**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020**

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.

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

**– Incongruencia con pliego de condiciones electrónico**

La incongruencia entre el Formulario 1 – Formulario Presupuesto Oficial y la configuración del Sobre económico en los pliegos de condiciones electrónicos es información que puede corregirse en virtud de observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones o el pliego de condiciones definitivo por parte de los oferentes o cualquier interesado en el proceso, de manera que la entidad pueda corregir y ajustar el contenido de uno u otro documento.

**DOCUMENTOS TIPO – Documento Base o Pliego Tipo – Forma para calcular el AIU**

[…] usualmente en los contratos cuyo valor se estructura bajo el sistema de precios unitarios y con el desglose del AIU, el precio se paga con base en el valor de los costos directos incrementados por el porcentaje del AIU, forma de pago que pueden incluir las entidades estatales en virtud de la autonomía de la voluntad a que remiten los artículos 13, 32 y 40 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante también EGCAP–.

Bogotá D.C., [Día] de [Mes.NombreCapitalizado] de [Año]

Interfaz de usuario gráfica, Aplicación

Descripción generada automáticamente

Señor

**Rogers Carlos Aguirre Bejarano**

[clientes@baguir.com](mailto:clientes@baguir.com)

Bogotá, D.C.

**Concepto C-** **719 de 2024**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020 / DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial – Incongruencia con pliego de condiciones electrónico / DOCUMENTOS TIPO – Documento Base o Pliego Tipo – Forma para calcular el AIU |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta radicado No. P20241010010333 |

Estimado señor Aguirre Bejarano,

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 10 de octubre de 2024, en la cual consulta lo siguiente:

“[…] *1. ¿En un proceso desarrollado bajo los pliegos tipo de Colombia compra eficiente de infraestructura vial en la modalidad de licitación pública, es factible que la entidad publique formulario de presupuesto oficial para ser diligenciado por los oferentes y a su vez genere formulario en línea en la plataforma?*

*2. En caso de publicar los dos, ¿cuál sería el documento válido si se presenta discrepancia entre el formulario virtual y el formato de oferta suministrado por la entidad?*

*3. ¿Es factible que en un proceso desarrollado bajo los pliegos tipo de Colombia compra eficiente de infraestructura vial en la modalidad de licitación pública, la entidad se aparte del pliego tipo y separe la condición que el precio unitario incluya el valor de AIU? o que la entidad exija que el AIU sea suministrado en valores y no en porcentajes?*

*4. En un proceso desarrollado bajo los pliegos tipo de Colombia compra eficiente de infraestructura vial en la modalidad de licitación pública, ¿puede la entidad estatal publicar un formulario de oferta económica para ser diligenciado en línea, sin que el mismo atienda la condición que el precio unitario incluya el valor de AIU? o que la entidad exija que el AIU sea suministrado en valores y no en porcentajes?*

*5. En un proceso desarrollado bajo los pliegos tipo de Colombia compra eficiente de infraestructura vial en la modalidad de licitación pública, donde la entidad estatal publica un formulario de oferta económica para ser diligenciado en línea, sin que el mismo atienda la condición que el precio unitario incluya el valor de AIU y exige la discriminación del AIU en pesos, pero a su vez otorga en el sistema la posibilidad de anexar sobre 2 de oferta económica siguiendo las reglas del pliego. ¿Cuál sería el valido para la evaluación?*

*6. La adenda emitida por la entidad estatal que modifica cantidades en los ítems unitarios en un proceso desarrollado bajo los pliegos tipo de Colombia compra eficiente de infraestructura vial en la modalidad de licitación pública y que no fue modificada en el formulario digital creado por la entidad en el proceso, ¿qué consecuencia genera? ¿es válida la adenda?*

*7. ¿Una entidad puede declarar desierto un proceso de selección bajo el criterio de discrepancia entre el formulario oficial diligenciado directamente en plataforma y las adendas emitidas en el proceso, pero que no fueron actualizadas en el formulario de la entidad en línea?”* [SIC].

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 compra pública. 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 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, 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 los siguientes problemas jurídicos, con base en el contenido de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –Versión 4–:

1. ¿Es factible que la entidad estatal publique formulario de presupuesto oficial para ser diligenciado por los oferentes y a su vez genere formulario en línea en la plataforma?

2. ¿Cómo debe procederse frente a las discrepancias entre el valor del Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial y el valor configurado por la entidad estatal en el SECOP II publicados por la entidad estatal?

3. ¿Es factible que la entidad se aparte del documento tipo y separe los precios unitarios del porcentaje de AIU o que la entidad exija que el AIU sea suministrado en valores y no en porcentajes?

4. ¿La adenda emitida por la entidad estatal que modifica cantidades en los ítems unitarios y que no fue modificada en el formulario digital creado por la entidad en el proceso, que consecuencia genera? ¿Resulta válida dicha adenda?

5. ¿Una entidad puede declarar desierto un proceso de selección bajo el criterio de discrepancia entre el formulario oficial diligenciado directamente en plataforma y las adendas emitidas en el proceso, pero que no fueron actualizadas en el formulario de la entidad en línea?

**2. Respuesta:**

|  |
| --- |
| 1. Sí. La entidad estatal debe adaptar el contenido de los Documentos Tipo al pliego de condiciones electrónico correspondiente (SECOP I y SECOP II). Cabe destacar que, lo relevante en la configuración del pliego electrónico y el Formulario 1 es que la información consignada por la entidad estatal, tanto en uno, como en otro, coincidan y se refieran a las mismas descripciones, cantidades y precios unitarios estimados de los bienes, obras y servicios que la entidad estatal va a adquirir en el proceso de contratación, de manera que los proponentes tengan reglas claras a la hora de presentar su oferta económica, en observancia de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, sobre todo, porque las reglas de presentación de la oferta exigen también por parte de los proponentes que la propuesta allegada coincida, tanto que su presentación en indebida forma podría causar el rechazo de plano de su oferta, como la causal contenida en el literal U del documento tipo referenciado antes, según el cual, se debe rechazar la oferta por: “U. Presentar más de una oferta económica con valores distintos en el Sobre 2”.  2. La incongruencia entre el Formulario 1 – Formulario Presupuesto Oficial y la configuración del Sobre económico en los pliegos de condiciones electrónicos es información que puede corregirse en virtud de observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones o el pliego de condiciones definitivo por parte de los oferentes o cualquier interesado en el proceso, de manera que la entidad pueda corregir y ajustar el contenido de uno u otro documento. Por otro lado, será la entidad estatal la llamada a realizar el análisis detallado de la circunstancia concreta, de manera que pueda establecer si la omisión, o el error en el que se incurrió puede ser corregido a través de adendas, revocatoria directa del acto administrativo o saneamiento de vicios en el procedimiento, sea cual fuere el caso particular.  3. No. El numeral “4.1.1” incluye las 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. Así mismo, la Nota 3 del Formulario 1 deberá ser tenida en cuenta, por cuanto reitera lo establecido en el numeral 4.1.1 y fundamenta la causal de rechazo del literal “P” del numeral 1.15 del “Documento Base”  En consecuencia, con fundamento en el principio de inalterabilidad de los documentos tipo, el numeral “4.1.1 A.I.U.” y la Nota 3 del Formulario 1 “El A.I.U y su discriminación deben estar en porcentaje (%)”, por lo que no es posible alterarlo por parte de las entidades estatales. 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, el AIU debe ser expresado únicamente en porcentaje (%) no en pesos, y deberá consignarlo y discriminarlo en la propuesta económica.  4. Con la finalidad de expedir reglas claras y precisas, la entidad con posterioridad a la publicación del proyecto de pliegos o el pliego de condiciones definitivo, puede realizar modificaciones y aclaraciones que no afecten la esencia o sustancia del proceso de selección, siempre en pro de garantizar el correcto desarrollo del proceso de selección, y en consonancia de los principios de la función administrativa y los contenidos en la Ley 80 de 1993. Lo anterior además por cuanto, permitir la modificación del pliego de condiciones por fuera de los límites temporales y materiales anteriormente descritos, abriría la puerta a la modificación incesante de los pliegos y con ello a la falta de claridad sobre la comprensión de las reglas del proceso, lo cual podría dar pie a la generación de yerros, que deban ser interpretados en contra la entidad, dada las reglas interpretativas que rigen los contratos por adhesión.  Así mismo, mediante adendas no se pueden cambiar asuntos sustanciales como el objeto del contrato, el mecanismo de selección o el presupuesto. De esta manera se garantiza el correcto desarrollo del proceso de selección, bajo reglas claras y en condiciones de igualdad entre los proponentes. De aquí que la doctrina en la materia considere que las adendas solo podrán tener por objeto las modificaciones que sean necesarias para zanjar dudas del pliego de condiciones, o para corregir o adicionar condiciones necesarias para hacer la selección objetiva, o para aclarar, modificar o adicionar aspectos técnicos del objeto. Tanto así que “[n]unca pueden utilizarse con fines diversos pues la desviación de poder en ellas, además de generar la nulidad del acto, pueden afectar la validez de todo el procedimiento de selección”.  5. De conformidad con el numeral 18 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, la declaratoria de desierta de las licitaciones públicas procede únicamente por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva, como lo es la no comparecencia de oferentes al proceso de selección o, habiéndose presentado, ninguna de las ofertas cumple con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones para su escogencia. Igualmente, la declaratoria de desierta deberá observar los principios de la función administrativa y de la Ley 80 de 1993, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y del derecho administrativo.  Sin embargo, la entidad estatal no está facultada para declarar desierta una selección contractual únicamente con el objeto de salvar o enmendar un error cometido por ella en la planeación del procedimiento de selección del contratista. Por el contrario, “la regla de la adjudicación compulsoria obliga a la Administración pública a escoger siempre el contratista que haya presentado la propuesta más favorable”. |

**3. 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.

Recientemente, esta Agencia expidió la Resolución No. 465 de 2024 “Por la cual se adopta la versión -4- de los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 240 de 2020”. Estos documentos aplican a los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, cuyo aviso de convocatoria de publique a partir del 3 de febrero de 2025.

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[[1]](#footnote-1), 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 licitación pública 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.

Ahora bien, la entidad estatal debe adaptar el contenido de los Documentos Tipo al pliego de condiciones electrónico del SECOP II. No se hace referencia al SECOP I en la medida en que esta plataforma no cuenta con módulos que permitan una configuración detallada y simplemente está habilitada para el cargue de documentos, como medio de publicidad de las actuaciones, como si ocurre con el SECOP II, en donde el módulo dispuesto para procesos de licitación de obra pública, por medio del cual se adelantan los procesos de selección en los que se aplica el documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –Versión 4–, cuenta con una sección que permite la presentación de la oferta, en los términos del artículo 1 de la Ley 1882 de 2018, donde señala que las ofertas deben estar conformadas por dos sobres: i) sobre 1: requisitos habilitantes y requisitos puntuables, diferentes a la oferta económica y ii) sobre 2: oferta económica.

En ese orden, la entidad estatal deberá ejecutar dos actuaciones en desarrollo del proceso de selección con aplicación del documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –Versión 4–, para el buen curso y éxito de la presentación de la oferta por parte de los oferentes: i) La entidad estatal podrá hacer uso del Formulario 1 – Formulario Presupuesto Oficial empleado para elaborar y presentar el presupuesto oficial, y mediante el cual el proponente estructura la oferta económica. Por otro lado, ii) la entidad estatal deberá realizar la configuración del Sobre económico en los pliegos de condiciones electrónicos, de conformidad con las reglas dispuestas en la guía “SECOP II - Modalidades de contratación: Licitación Pública de Obra”.

Lo importante en la realización de estas dos actividades es que la información consignada por la entidad estatal, tanto en el Formulario 1 – Formulario Presupuesto Oficial, como en el sobre económico en los pliegos de condiciones electrónicos, coincidan y se refieran a las mismas descripciones, cantidades y precios unitarios estimados de los bienes, obras y servicios que la entidad estatal va a adquirir en el proceso de contratación, de manera que los proponentes tengan reglas claras a la hora de presentar su oferta económica, en observancia de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, sobre todo, porque las reglas de presentación de la oferta exigen también por parte de los proponentes que la propuesta allegada coincida, tanto que su presentación en indebida forma podría causar el rechazo de plano de su oferta, como la causal contenida en el literal U del documento tipo referenciado antes, según el cual, se debe rechazar la oferta por: “U. Presentar más de una oferta económica con valores distintos en el Sobre 2”.

De todas formas, el pliego de condiciones hace parte de los documentos que elabora la entidad estatal en la fase de planeación –bien con su personal o con personas contratadas para ese propósito-. Por ello, la calidad y armonía de la información consignada y la relación que dicho contenido tiene con los demás interesados en el proceso de selección debe ser exigible e imputable a la entidad estatal, de manera que lo establecido al interior, incluida la discriminación de los valores unitarios de los bienes, productos y servicios requeridos, tiene como responsable de sus defectos a esta, como regla general.

Sin embargo, la incongruencia entre el Formulario 1 – Formulario Presupuesto Oficial y la configuración del Sobre económico en los pliegos de condiciones electrónicos es información que pudo haberse corregido en virtud de observaciones presentadas al proyecto de pliego de condiciones o el pliego de condiciones definitivo por parte de los oferentes o cualquier interesado en el proceso, de manera que la entidad pueda corregir y ajustar el contenido de uno u otro documento.

Por otro lado, será la entidad estatal la llamada a realizar el análisis detallado de la circunstancia concreta, de manera que pueda establecer si la omisión, o el error en el que se incurrió puede ser corregido a través de adendas, revocatoria directa del acto administrativo o saneamiento de vicios en el procedimiento, sea cual fuere el caso particular.

Dicho esto, con la finalidad de expedir reglas claras y precisas, la entidad con posterioridad a la publicación del proyecto de pliegos o el pliego de condiciones definitivo, puede realizar modificaciones y aclaraciones que no afecten la esencia o sustancia del proceso de selección, siempre en pro de garantizar el correcto desarrollo del proceso de selección, y en consonancia de los principios de la función administrativa y los contenidos en la Ley 80 de 1993. Lo anterior además por cuanto, permitir la modificación del pliego de condiciones por fuera de los límites temporales y materiales anteriormente descritos, abriría la puerta a la modificación incesante de los pliegos y con ello a la falta de claridad sobre la comprensión de las reglas del proceso, lo cual podría dar pie a la generación de yerros, que deban ser interpretados en contra la entidad, dada las reglas interpretativas que rigen los contratos por adhesión.

Así mismo, mediante adendas no se pueden cambiar asuntos sustanciales como el objeto del contrato, el mecanismo de selección o el presupuesto. De esta manera se garantiza el correcto desarrollo del proceso de selección, bajo reglas claras y en condiciones de igualdad entre los proponentes. De aquí que la doctrina en la materia considere que las adendas solo podrán tener por objeto las modificaciones que sean necesarias para zanjar dudas del pliego de condiciones, o para corregir o adicionar condiciones necesarias para hacer la selección objetiva, o para aclarar, modificar o adicionar aspectos técnicos del objeto. Tanto así que “[n]unca pueden utilizarse con fines diversos pues la desviación de poder en ellas, además de generar la nulidad del acto, pueden afectar la validez de todo el procedimiento de selección”.

Por otro lado, frente a la posibilidad de que la entidad declare desierto el proceso de selección, por cuenta de la incongruencia entre uno y otro documento, de conformidad con el numeral 18 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, la declaratoria de desierta de las licitaciones públicas procede únicamente por motivos o causas que impidan la escogencia objetiva, como lo es la no comparecencia de oferentes al proceso de selección o, habiéndose presentado, ninguna de las ofertas cumple con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones para su escogencia. Igualmente, la declaratoria de desierta deberá observar los principios de la función administrativa y de la Ley 80 de 1993, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y del derecho administrativo.

Sin embargo, la entidad estatal no está facultada para declarar desierta una selección contractual con el objeto de salvar o enmendar un error cometido por ella en la planeación del procedimiento de selección del contratista. Por el contrario, “la regla de la adjudicación compulsoria obliga a la Administración pública a escoger siempre el contratista que haya presentado la propuesta más favorable”.

Ahora bien, en razón a sus preguntas 3, 4 y 5, el contexto general es el siguiente: usualmente en los contratos cuyo valor se estructura bajo el sistema de precios unitarios y con el desglose del AIU, el precio se paga con base en el valor de los costos directos incrementados por el porcentaje del AIU, forma de pago que pueden incluir las entidades estatales en virtud de la autonomía de la voluntad a que remiten los artículos 13, 32 y 40 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante también EGCAP–.

De todas formas, nada impide que las partes le dieran otros efectos particulares a la forma en que pagan el precio estructurado con AIU. Por ejemplo, podrían incluir cláusulas o reglas bajo las cuales se estableciera que el valor de alguno o de todos los componentes de la Administración o los Imprevistos solo se pagan si el contratista demuestra que incurrió en algunos costos específicos. Así, podrían pactar que algunos de los ítems o costos que conforman la *Administración* solo se paguen si el contratista acredita que incurrió en ellos y bajo el monto que este logre demostrar.

Sin embargo, una regulación como la anterior no es la que suele emplearse en los contratos estatales. Lo usual, que se advierte en la práctica de las entidades estatales, es que acuden al AIU con la finalidad de establecer un precio más estable, de manera que el valor del contrato consistirá en lo que resulte de afectar los costos directos por el porcentaje, en principio, invariable del AIU, de manera que al valor de los costos directos se le sume el AIU. Así las cosas, las partes asumen los riesgos inherentes a esta forma de pactar el precio, entendiendo aceptados los áleas normales que se presenten en la ejecución del contrato, de manera que, aunque el contratista incurra en: mayores costos de los ítems incluidos en la Administración al presentar su oferta, o que estos disminuyan, aparezcan algunos nuevos o desaparezcan algunos de ellos, el valor se mantenga invariable. De este modo, las partes optan por darle estabilidad al negocio, asumiendo cada una de ellas lo que le favorezca o desfavorezca, lo que evita, además, incurrir en costos de transacción relacionados con la necesidad de acreditar y verificar cada costo específico asociado a la Administración, lo que generaría más gastos tanto para la entidad como para el contratista.

En este sentido, cuando las entidades estatales incluyen esta forma de desglosar el precio, en los últimos términos indicados, al realizar el estudio de mercado elaboran un presupuesto estimado del valor de la ejecución del contrato. Dicho presupuesto estimado incluye los costos genéricos *indirectos* en que incurren los contratistas, entre ellos, los de la *Administración*, para efectos de definir el porcentaje con el que calculan el presupuesto, pese a que el monto de este componente varía ostensiblemente de un proponente a otro, pues el valor real de la *Administración* depende de circunstancias particulares de los proponentes[[2]](#footnote-2).

De manera que las entidades calculan un valor estimado que, a su vez, sirve de guía para que los proponentes formulen sus ofertas, pero bajo la premisa de que pagarán un porcentaje fijo incluido por los interesados en sus propuestas, dado lo variable que resulta este valor, y lo complejo y gravoso de realizar un seguimiento minucioso a los costos en que incurren los contratistas por este componente en particular. Además, que estos podrían ser mayores a los inicialmente pactados con el contratista, de manera que la fijación de un porcentaje fijo y estable también puede resultar favorable para la entidad estatal, pues su contraparte no le podrá exigir un monto superior, bajo el argumento de que incurrió en costos adicionales asociados al componente de Administración[[3]](#footnote-3).

En efecto, frente a los costos que suelen incluirse en la Administración – A–, la jurisprudencia, a partir de la práctica de las entidades estatales, ha señalado que: “Los costos indirectos incorporados en el A, corresponden como regla general a gastos de la oficina central, honorarios del director de obra, y de personal especializado. Generalmente estos costos pueden estar compartidos con los diversos contratos de obra que en forma simultánea esté ejecutando el contratista. Un ejemplo corresponde a los costos de la oficina central, y de los asesores de proyectos”. En términos similares, pero más precisos, la doctrina, recogiendo la casuística de los contratos estatales, señala de forma más pormenorizada los gastos que se asocian a la –A–, donde se incluyen importantes costos indirectos en que se incurre en la ejecución:

Para entender mejor el tema conviene especificar que si los gastos que hacen parte de la A se encuentran: i) el pago de salarios y prestaciones sociales del personal profesional y especializado necesario para ejecutar la obra –es el caso del Director de obra, los arquitectos, ingenieros y contadores, eventualmente abogados u otros; pero no se incluyen los obreros–, ii) pago de salarios y prestaciones sociales del personal logístico y de apoyo no dedicado directamente con la ejecución del contrato –por ejemplo: las secretarias de la empresa, el servicio de cafetería en mensajero, la vigilancia, los seguros, etc.– sin los que la empresa no puede funcionar; iii) pago de arrendamiento de las instalaciones necesarias para el funcionamiento de la empresa – oficinas y campamento de la obra–; iv) pago de impuestos y gravámenes en general que afectan la actividad o el contrato; v) valor de las fotocopias, papelería en general y equipos de oficina, vi) transporte terrestre, tiquetes aéreos y arrendamiento de vehículos – distintos de la maquinaria que se emplea en la obra–, vii) pólizas del contrato, viii) pago de servicios públicos y otras comunicaciones –como el servicio celular– y ix) gastos en que se incurra para realizar ensayos de laboratorio[[4]](#footnote-4).

Partiendo de la forma usual como se estructuran los contratos estatales bajo la metodología del AIU, la doctrina expresa que este porcentaje se mantiene invariable, pese a los costos reales en que se incurra en la ejecución, pues las partes previamente acuerdan la forma de pago del precio del contrato, que se realiza con base en los costos directos del contrato, sumados con el porcentaje del AIU aplicado a aquellos costos[[5]](#footnote-5). En particular frente al componente A, expresa:

Este porcentaje del valor del contrato también lo determina cada oferente–contratista con libertad, pues a él incumbe establecer cuánto ascienden sus gastos de administración, y si al final resultan superiores no puede exigir de la entidad, por esa sola circunstancia, un reembolso, porque para ella se trataba de un dato indicativo sobre la manera como se halla el valor total de la obra, de ninguna manera determinante de la forma como se paga cada actividad. A la inversa sucede lo mismo, si el gasto es inferior al presupuestado la entidad no puede pagar menos de lo pactado, sino los precios unitarios acordados por la A –y, dicho sea de paso, también por la I y la U–.

Tal es la forma usual como se pacta el precio en los contratos estatales cuyo valor se define con base en la metodología del AIU. Lo anterior, sin perjuicio de que las partes en el contrato establezcan las cláusulas que a bien tengan, pues se trata de un aspecto en que la autonomía de la voluntad de que gozan las entidades estatales –y sus contratistas– despliega importantes efectos, por tratarse de un aspecto que no regula de forma específica el EGCAP.

En ese sentido, los Documentos Tipo establecen las reglas aplicables al AIU en el “Anexo 3 – Glosario”, “Documento Base o Pliego Tipo” y “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial”.

El numeral 1.43 del “Anexo 3 – Glosario” define el “Porcentaje de AIU” en los siguientes términos:

**1.38 Porcentaje de AIU**: Porcentaje de los costos directos destinados a cubrir: los gastos de administración (A), que comprende los gastos de dirección de obra, gastos administrativos de oficina, etc.; los imprevistos (I), que corresponde a un porcentaje destinado a cubrir los gastos que surjan y que no fueron previstos, y las utilidades (U) que corresponde a la remuneración propiamente dicha del Contratista por su trabajo.

El numeral 4.1.1 del “Documento Base o Pliego Tipo” establece la forma como el proponente debe calcular el AIU, así:

**4.1.1. AIU**

[La sección 4.1.1 se debe incluir en el evento en el que el proceso de contratación sea por precios unitarios]

El Proponente deberá calcular un AIU que contenga todos los costos de administración en los que incurre la organización del constructor para poder desarrollar la administración, los imprevistos y la utilidad o beneficio económico que pretende percibir por la ejecución del trabajo. El valor del AIU deberá ser expresado únicamente en porcentaje (%) y no en pesos y deberá consignarlo y discriminarlo en la propuesta económica.

El valor del A.I.U. que presenten los proponentes no debe ser menor al [Porcentaje definido por la Entidad] % o mayor al [Porcentaje definido por la Entidad] % del Valor Oficial del Porcentaje de A.I.U, establecido en el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial.

Los componentes internos de la administración (A) deberán ser presentados por el adjudicatario del presente Proceso de Contratación una vez le corresponda radicar la documentación técnica.

Este numeral precisa que los componentes de la “Administración (A)” se deben presentar únicamente por el adjudicatario, al radicar la documentación técnica, esto es, en la oportunidad definida por la entidad estatal en el numeral “8.1 INFORMACIÓN PARA EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA”. Es decir, la entidad estatal en la etapa de evaluación de la propuesta debe verificar que el AIU esté expresado únicamente en porcentaje (%) y no en pesos y que este consignado y discriminado en la propuesta económica.

El “Documento Base o Pliego Tipo” establece en los literales “P” y “Q” del numeral “1.15 CAUSALES DE RECHAZO”:

P. [Esta causal aplica de acuerdo con la configuración de la oferta económica por parte de la entidad] No discriminar en la oferta económica el porcentaje de AIU en la forma como lo establece el Pliego de Condiciones y el Formulario 1 – Formulario de presupuesto oficial. [Se entiende que el proponente discrimina en la oferta económica el porcentaje de AIU cuando señala el porcentaje (%) correspondiente a la Administración, los Imprevistos y la Utilidad. En ningún caso la entidad rechazará la oferta por no presentar el desglose del AIU]

Q. Ofrecer como AIU un porcentaje cuya sumatoria sea superior al establecido por la Entidad en el Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial.

Estas causales de rechazo establecen la consecuencia cuando el proponente en su oferta económica no cumple con las reglas definidas en el numeral 4.1.1, es decir, cuando no se discrimina el porcentaje de AIU en la forma prevista y cuando se ofrece un porcentaje de AIU que difiere del rango definido por la entidad estatal.

Finalmente, el “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial” contiene las siguientes notas aplicables a los procesos de contratación estructurados por precios unitarios:

NOTA 1: Se debe tener en cuenta que el PRECIO UNITARIO incluye el valor de A.I.U.

[…]

NOTA 3: El A.I.U y su discriminación deben estar en porcentaje (%).

La nota 1 debe ser tenida en cuenta desde el momento en que opte por adelantar el proceso a través de precios unitarios, por cuanto en los valores definidos por la entidad estatal debe incluir el valor del AIU. Por su parte, la nota 3, reitera lo establecido en el numeral 4.1.1 y la causal de rechazo “P” del numeral 1.15 del “Documento Base”.

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

|  |
| --- |
| * Ley 2022 de 2020, artículo 1. * Documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 4–. Resolución 465 de 2024 de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Disponible en:   <https://www.colombiacompra.gov.co/content/documentos-tipo-paralicitacion-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-version04> |

**5. 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, C – 121 del 13 de junio de 2024 y C-131 del 30 de julio de 2024. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de:

[https://relatoria.colombiacompra.gov.co/](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Frelatoria.colombiacompra.gov.co%2F&data=05%7C02%7Csergio.caballero%40colombiacompra.gov.co%7C5aad36a736844ec87b2108dcc1fa4639%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638598527918222614%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=h8WOGB2loApehe%2F7QeGo2PCeSePiffWRTR4AMN1Rht0%3D&reserved=0)

Le informamos que ya se encuentra disponible la actualización del Manual de Acuerdos Comerciales en Procesos de Contratación. Esta herramienta ofrece una orientación valiosa para que las entidades públicas determinen los acuerdos comerciales que deben incluir en sus procesos contractuales. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace:

[manual\_para\_el\_manejo\_de\_acuerdos\_comerciales\_vf.pdf](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsites%2Fcce_public%2Ffiles%2Fcce_documents%2Fmanual_para_el_manejo_de_acuerdos_comerciales_vf.pdf&data=05%7C02%7Csergio.caballero%40colombiacompra.gov.co%7C6192b0470d324981a09708dd0a6c28db%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638678181871090119%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=cqPLJFWeQ1mgS6NwcEQtAJFnYlPbx9sK95T3GwllCdk%3D&reserved=0)

De otra parte, te contamos que ya publicamos el borrador de la nueva Guía para Incentivar la Participación de Mujeres en el Sistema de Compras y Contratación Pública. Conoce el documento y realiza tus comentarios hasta el 2 de diciembre de 2024 a través de estos enlaces:

Página ANCP-CCE:

[https://www.colombiacompra.gov.co/content/convocatorias](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fcontent%2Fconvocatorias&data=05%7C02%7Csergio.caballero%40colombiacompra.gov.co%7C6192b0470d324981a09708dd0a6c28db%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638678181871111647%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=h71twWeyjJV0b6ODAz9QdyekKnsrUEDWXvDYOV8WsDU%3D&reserved=0)

SUCOP:

<https://www.sucop.gov.co/entidades/colombiacompra/Normativa?IDNorma=19201>

También le invitamos a consultar la versión VII de 2024, del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionado con las ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES, el cual se puede descargar en la página web de la Agencia:

<https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital>

Por último, lo 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: | Sergio Enrique Caballero Lesmes  Analista T2-01 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Juan David Cárdenas Cabeza  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Carolina Quintero Gacharná  Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-1)
2. “Que el porcentaje sea superior o inferior, o que para una empresa sea mayor o menor que para otra, depende de muchas razones, por ejemplo: del personal que se requiera en la obra –unas empresas emplean más o menos que otras–; de la magnitud del trabajo; de las cargas administrativas que cada empresa tienen –pensionados, convenciones colectivas y otros; del tamaño de la misma –mientras más grande es la A tiende a ser mayor; del costo de los campamentos; del transporte del personal; del sitio de las obras –si la empresa tiene un domicilio en el lugar del trabajo su A tiende a ser menor, y si se encuentra en otra ciudad tiende a subir, por ejemplo porque el salario de los ingenieros se incrementa por los viáticos–“. (Ibíd, p. 76). [↑](#footnote-ref-2)
3. Lo anterior, sin perjuicio de las fórmulas de reajuste que se establezcan en el contrato y lo establecido en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993. En tal sentido, en los casos de desequilibrio económico, porque los costos indirectos en los que incurre el contratista exceden el alea normal, es decir, le causan una afectación grave de su economía, podría exigirle a la entidad que le pague más de lo que se estipuló en la A o en la I, siendo esta una circunstancia extraordinaria. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ibíd, p. 77. [↑](#footnote-ref-4)
5. Lo anterior, sin perjuicio de las fórmulas de reajuste que se establezcan en el contrato y lo establecido en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993. En tal sentido, en los casos de desequilibrio económico, porque los costos indirectos en los que incurre el contratista exceden el alea normal, es decir, le causan una afectación grave de su economía, podría exigirle a la entidad que le pague más de lo que se estipuló en la A o en la I, siendo esta una circunstancia extraordinaria. [↑](#footnote-ref-5)