**DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad**

El parágrafo 7º del artículo 2, de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, establece la obligatoriedad de la adopción de documentos tipo para diferentes procesos de selección […]. A renglón seguido, el artículo 2.2.1.2.6.1.2, que se refiere al alcance de los documentos tipo, establece que: “contienen parámetros obligatorios 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”.

**DOCUMENTOS TIPO – Finalidad legislativa**

La intención de esta medida era agilizar y darles mayor transparencia a los procesos de selección y evitar el direccionamiento de los pliegos de condiciones: “[…] se asigna al Gobierno Nacional la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones y términos de referencia de los contratos, medida que redundará en la agilidad y claridad de los procedimientos”. […] La exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 1882 de 2018 se refirió a la necesidad de utilizar documentos tipo, pues reducen el tiempo de los procesos de contratación y contribuyen con el logro de una contratación pública más transparente y con mayor concurrencia de oferentes. Igualmente, la intención del legislador era adaptar el ordenamiento jurídico colombiano a las nuevas tendencias internacionales de la contratación, al entender que los documentos tipo son una medida eficaz contra la corrupción y permiten una Administración pública más eficiente y moderna.

**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Información – Corchetes – Resaltado gris**

[…] la regla general frente la aplicación del “Documento Base” es su inalterabilidad, y no podrá incluirse o modificarse las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación. En todo caso, si el objeto contractual incluye bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, la entidad podrá incluir experiencia adicional; y, además, cuando el pliego tipo de forma expresa lo incluya, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris.

**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Numeral 4.1.1 – AIU**

[…] el numeral “4.1.1” se incluyen reglas imperativas que las entidades y proponentes deben acoger en su totalidad, estas son: i) incluir este numeral en los procesos de contratación que sea por precios unitarios, ii) el proponente calculará un AIU que contenga todos los costos en que los que incurre el contratista, esto es, los costos directos y la administración, imprevistos y utilidad y iii) el valor debe expresarse en un porcentaje. En otras palabras, el documento tipo no prevé la posibilidad a las entidades de adaptar o modificar ningún aparte del contenido de este numeral.

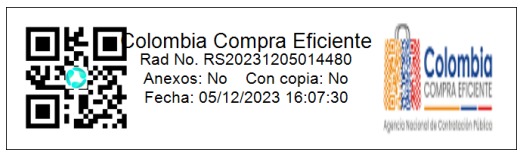
En consecuencia, con fundamento en el principio de inalterabilidad de los documentos tipo, el numeral “4.1.1 A.I.U.” no es posible alterarlo por parte de las entidades. Lo anterior, puesto que de la lectura de este acápite se establecen reglas imperativas que obligan a aplicar este numeral cuando el proceso de contratación se adelanta por precios unitarios y, por tanto, se debe incorporar en el presupuesto oficial los costos relacionados con la administración, imprevistos y utilidad en que incurrirá el futuro contratista. Por ello, no será posible excluir los imprevistos al momento de configurar el valor del presupuesto oficial y la oferta económica.

**FORMULARIO 1 – Formulario de presupuesto oficial – Inalterabilidad – Notas 1, 2 y 3 – Componentes del AIU**

[…] en la primera hoja del “Formulario 1 – Formulario de Presupuesto oficial” se señala que en los procesos de contratación estructurados por precios unitarios aplican las notas 1, 2 y 3 de dicho formato y, por tanto, se diligencian las casillas de “Descripción”, “Porcentaje” de la Administración, Imprevistos, Utilidad y total del A.I.U resaltados en color amarillo. En otras palabras, las entidades estatales incluirán de manera obligatoria el porcentaje de la: i) administración, ii) imprevistos y iii) utilidad cuando el proceso de contratación sea por precios unitarios.

En este sentido, reiterando el principio de inalterabilidad, las entidades solo modificarán aquello que el documento tipo permita; por tanto, debido a que el Formulario 1 – Formulario del Presupuesto Oficial no permite su modificación, no será posible omitir alguno de los componentes del A.I.U. Bajo ese entendido, las entidades no podrán eliminar la fila correspondiente al Imprevisto, ni eliminar a los imprevistos en la “Nota 1 y 3”.

Bogotá D.C., 05 de diciembre de 2023

****

Señora

**Patricia Imery Valderrama**

Ciudad

**Concepto C ‒445 de 2023**

|  |  |
| --- | --- |
| Temas: | DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad / DOCUMENTOS TIPO – Finalidad legislativa / DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Información en corchetes y resaltado gris / DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Numeral 4.1.1 – AIU / FORMULARIO 1 – Formulario de presupuesto oficial – Inalterabilidad – Notas 1, 2 y 3 – Componentes del AIU. |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta P20231030016420 |

Estimada señora Patricia:

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 26 de octubre de 2023.

1. **Problema planteado**

Usted formula la siguiente consulta:

“Estoy estudiando los documentos tipo para licitaciones de obras públicas de infraestructura social, específicamente en deporte y recreación. Me surgen algunas preguntas:

1. ¿El complemento a los pliegos que se debe generar para el proceso se crea a partir del archivo enviados por CCE denominado Documento Base CCE-EICP-GI-14?
2. Además de rellenar los espacios indicados con las particularidades de proceso, ¿Se deben o se pueden borrar los renglones sombreados con las explicaciones?
3. El formulario 1 tiene una 3a pestaña denominada “INDICAR CÓDIGO DEL ITEM DE PAGO”, ¿es solamente el formato para diligenciar los APUs por parte del proponente? ¿O se deben incluir los APUs del presupuesto oficial?
4. ¿El presupuesto oficial se envía en el mismo libro Excel que el formulario para presentar la oferta económica del proponente? ¿O se puede publicar por aparte en formato PDF?”
5. **Consideraciones**

En ejercicio de las competencias previstas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto-Ley 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 este sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de los partícipes de la contratación estatal.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia intervenga como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública[[1]](#footnote-1). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Bajo este entendido, la Subdirección -dentro del límite de sus atribuciones, resolverá la presente consulta de acuerdo con el alcance general de las normas en materia de contratación estatal. Con este objetivo, para responder el cuestionamiento anterior relacionado con los documentos tipo de infraestructura social, se analizarán los siguientes temas: *(i) Contexto normativo y ámbito de aplicación de los documentos tipo de licitación pública para obra de infraestructura social, (ii) Inalterabilidad de los documentos tipo de licitación para obra pública de infraestructura*, *(iii) El A.I.U. en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social – versión 3– Formulario del Presupuesto Oficial*

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre la definición y el alcance de los documentos tipo en las siguientes consultas C-144 del 2 de marzo de 2020, C-143 del 18 de marzo de 2020, C-286 del 26 de mayo de 2020, C-450 del 3 de agosto de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-773 del 14 de enero de 2021, C-789 del 19 de enero de 2021, C-064 del 8 de marzo de 2021 y C-157 del 13 de abril del 2021, C-244 del 4 de mayo de 2021, C-224 del 20 de mayo de 2020, C-233 del 24 de mayo de 2021, C-251 del 2 de junio de 2021 y C-273 del 11 de junio de 2021, C-375 de 27 de septiembre de 2021, C-536 de 29 de septiembre de 2021, C-719 de 24 de enero de 2022 y C-090 de 16 de marzo de 2022. Finalmente, en los conceptos C-375 del 27 de septiembre de 2021, C-536 del 29 de septiembre de 2021, P20210826007696 del 6 de octubre de 2021, C-729 del 24 de enero de 2022, C-090 del 16 de marzo de 2022, C-287 del 11 de mayo de 2022, C-334 del 25 de mayo de 2022, C-344 del 9 de junio de 2022, C-436 del 6 de julio de 2022 y C – 951 del 18 de enero de 2023,se analizó la aplicación de los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social. Las tesis expuestas en los anteriores conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente:

**2.1** **Contexto normativo y ámbito de aplicación de los documentos tipo de licitación pública para obra de infraestructura social**

El artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades públicas sometidas al estatuto general de contratación pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el Gobierno Nacional. Esta norma establecía que el Gobierno Nacional adoptaría los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran[[2]](#footnote-2).

Posteriormente, el 22 de julio de 2020, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2022, que rige a partir de su publicación y cuyo artículo 1 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 en relación con los siguientes aspectos: i) el sujeto encargado de la adopción de los documentos tipo, ya que antes se señalaba al Gobierno Nacional y ahora la entidad encargada directamente por la Ley es la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces; ii) la inclusión de buenas prácticas contractuales y los principios de la contratación pública para establecer los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia en los documentos tipo; iii) la implementación de procesos de capacitación en los municipios para la utilización de los documentos tipo buscando el desarrollo de la economía local; y iv) las responsabilidades para Colombia Compra Eficiente en la definición del desarrollo e implementación de los documentos tipo mediante cronogramas, coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos[[3]](#footnote-3).

De conformidad con esta Ley, se otorgó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para adoptar los documentos tipo; entidad que para el cumplimiento de las funciones atribuidas por el Decreto Ley 4170 de 2011, requiere la “coordinación con entidades técnicas o especializadas”. Lo anterior con la finalidad de elaborar los cronogramas y procedimientos indispensables para implementarlos de forma estratégica en los distintos sectores de la economía, facilitando su incorporación en el sistema de compra pública.

Además, por disposición expresa de la Ley 2022 de 2020, los “Documentos tipo” adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas, cuyo régimen de contratación sea el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública ‒EGCAP‒. Esta obligatoriedad implica que las autoridades deben implementar los documentos tipo que encuentren dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de su inalterabilidad. Lo anterior significa que las entidades públicas carecen de la facultad para modificarlos, con excepción de aquellos aspectos que pueden diligenciar, es decir, los espacios que están incluidos entre corchetes y resaltados en gris o cuya modificación sea permitida por los mismos documentos tipo.

Así, en desarrollo de la Ley 2022 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió la Resolución No. 219 del 6 de agosto de 2021, *“Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social”*. Dentro de esta categoría fue incluida la infraestructura asociada a los sectores de la salud, el educativo y el de cultura, recreación y deporte, tal como lo establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la resolución indicada, de la siguiente manera:

“Estos documentos tipo aplicarán a los proyectos de infraestructura social, tales como, *sector educativo*, sector salud y sector cultural, recreación y deporte, *de conformidad con cada una de las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-*, donde se precisará el alcance concreto de estos documentos tipo; sin perjuicio de que se incluyan otros tipos de infraestructura social”. (Énfasis fuera del texto)

Como se observa, la Resolución No. 219 de 2021 contiene un listado enunciativo de los sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social a los cuales aplican los documentos tipo –educativo; salud; cultura, recreación y deporte–. También precisa que el alcance de cada sector estará dado por las resoluciones posteriores que expida la Agencia. A su vez, esas resoluciones desarrollarán las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector, mediante los cuales se precisará de forma detallada su ámbito de aplicación.

Así lo señala el parágrafo 3 del artículo 2 que dispone lo siguiente: “Los documentos tipo de infraestructura social empezarán a regir para cada sector, esto es, educativo, salud y cultura, recreación y deporte, de acuerdo con lo dispuesto en las resoluciones mediante las cuales se adopten cada una de las matrices de experiencia y glosarios aplicables a cada sector. En concordancia, el Documento Base de licitación de obra pública de infraestructura social[[4]](#footnote-4) prescribe en la parte introductoria que “Este Documento Tipo de “infraestructura social” aplica a los procesos que correspondan a las actividades definidas en las matrices de experiencia, expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para los sectores educativo, salud y cultura, recreación y deporte, sin perjuicio de que dicha Agencia incluya otros tipos de “infraestructura social”.

Cabe anotar que la Resolución No. 219 del 6 de agosto de 2021 contiene los documentos tipo que aplican de forma transversal a los proyectos de infraestructura social en los sectores educativo; salud; cultura, recreación y deporte. Estos documentos son el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices, los cuales se complementarán con cada una de las resoluciones que adoptan las matrices de experiencia y los anexos de glosario para cada uno de los sectores, definiendo así su alcance y vigencia.

En consecuencia, en materia de infraestructura social debe tenerse en cuenta que existen dos (2) clases de documentos tipo que se integran en cada proceso: i) los documentos *transversales* a todos los sectores de infraestructura social, es decir, el documento base, los anexos, los formatos, los formularios y las matrices adoptados mediante la Resolución No. 219 de 2021; y ii) los documentos tipo *complementario,* referentes a la matriz de experiencia y el glosario, los cuales han sido adoptados en la resolución para cada sector específico, así; i) la Resolución No. 220 de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo”; ii) la Resolución No. 392 de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector salud”; y iii) la Resolución No. 454 de 2021, “Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector cultura, recreación y deporte”.

El ámbito de aplicación de cada uno de los sectores señalados está dado por las resoluciones mediante las cuales se implementan los documentos complementarios y que desarrollan las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector y que precisan de forma detallada su ámbito de aplicación.

La Matriz de experiencia de cada sector, además de estandarizar el requisito habilitante de experiencia, señala los proyectos o contratos concretos a los cuales aplican los documentos tipo, en el entendido de que aplicarán a los procesos contractuales cuyo objeto se relacione con alguna de las actividades establecidas de forma detallada en la Matriz de experiencia respectiva. Asimismo, en el Glosario de cada uno de los documentos se consagran las definiciones que guían la interpretación de los documentos.

Así las cosas, siempre que el objeto esté relacionado con alguna de las actividades señaladas en la matriz de experiencia de cada sector, los documentos tipo adoptados mediante las Resoluciones No. 219, 220, 392 y 454 de 2021 son obligatorios para las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993 que contraten la ejecución de obras públicas de infraestructura social en los sectores educativo; salud; cultura, recreación y deporte.

Vale anotar que mediante la Resolución 336 del 2 de noviembre de 2021, se aplazó y se dispuso la implementación gradual y progresiva de los documentos tipo complementarios para procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, de acuerdo con los grupos de entidades y fechas señaladas en el cronograma del artículo 6 de la Resolución No. 219 de 2021[[5]](#footnote-5). Teniendo en cuenta lo anterior, a partir del 1 de abril de 2022 estos documentos tipo deben ser implementados en todas las entidades en las que resulte obligatorio para los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social que estas adelanten.

Por último, es preciso indicar que con la expedición del Decreto 1860 del 24 de diciembre de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015 y reglamentó los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, la Agencia modificó los diferentes documentos tipo que había expedido hasta ese momento, con la finalidad de hacerlos compatibles con la nueva regulación. De esta manera, se expidió la Resolución 275 del 24 de junio de 2022, “Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente” que se aplicará a los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 29 de agosto de 2022. Esta resolución reguló los criterios diferenciales habilitantes y puntajes adicionales para Mipyme y empresas y emprendimientos de mujeres, así como el fomento a la ejecución de contratos estatales por parte de población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y sujetos de especial protección constitucional, los factores de desempate y la limitación de la convocatoria a Mipyme.

**2.2 Inalterabilidad de los documentos tipo de licitación para obra pública de infraestructura social**

El artículo 2.2.1.2.6.1.4 del Decreto 1082 de 2015 dispone la inalterabilidad de los documentos tipo para la modalidad de licitación pública, que consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en 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[[6]](#footnote-6). En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos que adopte la Agencia, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, como se dijo en el numeral anterior, son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido y no pueden variarse los requisitos que fijados en ellos.

Esta prohibición la ratifica el artículo 3 de la Resolución No. 240 de 2020, mediante la cual se implementaron los documentos tipo para esta modalidad de selección, al disponer la inalterabilidad de los documentos tipo en los siguientes términos: “Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso de selección las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación que han sido definidos y señalados en los Documentos Tipo”.

Además, las entidades estatales deben garantizar el *principio de economía*, del cual se desprende que no pueden exigir documentos o requisitos más allá de los que permitan la Constitución, la ley y los reglamentos. Este postulado ha encontrado eco no solo en la contratación estatal[[7]](#footnote-7) sino además en la normativa anti-trámites, pues se inscribe dentro de la tendencia de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos[[8]](#footnote-8). De ahí que cuando las autoridades solicitan la entrega de documentación innecesaria, menoscaban el principio de economía.

Por su parte, la parte introductoria de los documentos tipo dispone que los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris –[texto de ejemplo]– deben ser diligenciados por la entidad. Excepcionalmente le corresponde al proponente consignar la información incluida en corchetes y resaltada en gris, como, por ejemplo, los formatos que requieren de la firma del proponente o su representante legal. De todos modos, en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones del pliego.

Es de precisar que 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 parte de la entidad, pueden implicar modificaciones a los documentos tipo, las cuales deben ser adecuadas, proporcionales y consecuentes con su contenido, respetando el principio de inalterabilidad.

Tratándose de los documentos tipo de licitación, también se prevé la posibilidad de solicitar experiencia adicional ocurre cuando el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura social. Esto implica que: *(i)* la actividad que se requiere, si bien es una labor de obra, no está relacionada con la infraestructura de social; y *(ii)* el bien o servicio adicional es distinto a la actividad principal, aun cuando se relaciona con la infraestructura social, *v. gr*., cuando se requiere que el contratista ejecute actividades de consultoría como la realización, revisión o actualización de los estudios y diseños de la obra. En supuestos como los indicados es posible que la entidad exija experiencia adicional para acreditar la idoneidad del contratista en la ejecución de estos bienes o servicios adicionales a la obra de infraestructura social.

En suma, la regla general frente la aplicación del Documento Base es su inalterabilidad, y no se podrán incluir o modificar en 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, salvo que el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, caso en el que se podrá incluir experiencia adicional de manera excepcional; y, además, cuando el pliego tipo de forma expresa lo permita, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris. De hecho, lo explicado anteriormente también aplica *mutatis mutandis* en los documentos tipo de interventoría adoptados a través de la Resolución 256 de 2020.

Este principio de inalterabilidad se extiende a los formatos y anexos implementados junto con el Documento Base, los cuales deben usarse para desarrollar el procedimiento de contratación y que los proponentes acrediten los diferentes requisitos establecidos para participar en él. Estos, al igual que el pliego de condiciones, contienen apartes entre corchetes y resaltados en gris, los cuales deben ser diligenciados por la entidad, al igual que otros aspectos relativos a información que debe ser completada por los oferentes al hacer uso del formato.

Con todo, el principio de inalterabilidad de los documentos tipo debe armonizase con principios de orden constitucional, especialmente con el de prevalencia del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política. La interpretación armónica de tales principios, a juicio de la Agencia Nacional de Contratación Pública, impide que la entidad que adelanta el proceso contractual le rinda culto a las formas, pues, en últimas, el deber que le asiste es el de tener en cuenta y aplicar los aspectos sustanciales de los documentos tipo, sin distingo de la formalidad de la que se sirva para ello los actores de la contratación pública.

En relación con el principio constitucional *sub examine*, la Corte Constitucional explica que “[…] por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas”[[9]](#footnote-9).

De acuerdo con lo anterior, el carácter inalterable de los documentos tipo no puede hacerse extensivo a los aspectos simplemente formales de tales documentos, esto es, el tamaño y tipo de letra, las márgenes o las expresiones que pretenden hacer más comprensible el documento, como es el caso de aquellas que informan que una expresión larga será referida con otra similar pero más corta. Lo anterior teniendo en cuenta que estos aspectos en nada afectan la aplicación y alcance de los documentos tipo, esto es, no afectan su contenido esencial y, mucho menos, las obligaciones, deberes y derechos que se derivan para las partes contratantes.

**2.3 Alcance del Formulario 1 – Formulario del Presupuesto Oficial**

Los documentos tipo contemplan el Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial*,* empleado por la entidad para elaborar y presentar el presupuesto oficial, y mediante el cual 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 del proceso de contratación. Por tanto, las entidades estatales para su elaboración deben tener en cuenta diferentes variables[[10]](#footnote-10), como 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.

En los documentos tipo referidos, el *Formulario 1* 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 formulario sobre el cual los proponentes elaboran y presentan su oferta económica. El propósito de esto es evitar la duplicidad de información y permitir que las propuestas económicas sean evaluadas con las variables, cantidades, unidades de medida y reglas consideradas por la entidad al estructurar su presupuesto oficial.

En ese contexto, se tiene, entonces que en la primera hoja del Formulario 1, que corresponde al presupuesto oficial, la entidad debe enlistar los *ítems de pago* de los bienes, obras o servicios que se requieren para la ejecución de la obra pública de infraestructura de transporte que se contrata. 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.*

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[[11]](#footnote-11).

De igual manera, en la primera hoja delFormulario 1 – Formulario de Presupuesto oficial se señala que en los procesos de contratación estructurados por precios unitarios aplican las notas 1, 2 y 3 de dicho formato y, por tanto, se diligencian las casillas de Descripción, Porcentaje de la Administración, Imprevistos, Utilidad y total del A.I.U resaltados en color amarillo. En otras palabras, las entidades estatales incluirán de manera obligatoria el porcentaje de la: i) administración, ii) imprevistos y iii) utilidad cuando el proceso de contratación sea por precios unitarios.

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.

De la redacción de estas notas se infiere que las entidades obligatoriamente aplicarán las notas definidas en el Formulario 1*,* cuando el proceso de contratación es estructurado por precios unitarios y, por ende, se incluirá el porcentaje respectivo a la: i) administración, ii) imprevistos y iii) utilidad. 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. Además, el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial señala los espacios en los cuales se incluirán estos porcentajes. Así se determina en los siguientes términos:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **DESCRIPCION** | | **PORCENTAJE** |
| **ADMINISTRACIÓN** | **A=** | [Determinar por la Entidad] |
| **IMPREVISTO** | **I=** | [Determinar por la Entidad] |
| **UTILIDAD** | **U=** | [Determinar por la Entidad] |
| **TOTAL A.I.U.** | **A.I.U.=** | [Determinar por la Entidad] |

En este sentido, reiterando el principio de inalterabilidad, las entidades solo pueden modificar aquello que el documento tipo permita. Por ello, debido a que la primera hoja del Formulario 1no permite su modificación en los procesos estructurados por precios unitarios, no será posible omitir alguno de los componentes del A.I.U. Bajo ese entendido, las entidades no podrán eliminar o modificar las filas correspondientes a la administración, imprevistos y utilidad, ni eliminar o modificar las Nota 1 a 3 que versan sobre el uso de precios unitarios con componentes del A.I.U.

De otra parte, en los documentos tipo el Formulario 1 en su segunda pestaña en *Excel*, titulada “*Formulario 1 Propuesta Económica”* señala en la parte superior derecha: “[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 proponen para el efecto. En todo caso, el proponente deberá emplear el formulario que establezca la entidad.

Lo anterior es concordante con lo dispuesto en el numeral 4.1 del Documento Base, que establece 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 tales 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, los proponentes al presentar su oferta deberán ceñirse a las reglas para la presentación de oferta establecidas en los numerales 2.3 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*, en caso de que se opte por dicha regulación.

Así las cosas, los oferentes deben usar la segunda pestaña *del* Formulario 1puesta a disposición en formato Excelpor 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.

Ahora bien, teniendo en cuenta que se consulta respecto del diligenciamiento del Formulario 1 se debe tener en cuenta que la información solicitada por dicho documento se armoniza con el contenido del numeral 4.1.1. del Documento Base, en el cual se indica la obligatoriedad de incluir el AIU cuando el proceso de contratación sea por precios unitarios.

Al respecto, en el numeral 4.1.1 se incluyen reglas imperativas que las entidades y proponentes deben acoger en su totalidad, estas son: i) incluir este numeral en los procesos de contratación que sean por precios unitarios, ii) el proponente calculará un AIU que contenga todos los costos en que los que incurre el contratista, esto es, los costos directos y la administración, imprevistos y utilidad y iii) el valor debe expresarse en un porcentaje y, iv) el porcentaje del AIU que presente el proponente, no debe ser superior al establecido por la entidad.

En efecto, el Formulario 1 solicita indicar el valor unitario de cada ítem de la propuesta económica, valor que de acuerdo con lo establecido por la NOTA 1 debe incluir el valor de A.I.U. En consecuencia, el proponente debe calcular todos los gastos en los que incurre para poder remunerar los costos de administración, los imprevistos y la utilidad o beneficio económico que pretende percibir por la ejecución del contrato e incluirlos dentro de valor total en pesos colombianos relacionado en el valor unitario.

Adicionalmente, el valor del A.I.U debe expresarse en un porcentaje que no debe ser superior al establecido por la entidad en el *“Formulario 1 – Presupuesto Oficial”* y, en todo caso, dicho porcentaje deberá corresponder con el valor relacionado en el valor unitario. Es decir, el porcentaje discriminado de AIU deberá ser un reflejo y corresponder con el valor en pesos colombianos incluido como unitario.

**3. Respuesta**

1. ¿El complemento a los pliegos que se debe generar para el proceso se crea a partir del archivo enviados por CCE denominado Documento Base CCE-EICP-GI-14?

El documento base que se encuentra en la carpeta “01. Documentos tipo transversales de licitación de obra pública infraestructura”[[12]](#footnote-12) es el principal y constituye la columna vertebral de estos, dentro de esta carpeta se encuentran anexos, formatos, formularios y matrices de aplicación transversal.

Ahora bien, los sectores relacionados con los proyectos de infraestructura social a los cuales aplican los documentos tipo son: educativo; salud; cultura, recreación y deporte– para los cuales de manera alterna se desarrollaron las matrices de experiencia y los glosarios que definirán concretamente cada sector, mediante los cuales se precisa de forma detallada su ámbito de aplicación, cada entidad debe adicionar a los documentos transversales la matriz y glosario de acuerdo con el tipo de infraestructura que esté contratando.

1. Además de rellenar los espacios indicados con las particularidades de proceso, ¿Se deben o se pueden borrar los renglones sombreados con las explicaciones?

La parte introductoria de los documentos tipo dispone que los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris –[texto de ejemplo]– deben ser diligenciados por la entidad. Excepcionalmente le corresponde al proponente consignar la información incluida en corchetes y resaltada en gris, como, por ejemplo, los formatos que requieren de la firma del proponente o su representante legal. De todos modos, en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones del pliego.

1. El formulario 1 tiene una tercera pestaña denominada “INDICAR CÓDIGO DEL ITEM DE PAGO”, ¿es solamente el formato para diligenciar los APUs por parte del proponente? ¿O se deben incluir los APUs del presupuesto oficial?

El numeral “*4.1. OFERTA ECONÓMICA”* del Documento Base establece las condiciones que deben tener en cuenta las entidades públicas para los procesos de selección que se adelanten e indica de manera puntual, en corchetes y sombreado:

(…) [*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.*

*La entidad debe incluir el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial y la oferta económica en formato Excel*]

Y adicionalmente también indica:

*(...) [Incluir en el evento en el que el proceso de contratación sea por precios unitarios] El desglose de los Análisis de Precios Unitarios publicados por la entidad es únicamente de referencia, constituye una guía para la preparación de la oferta. Si existe alguna duda o interrogante sobre la presentación de estos Análisis de Precios Unitarios y el precio de estudios publicados por la entidad, es deber de los Proponente hacerlos conocer dentro del plazo establecido en el Anexo 2 - Cronograma para la presentación de observaciones al proyecto de pliego de condiciones para que la Entidad los pueda estudiar.*

*[La entidad estatal en esta sección o en el “Formulario 1 – Formulario del presupuesto oficial” discriminará los impuestos, tasas o contribuciones que aplican al proceso de contratación. Los oferentes tendrán en cuenta está información al presentar su oferta]*

De otro lado, los documentos base consideran el “*Formulario 1 - Propuesta económica - Documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte - versión 3”* que es un documento en Excel, para que las Entidades lo incluyan de acuerdo con el proyecto objeto de selección y el cual tiene tres hojas que incluyen lo siguiente:

* PRESUPUESTO OFICIAL (Entidad)
* PROPUESTA ECONÓMICA (Proponentes)
* ANALISIS DE PRECIOS UNITARIOS (Contratista Adjudicatario)

Adicionalmente y para mayor claridad, en el Glosario Técnico se encuentran las definiciones de las anteriores viñetas:

**“*Presupuesto Oficial:*** *Valor total que la Entidad determina como necesario para ejecutar el objeto del contrato con base en el estudio previo y el análisis del sector.”*

**“*Formulario:*** *Documento por medio del cual la Entidad solicita información específica relacionada con la oferta económica y que debe ser diligenciada por el Proponente.****”***

1. ¿El presupuesto oficial se envía en el mismo libro Excel que el formulario para presentar la oferta económica del proponente? ¿O se puede publicar por aparte en formato PDF?

En los documentos tipo el Formulario 1 en su segunda pestaña en *Excel*, titulada “*Formulario 1 Propuesta Económica”* se señala en la parte superior derecha: “[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 proponen para el efecto. En todo caso, el proponente deberá emplear el formulario que establezca la entidad.

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

Atentamente,

A close-up of a sign

Description automatically generated

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Mariana Triana Ortiz  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Martha Alicia Romero Vargas  Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Nohelia del Carmen Zawady Palacio  Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- fue creada por el Decreto-Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación pública del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas, normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3º *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de la entidad. Concretamente, el numeral 5º del citado artículo establece que le corresponde a esta entidad: *“absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”*. A su turno, el numeral 8º del artículo 11 *ibidem* indica que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: *“absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”*. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley 1882 de 2018: “Artículo 4. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

   La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

   Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional”. [↑](#footnote-ref-2)
3. El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el cual adiciona el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y dispone que: “La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

   Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

   Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

   La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

   En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Código: CCE-EICP-GI-14. Versión 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. “Artículo 6. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y comenzará a aplicarse, de manera gradual y progresiva, en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, de acuerdo con el siguiente cronograma:

   1. Las entidades de los sectores central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional deberán aplicar lo dispuesto en la resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 2 de noviembre de 2021.

   2. Las entidades del sector central y del sector descentralizado de los niveles municipal y distrital de los municipios y distritos que sean capitales de departamentos deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de febrero de 2022.

   3. Las entidades del sector central y del sector descentralizado del nivel departamental, así como las de los municipios categorías especial, 1, 2 y 3, no cobijadas por los anteriores numerales del presente artículo, deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de marzo de 2022.

   4. Las entidades del sector central y del sector descentralizado del nivel municipal, en las categorías 4, 5 y 6, al igual que las demás entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no cobijadas por los anteriores numerales del presente artículo, deberán aplicar lo dispuesto en esta resolución en los procedimientos de selección de licitación de obra pública de infraestructura social, cuyo aviso de convocatoria sea publicado a partir del 1 de abril de 2022.

   Parágrafo. La aplicación de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura social en los procesos de selección comienza a ser obligatoria para las entidades estatales de acuerdo con lo dispuesto en este artículo. Esto sin perjuicio de que las entidades estatales, en el marco de la autonomía y discrecionalidad que les asiste, a modo de buena práctica contractual, decidan acoger el contenido de los documentos tipo en los procesos de selección que adelanten antes de las fechas señaladas”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Decreto 342 de 2019 “Artículo 2.2.1.2.6.1.4. 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”.

   [↑](#footnote-ref-6)
7. El artículo 25, numeral 1º de la Ley 80 de 1993 establece que “En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones”. [↑](#footnote-ref-7)
8. En efecto, el artículo 5 del Decreto 019 de 2012 prevé lo siguiente: “Las normas de procedimiento administrativo deben ser utilizadas para agilizar las decisiones; los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales. En tal virtud, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Cita tomada de la providencia del 20 de febrero de 2020, dictada por el Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A, dentro del expediente 47001-23-33-000-2018-00035-01 (63.854), cuya ponente fue Marta Nubia Velásquez Rico. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-10)
11. "En efecto, la causal de rechazo del literal Q de los documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 2 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-11)
12. La carpeta denominada “01. Documentos tipo transversales de licitación de obra pública infraestructura” se encuentra disponible en el enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/01-documentos-tipo-transversales-de-licitacion-de-obra-publica-infraestructura-social> [↑](#footnote-ref-12)