**DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial – Aplicación**

El “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial” hace parte de los Documentos Tipo. En este la entidad estatal elabora y presenta el Presupuesto Oficial del proceso y sobre el cual el proponente estructura su oferta económica. Este formulario es preparado por la entidad estatal en la etapa de planeación y le permite definir el valor oficial estimado del proceso de contratación. Por lo tanto, las entidades estatales, para su elaboración, deben tener en cuenta diferentes variables. Por ejemplo, deben considerar el objeto, alcance, obras a ejecutar, actividades, cantidades, particularidades de la zona de ejecución del proyecto, la disponibilidad y distancia de fuentes de materiales, entre otros, que deben ser identificados durante la etapa de planeación del proceso de contratación.

**DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Presupuesto Oficial – Contrato de Obra – Forma de pago**

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

**DOCUMENTOS TIPO ─ Causales de rechazo**

En cuanto a las causales de rechazo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, se aplican las establecidas en la Ley y las definidas en el numeral 1.15 del Documento Base de los Documentos Tipo, sin que las entidades estatales puedan establecer causales adicionales a las allí previstas.

Bogotá D.C., **20/09/2019 Hora 14:45:53s**

**N° Radicado: 2201913000007009**

Señor

# Manuel Durango Hernández

Ciudad

**Radicación:** Respuesta a consulta # 4201912000005332 acumulada con el radicado # 4201912000006102

**Temas:** Documentos Tipo, otros

**Tipo de asunto consultado:** Uso del Formulario 1 – Presupuesto Oficial

Estimado señor Durango,

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 7 de agosto de 2019 y queja del 6 de septiembre de 2019[[1]](#footnote-1), en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011.

# Problema planteado

El peticionario informa que participó en el proceso de licitación No SI-LP-022-2019 del municipio de Bucaramanga y solicita aclaración sobre el uso del “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial”, por cuanto algunos proponentes presentaron sus ofertas económicas en un anexo suministrado por la entidad que es diferente al Formulario 1. Por lo anterior, presenta los siguientes interrogantes:

“1. ¿Es obligatorio o no el uso del ‘Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial’ de los Documentos Tipo o las entidades pueden usar sus propios formularios para la presentación de la oferta económica, aun cuando estos violan disposiciones de los Documentos Tipo?

“2. En este caso en particular, están las demás propuestas económicas en causal de rechazo por utilizar un formato diferente a Documento Tipo?

“3. Qué sucede con los formatos distintos que publica la entidad para ofertar? Son de obligatorio cumplimiento como los Documentos Tipo?

“4. En un caso como este, es obligación de los proponentes estar enterados de las disposiciones legales que rigen los procesos licitatorios, al momento de armar su propuesta, o el error es imputable a la entidad? Y si es imputable a la entidad, qué hacer con el proceso cuando hay proponentes que si presentaron en debida forma su propuesta económica?

“5. No utilizar el “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial” en los Documentos Tipo para presentar la oferta económica es causal de rechazo aun cuando la entidad publique un formato diferente?

“6. Como debe proceder el comité evaluador frente a las causales de rechazo en el caso presentado?

El peticionario a través de radicado No 4201912000006102 del 6 de septiembre de 2019 presenta queja y solicitar respuesta a la consulta con radicado No 4201912000005332 del 7 de agosto de 2019.

# Consideraciones

De acuerdo con la queja presentada el 6 de septiembre de 2019, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente aclara que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, cuando se presentan “peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción”. Por lo tanto, esta entidad se encuentra dentro del término legal para dar respuesta a su solicitud.

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, sin embargo, como quiera que los Documentos Tipo fueron desarrollados e implementados por parte de esta Entidad, se responderá a la solicitud de manera general.

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

El “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial” hace parte de los Documentos Tipo. En este la entidad estatal elabora y presenta el Presupuesto Oficial del proceso y sobre el cual el proponente estructura su oferta económica. Este formulario es preparado por la entidad estatal en la etapa de planeación y le permite definir el valor oficial estimado del proceso de contratación. Por lo tanto, las entidades estatales, para su elaboración, deben tener en cuenta diferentes variables[[2]](#footnote-2). Por ejemplo, deben considerar el objeto, alcance, obras a ejecutar, actividades, cantidades, particularidades de la zona de ejecución del proyecto, la disponibilidad y distancia de fuentes de materiales, entre otros, que deben ser identificados durante la etapa de planeación del proceso de contratación.

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

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

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

En cuanto a las causales de rechazo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, se aplican las establecidas en la Ley y las definidas en el numeral 1.15 del Documento Base de los Documentos Tipo, sin que las entidades estatales puedan establecer causales adicionales a las allí previstas.

Acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las causales de rechazo son las establecidas en la Ley y las fijadas por la entidad estatal en los pliegos de condiciones, sin embargo, en ejercicio de dicha facultad no le es dable a las entidades fijar causales de rechazo que soslayen o afecten la selección objetiva en la contratación. Sobre el particular, la Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 27 de abril de 2011, radicado No 25000-23-26-000-1997-03924-01(18293) con ponencia de Ruth Stella Correa Palacio:

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.

En consecuencia, las causales de rechazo aplicables a los procesos de contratación que se adelanten a través de Documentos Tipo son únicamente las establecidas directamente en la Ley y las contenidas en el numeral 1.15 del Documento Base, allí la entidad estatal deberá verificar cuál de los supuestos previstos se configura en la evaluación del “Formulario 1- Formulario de Presupuesto Oficial”.

# Respuesta

“1. ¿Es obligatorio o no el uso del ‘Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial’ de los Documentos Tipo o las entidades pueden usar sus propios formularios para la presentación de la oferta económica, aun cuando estos violan disposiciones de los Documentos Tipo?”.

“3. Qué sucede con los formatos distintos que publica la entidad para ofertar? Son de obligatorio cumplimiento como los Documentos Tipo?

“2. En este caso en particular, están las demás propuestas económicas en causal de rechazo por utilizar un formato diferente a Documento Tipo?

“4. En un caso como este, es obligación de los proponentes estar enterados de las disposiciones legales que rigen los procesos licitatorios, al momento de armar su propuesta, o el error es imputable a la entidad? Y si es imputable a la entidad, qué hacer con el proceso cuando hay proponentes que si presentaron en debida forma su propuesta económica?

“5. No utilizar el “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial” en los Documentos Tipo para presentar la oferta económica es causal de rechazo aun cuando la entidad publique un formato diferente?”

El artículo 2.2.1.2.6.1.2. del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 342 de 2019 establece que “los Documentos Tipo 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”. Dentro de estos documentos se incluyó el “Formulario 1- Formulario de Presupuesto Oficial”.

Adicionalmente, el artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015 señala que “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”.

En consecuencia, las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública que adelanten procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte están obligadas a utilizar los Documentos Tipo adoptados por el Decreto 342 de 2019, incluido el “Formulario 1- Formulario de Presupuesto Oficial”, sin perjuicio que realicen los ajustes que se requieran acorde con la modalidad de pago seleccionada.

Frente al caso expuesto en su consulta, Colombia Compra Eficiente no tiene competencia para pronunciarse sobre casos particulares como el propuesto, ni cuenta con la información suficiente para determinar si la entidad responsable del proceso de contratación cuenta con razones técnicas, jurídicas o de otra índole que justifique la existencia de un formato de oferta económica diferente al “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial”, por lo tanto, le corresponde a la entidad justificar las razones de la inclusión de un nuevo formato y establecer el mecanismo para solucionar la aparente contradicción entre los documentos publicados y los Documentos Tipo, de manera que garantice la selección objetiva del contratista y el cumplimiento de la normativa del sistema de compra pública.

“6. ¿Cómo debe proceder el comité evaluador frente a las causales de rechazo en el caso presentado?

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, reitera que no tiene competencia para pronunciarse sobre la valoración del comité evaluador frente a la configuración de causales de rechazo en un proceso de contratación, por cuanto este, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.2.2.3. *debe realizar su labor de manera objetiva, ciñéndose exclusivamente a las reglas contenidas en los pliegos de condiciones. El carácter asesor del comité no lo exime de la responsabilidad del ejercicio de la labor encomendada. En el evento en el cual la Entidad Estatal no acoja la recomendación efectuada por el comité evaluador, debe justificar su decisión.*

En este contexto, le corresponde al comité evaluador determinar si frente a las reglas establecidas en los documentos del proceso de contratación, se presentan los supuestos para proceder al rechazo de las ofertas.

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

Atentamente,



Proyectó: Fredy Alexander Rodríguez Ardila

1. La acumulación de peticiones se realiza de acuerdo con el articulo 36 de la Ley 1437 de 2011, que dispone: “Artículo 36. Formación y examen de expedientes. Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-2)