**DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Presupuesto Oficial – Propuesta económica**

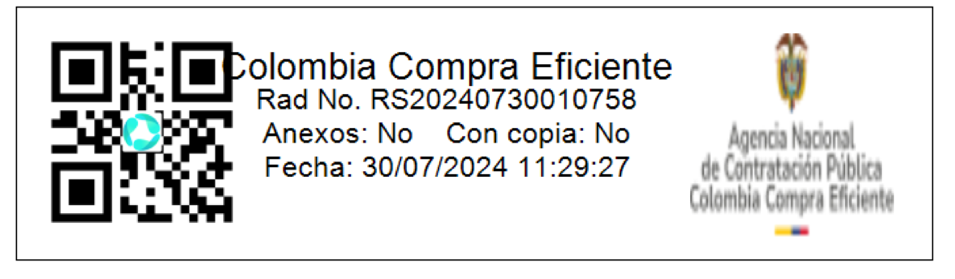
Ahora bien, los documentos tipo de infraestructura de transporte, contemplan el “Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial”, empleado por la entidad para elaborar y presentar el presupuesto oficial, y mediante el cual el proponente estructura la oferta económica.

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 , 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.

**INALTERABILIDAD – Documentos Tipo – Alcance**

Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad . Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* condiciones habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia y sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en dichos documentos 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 fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los Documentos Tipo lo permitan.

Bogotá D.C.



Señora

**Sandra Forero Ramírez**

Concejal de Bogotá D.C.

Bogotá, D.C.

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C – 131 de 2024** |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Presupuesto Oficial – Propuesta económica / INALTERABILIDAD – Documentos Tipo – Alcance |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta con radicado No. P20240617006145 |

Estimada señora Forero Ramírez:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 17 de junio de 2024. En relación con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, usted manifiesta lo siguiente:

“1. ¿Qué tanta libertad permite el Formulario 1 – Propuesta Económica (en todas sus pestañas del archivo Excel) a las Entidades obligadas a implementar los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte para establecer notas que limiten la participación y que estén en contravía de las premisas de la adopción de estos documentos tipo?

2. ¿Las notas 1, 2 y 3 del formulario propuesto por la ANCP-CCE son de obligatoria inclusión en los procesos que sean adelantados bajo la modalidad de precios unitarios? ¿Estás notas pueden ser modificadas y/o eliminadas?

3. Bajo las normas de interpretación del pliego de condiciones, ¿las notas incluidas por las entidades estatales en el Formulario 1 pueden estar por encima de lo dispuesto en el Documento Base?

4. ¿La entidad bajo las reglas del numeral 4?1.2. ¿CORRECCIONES ARITMÉTICAS puede hacerlas extensivas a una interpretación diferente a la consagrada en el Documento Base? Es decir, establecer que bajo la condición de aproximación o corrección aritmética más allá de su noción matemática las emplee como una regla restrictiva que limite y/o direccione el proceso a algún proponente en particular.

5. Al establecerse reglas de aproximación y/o correcciones aritméticas bajo una interpretación distinta a la del numeral 4.1.2., las entidades están empleando la libertad de configuración del Formulario 1 como una ventana que limite la participación con reglas, cantidad de decimales, ítems que son objeto de corrección, otros que no, para limitar la participación y aparentemente direccionar los procesos. ¿La ANCP-CCE y las entidades del sector que coadyuvan a la construcción de los documentos de infraestructura de transporte han analizado estas condiciones? ¿Desde el observatorio oficial de contratación de la Subdirección de EMAE se ha alertado sobre el particular?

6. Las entidades estatales en su obligación que le asiste como parte de la etapa previa de planeación, ¿puede establecer condiciones confusas en cuanto a la estimación del presupuesto oficial que induzcan al error al proponente, o, por el contrario, sea una ventana para direccionar el proceso de selección? Esto en el caso que, al establecer el presupuesto oficial, los precios unitarios y cantidades que se empleen para el formulario económico sean diferentes, y que por un lado se estimó un presupuesto y precios unitarios que en la evaluación NO corresponden a los que se evaluarán.”

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese 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 todos los partícipes del sistema de compras públicas. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe 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. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme a lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿cuál es el alcance de la posibilidad de modificar el contenido del Formulario 1 y de las reglas sobre correcciones aritméticas de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| En virtud de la regla de inalterabilidad aludida, los Documentos Tipo solo pueden ser modificados en los aspectos en que estos lo permitan. Esto corresponde a aquellos aspectos que se encuentran entre corchetes y resaltados en gris –[texto]–, para lo cual deberán observarse las instrucciones contenidas en los mismos para su diligenciamiento.  Respecto al “Formulario 1” de los documentos tipo de infraestructura de transporte objeto de su consulta, es importante señalar que la entidad puede modificarlo o establecer la presentación de la oferta económica con un formulario distinto al indicado. Sin embargo, cuando el proceso de contratación es estructurado por precios unitarios, la entidad deberá aplicar las notas 1, 2 y 3 del formulario en comento.  Por otra parte, el numeral “4.1.2. CORRECCIONES ARITMÉTICAS” del Documento Base señala las situaciones en las cuales la entidad efectuará correcciones aritméticas. En todo caso, cuando la entidad realice modificaciones o incluya aspectos que puedan interpretar de forma diferente lo definido en el pliego tipo, primará lo señalado en los documentos tipo, conforme al literal “E” del numeral 1.17 del Documento Base.  Finalmente, respecto a sus observaciones, le informamos que serán tenidas en cuenta para la actualización de los documentos tipo que adelanta esta Agencia en la actualidad. |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* Los Documentos Tipo expedidos por esta Agencia en ejercicio de la potestad otorgada por la Ley 2022 de 2020 son de obligatoria observancia por parte de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–. Debido a esto, tales entidades deben aplicar de manera forzosa los Documentos Tipo para desarrollar los Procesos de Contratación en los objetos y modalidades cobijadas por los Documentos Tipo.
* Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad[[1]](#footnote-2). Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* condiciones habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia y sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en dichos documentos 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 fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los Documentos Tipo lo permitan.
* El fundamento legal vigente de la regla de inalterabilidad se encuentra en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, según el cual “[…] serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”. Pero eso no significa que antes no rigiera, pues así también lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Incluso por vía reglamentaria también se dispuso el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4. y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015.
* En consecuencia, en virtud de la regla de inalterabilidad aludida, los Documentos Tipo solo pueden ser modificados en los aspectos en que estos lo permitan. Esto corresponde a aquellos aspectos que se encuentran entre corchetes y resaltados en gris –[texto]–, para lo cual deberán observarse las instrucciones contenidas en los mismos para su diligenciamiento.

* Por lo tanto, una entidad solo podrá modificar aspectos de los Documentos Tipo cuando así esté permitido, en los términos expuestos. Lo anterior implica que, en los apartes en que los documentos tipo no lo permitan, la entidad deberá integrar el contenido de estos a su Proceso de Contratación sin ningún tipo de alteración.
* Ahora bien, los documentos tipo de infraestructura de transporte, 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[[2]](#footnote-3), 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 de obra de infraestructura de transporte, el “Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial” tiene dos connotaciones: i) por un lado, es el formulario sobre el cual la entidad estructura y presenta el presupuesto oficial del procedimiento de contratación; y ii) por el otro, es el formulario sobre el cual los proponentes elaboran y presentan su oferta económica. Específicamente, frente a la propuesta económica, el documento base señala que la misma se debe elaborar a partir del “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial” y la presentación debe hacerse con sujeción a lo dispuesto en los numerales “2.3. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA” y “4.1. OFERTA ECONÓMICA” del referido documento base. 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 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. 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.*
* De otra parte, en los documentos tipo para procesos de obras de infraestructura de transporte, 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.
* 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.
* Por otra parte, conforme a lo definido en el literal “I” del numeral “1.17 NORMAS DE INTERPRETACIÓN DEL PLIEGO DE CONDICIONES”del Documento Base de los documentos tipo en comento, *“[l]os Documentos Tipo son inalterables y no se podrán incluir o modificar los Anexos, Formatos y Formularios, ni exigir soportes o requisitos adicionales; salvo cuando se permita en forma expresa, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris”.* Esto, en concordancia con la regla de inalterabilidad de los documentos tipo.
* Sin embargo, las notas 1, 2 y 3 del “Formulario 1” objeto de su consulta no se encuentran dentro de la excepción anteriormente señalada, toda vez que se establece, de forma expresa, que cuando el proceso de contratación es estructurado por *precios unitarios,* *“la Entidad debe aplicar las notas 1, 2 y 3 del presente formato y las casillas de "Descripción", "Porcentaje" de la Administración, Imprevisto, Utilidad y total A.I.U. resaltadas en color amarillo.”* De esta manera, cuando se trate de otras *modalidades* de precio, la entidad puede o no configurar los mismos aspectos.
* En consecuencia, para procesos de contratación estructurados por precios unitarios, las notas 1, 2 y 3 del “Formulario 1” son de obligatoria inclusión. Así mismo, en el evento que la entidad determine realizar la inclusión de nuevas notas, las mismas no pueden contrariar lo definido en el pliego tipo, y en el evento en que esta situación se presente, primará lo señalado en los documentos tipo, de acuerdo con lo definido en el literal “E” del numeral “1.17. NORMAS DE INTERPRETACIÓN DEL PLIEGO DE CONDICIONES”del Documento Base**.**
* Adicionalmente, es importante señalar queel numeral “4.1.2. CORRECCIONES ARITMÉTICAS” del Documento Base, indica claramente que la entidad solo efectuará correcciones aritméticas originadas por las siguientes situaciones:

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

B. El ajuste al peso ya sea por exceso o por defecto de los precios unitarios contenidos en la propuesta económica y del valor del IVA, así: cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a punto cinco (0.5) se aproximará por exceso al número entero siguiente del peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a punto cinco (0.5) se aproximará por defecto al número entero.

* Por lo anterior, en concordancia con lo establecido en el literal “E” del numeral 1.17 del Documento Base,cuando la entidad realice modificaciones que puedan interpretar de forma diferente lo definido en el pliego tipo, primará lo señalado en los documentos tipo.

1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 2022 de 2020, artículo 1. * Decreto 1082 de 2015, articulo 2.2.1.1.2.1.1. * Documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–. Resolución 240 de 2020 de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/04-documentos-tipo-para-licitacion-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-version> |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente se pronunció acerca del Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial de los Documentos Tipo, en los conceptos con radicado No. 4201912000004987 del 14 de agosto de 2019, 4201913000005675 del 25 de septiembre de 2019, 4201912000005852 del 25 de septiembre de 2019, 4201912000006447 del 10 de octubre de 2019, 4201912000006498 del 7 de octubre de 2019, 4201912000007471 del 13 de noviembre de 2019, C – 016 de 2020 del 21 de abril de 2020, C – 037 de 2020 del 28 de enero de 2020, C – 038 de 2020 del 28 de enero de 2020, C – 093 de 2020 del 28 de febrero de 2020, C – 133 del 30 de marzo de 2020, C – 153 del 1 de abril de 2020, C – 704 del 11 de diciembre del 2020, C – 070 del 16 de marzo de 2021, C – 204 del 6 de mayo de 2021, C – 435 de 1 de septiembre de 2021, C – 640 del 12 de noviembre de 2021 y C – 121 del 13 de junio de 2024. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

También, le recomendamos consultar las versiones I y II de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual, las cuales puede descargar en la página web de la Agencia: <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital>

Por último, los invitamos a seguirnos en las redes sociales, en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Texto

Descripción generada automáticamente

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Kevin Arlid Herrera Santa  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  Alejandro Gamboa Cárdenas  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Adriana Katerine López Rodríguez  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero Gacharná  Subdirectora de Gestión Contratual ANCP – CCE |

1. En cuanto a las resoluciones expedidas, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 240, 241, 248, 249, 256 y 269 de 2020, así como en el artículo 2 de la Resolución 094 de 2020 y de la Resolución 326 de 2022, entre otras. [↑](#footnote-ref-2)
2. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-3)