadas en el Formulario 1. En el primer evento, 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 daría lugar al rechazo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que «Las propuestas deben referirse y sujetarse a todos y cada uno de los puntos contenidos en el pliego de condiciones […]»[[6]](#footnote-6). En este sentido, si el proponente manifiesta la intención de cumplir con especificaciones distintas a las exigidas por la entidad, se justifican la causal de rechazo del literal o) del numeral 1.15. Esto considerando que la propuesta no sería congruente con lo exigido por la entidad, de manera que ello implica que el proponente ejecutará el contrato en condiciones diferentes a las previstas en el «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial»[[7]](#footnote-7).

Ahora bien, en el supuesto de que una entidad estatal publique en el formulario 1 – formulario del presupuesto oficial, una cantidad de 1.21 m3 −cifra aproximada a dos (2) cifras decimales, teniendo en cuenta que en el tercer decimal la parte fraccionaria es menor que 0,5, el número se aproxima hacia abajo−, pero cuya cifra real con más de dos decimales es 1,212635, la entidad deberá determinar si el redondeo de la cantidad a un número entero de dos (2) decimales, afecta las cantidades de los *ítems* solicitados; esto en el entendido que las cantidades que son estimadas para ser pagadas a través de precios unitarios deben ser medibles y cuantificables en la realidad, por tal motivo, se deberán establecer cantidades aproximadas que físicamente sea posible establecer y cuantificar con el margen de precisión de los equipos destinados para tal fin, en el ámbito de los proyectos de infraestructura de transporte o el sector del caso para la obra pública.

En todo caso, es necesario considerar el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018, que establece la subsanabilidad de requisitos o documentos no necesarios para la comparación de las propuestas, es decir, aquellos que no afectan la asignación de puntaje. Sobre el particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado, al efectuar la interpretación del parágrafo previamente citado y 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 entregado con la propuesta inicial, mientras que el segundo, por su parte, 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. Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 3 de junio de 2015, con ponencia de la Consejera Olga Mélida Valle De La Hoz señaló:

[S]e 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[[8]](#footnote-8).

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 *explicaciones o aclaraciones* 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 analizar la adecuación de la falencia a las causales de rechazo contenidas en el numeral 1.15 del «Documento Base» o las prescritas en la ley.

**3. Respuesta**

«Si una entidad al publicar su presupuesto oficial, lo realiza en el formato Excel y en las cantidades sucede lo siguiente:

La cantidad visualizada en el formularios (sic) es por ejemplos de: 1.21 m3, pero si resulta que la cantidad tiene decimales ocultos y la cantidad real es de 1.212635 m3.

Ante esta situación como deberían proceder los oferentes y la entidad respecto a esta causal de rechazo».

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. En ese sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente no es competente para resolver consultas referidas a actividades contractuales específicas de las Entidades Estatales, ni para intervenir en el desarrollo de los procesos de contratación que estas tramitan, ni para determinar la configuración de causales de rechazo.

De acuerdo con lo considerado, las causales de rechazo aplicables a los procedimientos de contratación que se adelanten utilizando los documentos tipo, atendiendo a la regla de la inalterabilidad que los caracteriza, únicamente son las establecidas directamente en la Ley y las contenidas en el numeral 1.15 del «Documento Base». La inclusión de algunas de estas depende de aspectos como la forma de pago escogida por la entidad contratante, como, por ejemplo, la del literal Q, aplicable en procesos con pago por precios unitarios.

Con respecto dichas causales, corresponde a la entidad estatal verificar si una vez realizada la corrección aritmética de la propuesta, ya sea por errores aritméticos o por el ajuste al peso, se configuran los supuestos previstos en la causal de rechazo señalada en el literal Q el numeral 1.15 del Documento Base, es decir, si realizada la corrección aritmética se observa que la propuesta económica supera el presupuesto oficial del proceso de contratación; o se supera el valor unitario de alguno o algunos de los ítems que señale la entidad con respecto al valor establecido para cada ítem del presupuesto oficial, en los procesos en que haya sido definida esta condición. La finalidad de la corrección aritmética es determinar el valor real de la oferta económica, en aras de garantizar los principios de igualdad y selección objetiva, permitiendo que el valor corregido sea el que se tenga en cuenta para la asignación de puntaje.

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

Texto

Descripción generada automáticamente

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Carlos Mario Castrillon Endo  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisaron: | Karlo Fernández Cala  Gestor T1 – 15 Dirección Genera  Alejandro Sarmiento Cantillo  Gestor T1 – 15 Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado Navarro  Subdirector de Gestión Contractual |

1. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-1)
2. Así por ejemplo, la causal de rechazo del literal Q de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 establece: «[Incluir solo cuando la forma de pago sea por precios unitarios] Superar el valor unitario de alguno o algunos de los siguientes ítems ofrecidos con respecto al valor establecido para cada ítem del presupuesto oficial: [La entidad debe incluir esta causal cuando la forma de pago sea por precios unitarios y cuando considere necesario establecer ítems del presupuesto oficial cuyo valor no pueda ser excedido por el proponente. Cuando decida incluirla, identificará en este espacio los ítems frente a los cuales aplicará la causal de rechazo.

   »Para la aplicación de esta causal la entidad debe tener en cuenta que el valor unitario establecido en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial incluye el valor de AIU]». [↑](#footnote-ref-2)
3. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2011. Exp. 18.293. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-3)
4. https://dle.rae.es [↑](#footnote-ref-4)
5. 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-5)
6. Artículo 30.6 de la Ley 80 de 1993. [↑](#footnote-ref-6)
7. Al respecto, «Las ofertas que se presenten a una licitación o concurso deben sujetarse a las estipulaciones de los pliegos de condiciones o términos de referencia, so pena de que sean descalificadas. Tal ha sido el criterio legal y doctrinario predominante en esta materia. Se fundamenta dicha regla en el hecho de ser los pliegos la ley del contrato que habrá de celebrarse. De ahí que la mayor parte de los tratadistas coincida en expresar que el contrato viene a ser en últimas una mera instrumentalización de lo que quedó establecido en el momento en que cobró ejecutoria el acto que lo adjudicó» (CÁRDENAS GÓMEZ, Humberto. Las desviaciones de los pliegos de condiciones o términos de referencia. En: Comentarios al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Medellín: Librería Jurídica Sánchez Ltda., 1994. p. 51). [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 3 de junio de 2015. C.P. Olga Mélida Valle De La Hoz. Exp. 31211. [↑](#footnote-ref-8)