**DOCUMENTOS TIPO – Causales de rechazo – Aplicación**

Las causales de rechazo que aplican para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte son las establecidas en la Ley y las definidas en el numeral 1.15 del Documento Base de los Documentos Tipo, sin que las entidades estatales puedan establecer otras.

[…] 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”.

**CAUSALES DE RECHAZO – Aplicación causal de rechazo – Literal “O” – Modificación, adición, supresión, cambio de los ítems**

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 unidad se refiere a la unidad de medida en la cual esta expresado el ítem.

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

**FORMULARIO 1 – Presentación de la propuesta – Formato 1 – Suscripción**

Con la presentación de la propuesta y la suscripción del “Formato 1- Carta de Presentación de la Oferta” el oferente acepta conocer los Documentos del Proceso-incluido el “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial”- y acepta los requisitos en ellos contenidos-notas del ‘Formulario 1-.

**ACLARACIÓN – Solicitud – Entidad estatal**

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 subsanabilidad. Si se trata de aclaraciones que no afectan la asignación del puntaje deben ser admitidas por la entidad estatal, por el contrario, si es una subsanabilidad, en aplicación del parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 no será admisible y se deberá adecuar a las causales de rechazo contenidas en el numeral 1.15 del “Documento Base” o en la Ley.

Bogotá D.C., **12/09/2019 Hora 19:21:48s**

**N° Radicado: 2201913000006773**

Señor

**Santiago Andrés Sánchez** Carrera 29 # 45 – 45 Bucaramanga – Santander

**Radicación:** Respuesta a consulta # 4201912000005792

**Temas:** Documentos Tipo, otros

**Tipo de asunto consultado:** Causales de rechazo de la oferta económica en los

Documentos Tipo

Estimado Señor Sánchez

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 26 de agosto de 2019, 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 solicita aclarar los siguientes interrogantes relacionados con la causal de rechazo “O. Que el proponente adicione, suprima, cambia, o modifique los *ítems*, la descripción, las unidades o cantidades señaladas en el Formulario 1 - Formulario presupuesto oficial”. A partir de esta causal pregunta:

“1. ¿Si el proponente modifica el ítem de pago del presupuesto oficial debe ser rechazado bajo esta causal? Es decir, si el ítem de pago de la actividad es 601.1.1. y el proponente relaciona 601.1. es suficiente argumento para ser rechazado?

“2. ¿Si existe un error de digitación en la descripción del ítem, es suficiente razón para rechazar una oferta? Ejemplo: Concreto de 3.000 psi y el oferente oferte Concreto de 3.000 pis?

“3. ¿Qué sucede si un proponente modifica u omite alguna de las notas fijadas al final del formulario 1?”

# Consideraciones

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.

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.

Las causales de rechazo que aplican para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte son las establecidas en la Ley y las definidas en el numeral

1.15 del Documento Base de los Documentos Tipo, sin que las entidades estatales puedan establecer otras.

Acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las causales de rechazo son las establecidas en la Ley y las fijadas por la entidad estatal en los pliegos de condiciones, sin embargo, en ejercicio de dicha facultad no le es dable a las entidades fijar causales de rechazo que soslayen o afecten la selección objetiva en la contratación. Sobre el particular, la 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[[1]](#footnote-1).

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”.

El literal “O” del numeral 1.15 del “Documento Base” incluye como causal de rechazo “Que el proponente adicione, suprima, cambie, o modifique los *ítems*, la descripción, las unidades o cantidades señaladas en el ‘Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial”. 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 Real Academia Española[[2]](#footnote-2), *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, 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.”

*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 *unidad* se refiere a la unidad de medida en la cual esta expresado el *ítem,* ejemplo[[3]](#footnote-3):

|  |  |
| --- | --- |
| **Símbolo** | **Definición** |
| °C | Grado Celsius |
| cm | Centímetro |
| ha | Hectárea |
| kg | Kilogramo masa |
| l | Litro |
| m2 | Metro cuadrado |
| M3 | Metro cubico |

Finalmente, la *cantidad* se refiere al número de unidades que requiere cada uno de los

*ítems.*

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, unidades o cantidades definidas en el “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial” con las implicaciones enunciadas.

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

Al respecto, el numeral 1.2 del Documento Base dispone:

**1.2. DOCUMENTOS DEL PROCESO**

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

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

1. **El Proponente conoce los Documentos del Proceso, incluyendo adendas, y acepta los requisitos en ellos contenidos**. Dentro de los documentos presentados a la Entidad no altera los ítems, la descripción, las unidades o cantidades establecidas en el Formulario 1.

En consecuencia, con la presentación de la propuesta y la suscripción del “Formato 1- Carta de Presentación de la Oferta” el oferente acepta conocer los Documentos del Proceso-incluido el “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial”- y acepta los requisitos en ellos contenidos-notas del ‘Formulario 1-. Adicionalmente, en las causales de rechazo previstas en el numeral 1.15 del “Documento Base” no se contempla consecuencia por la omisión de estas notas en la oferta económica, motivo por el cual no es posible rechazar las ofertas que no la incluyan, dado que como se señaló previamente, la aplicación de las causales de rechazo es restrictiva y se limita a las establecidas en el Documento Base y en la ley.

Por otro lado, el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 5 de la Ley 1882 de 2018 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. Sin embargo, 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 aportado con la propuesta inicial; 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, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 3 de junio de 2015, radicado No 05001-23-31-000-1995-00613- 01(31211) con ponencia de Olga Mélida Valle De La Hoz señaló:

Conforme al art. 30.7 las entidades deben garantizar el derecho que tienen los oferentes de aclarar los aspectos confusos de sus propuestas, facultad que le permitirá a la entidad definir su adecuación o no al pliego. Esta figura constituye una oportunidad propia del proceso de *evaluación* de las ofertas -que se diferencia de la *subsanabilidad* -, pues no parte del supuesto de la ausencia de requisitos de la oferta –los que hay que subsanar-, sino de la presencia de inconsistencias o falta de claridad en la oferta, así que el requisito que el pliego exige aparentemente lo cumple la propuesta, pero la entidad duda si efectivamente es así.

De esta manera, *aclarar* o *explicar* es diferente a *subsanar*, pues aquellas acciones no presumen agregar a la oferta requisitos omitidos, luego solicitados por la entidad; la idea inicial más fuerte de su significado es hacer manifiesto, más perceptible, comprensible o dar a entender las causas de lo que sí se encuentra en la oferta, es decir, no se trata de agregar algo a lo propuesto, sino de dar a entender lo que contiene.

Aunque los conceptos de *aclarar y explicar* son independientes, en significado y alcance durante el proceso de selección, de la posibilidad de *subsanar* la oferta, todos persiguen una finalidad coincidente, contribuyen a adecuar las ofertas a los pliegos de condiciones, ya sea: i) para remediar un defecto, por incumplimiento de un requisito sustancial del pliego –*subsanar*-, o ii) para hacer más perceptible o claro el ofrecimiento hecho, dilucidando un aspecto dudoso o definiendo las incoherencias –*aclarar o explicar-.*

(…)

En todo caso, cuando la administración asume la actitud hermenéutica no trata, como propósito, de encontrar incoherencias o errores para detenerse en ellos y agotar su trabajo de evaluación, la intención correcta es precisar la incidencia que tiene ese hallazgo en el proceso de selección y en el futuro contrato, de ahí que cuando se presentan dudas sobre el alcance o sobre posibles falencias de la oferta deben escucharse las explicaciones del proponente, para garantizar tanto su participación como el interés general de encontrar la oferta que mejor garantice el servicio público.

Finalmente, la necesidad de aclarar o explicar la oferta es el resultado de una actitud hermenéutica no satisfecha autónomamente por el sujeto que interpreta - la administración-, quien se encuentra ante una situación de incomprensión, confusión y falta de inteligibilidad de un dato.

(…)

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

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 subsanabilidad. Si se trata de aclaraciones que no afectan la asignación del puntaje deben ser admitidas por la entidad estatal, por el contrario, si es una subsanabilidad, en aplicación del parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 no será admisible y se deberá adecuar a las causales de rechazo contenidas en el numeral 1.15 del “Documento Base” o en la Ley.

# 3. Respuesta

“1. ¿Si el proponente modifica el ítem de pago del presupuesto oficial debe ser rechazado bajo esta causal? Es decir, si el ítem de pago de la actividad es 601.1.1. y el proponente relaciona 601.1. es suficiente argumento para ser rechazado?

“2. ¿Si existe un error de digitación en la descripción del ítem, es suficiente razón para rechazar una oferta? Ejemplo: Concreto de 3.000 psi y el oferente oferte Concreto de 3.000 pis?”

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente no es competente para pronunciarse sobre la configuración de la causal de rechazo en los eventos propuestos, dicha decisión le corresponde a la entidad estatal responsable del proceso de contratación, quien debe valorar dicha circunstancia frente a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente consulta y de acuerdo con las especificaciones técnicas utilizadas que correspondan a los *ítems* definidos en el “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial”. Es decir, a la entidad estatal le corresponde determinar si en la propuesta presentada se adicionaron, suprimieron, cambiaron o modificaron los *ítems,* descripciones, unidades o cantidades definidas en el “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial”.

En aquellos eventos en los cuales la entidad tenga dudas sobre el contenido de la oferta económica, le corresponde valorar si la circunstancia es susceptible de aclaración o si se trata de una subsanación. En el primer evento, cuando producto de la aclaración no existe duda del ofrecimiento, la entidad no puede rechazar la propuesta. Por el contrario, si la aclaración conlleva subsanación de la oferta económica, al tratarse de un requisito que otorga puntaje, esta no es procedente y en consecuencia se configurara la causal de rechazo. Ejemplo: para el caso del ítem de pago de la actividad 601.1.1. y el ofertado por el proponente-601.1.- la entidad deberá valorar el ofrecimiento de manera integral para verificar del contexto del proceso de contratación y de la descripción de la actividad si ese error admite aclaración por parte del proponente. Por su parte, para el caso del concreto de

3.000 psi, le corresponde determinar a la entidad si esta unidad de presión se puede confundir con lo ofertado por el proponente-concreto de 3.000 pis-, es decir, se trata de dos unidades o referencias que se pueden llegar a confundir o en efecto se trata de un error de digitación que no altera el ofrecimiento realizado por el proponente y que admita aclaración.

“3. ¿Qué sucede si un proponente modifica u omite alguna de las notas fijadas al final del formulario 1?”

De acuerdo con las reglas establecidas en los Documentos Tipo, no hay consecuencia en el proceso de evaluación derivada de la omisión de las notas incluidas en el “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial”, sin embargo, al ser instrucciones, indicaciones o reglas que deben ser tenidas en cuenta por el proponente al estructurar su oferta económica servirán de referente a la entidad estatal para efectuar la evaluación y posterior seguimiento a la ejecución del contrato.

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. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2011, radicado No 25000-23-26-000-1997-03924-01(18293), Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-1)
2. https://dle.rae.es [↑](#footnote-ref-2)
3. 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-](http://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-de- carreteras. [↑](#footnote-ref-3)