



Bogotá, 15 Marzo 2022

Señor
Jaime Iván González Solarte
Ciudad

Concepto C – 078 de 2022

Temas: DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Generalidades / DOCUMENTOS TIPO - Inalterabilidad – Alcance / DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Presupuesto Oficial – Propuesta económica / FORMULARIO 1 – Formulario de presupuesto oficial – Inalterabilidad / FORMULARIO 1 – Oferta económica - FORMULARIO 1 - Causales de rechazo – Literal Q

Radicación: Respuesta a consulta # P20220202000897

Estimado González Solarte,

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 1 de febrero del año 2022.

1. Problema planteado

En la petición de consulta, se formula la siguiente pregunta:

¿Las entidades estatales que adelanten obras de infraestructura de transporte, regidas por los documentos tipo dispuesto por la Agencia Nacional de Contratación Pública -CCE- al confeccionar el presupuesto oficial pueden establecer que el precio de uno o algunos ítems sea inmodificable?

2. Consideraciones

Para absolver el interrogante planteado, esta Subdirección analizará los siguientes temas: i) generalidades de los documentos tipo de infraestructura de transporte, ii) inalterabilidad de los documentos tipo, iii) obligatoriedad del «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto



Oficial» y iv) «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» y su relación con las causales de rechazo.

Para estos efectos, la Agencia reitera y complementa las tesis expuestas, entre otros, en los conceptos: C-121 del 3 de marzo de 2020, C-160 del 3 de abril de 2020, C-013 del 17 de abril de 2020, C-294 del 18 de mayo de 2020, C-276 y C-277 del 26 de mayo de 2020, C-380 y C-381 del 1 de junio de 2020, C-404 del 12 de junio de 2020, C-352 del 30 de junio de 2020, C-430 del 7 de julio de 2020, C-481 del 27 de julio de 2020, C-465 del 27 de julio de 2020, C-502 del 29 de julio de 2020, C-500 del 3 de agosto de 2020, C-557 del 21 de agosto de 2020, C-563 del 26 de agosto de 2020, C-570 del 27 de agosto de 2020, C-573 del 27 de agosto de 2020, C-595 del 21 de septiembre de 2020, C-713 del 2 de diciembre de 2020, C-744 del 22 de diciembre de 2020 y C-030 de 26 de febrero de 2021, C-204 de 6 de mayo de 2021, C-270 del 6 de junio de 2021, C-435 del 1 de septiembre de 2021, C-640 de 12 de noviembre de 2021 y C-713 del 20 de enero de 2022.

2.1. Generalidades de los documentos tipo de infraestructura de transporte

Los pliegos tipo surgen en el 2007 cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en la compra o suministro de bienes de características técnicas uniformes¹. La orientación inicial del proyecto que se convirtió en la Ley 1150 de 2007 era facultar al Gobierno Nacional para adoptar los pliegos tipo en todos los contratos estatales, pues en el proyecto el párrafo 3º disponía que: «El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones o términos de referencia y los contratos de las entidades estatales»².

La intención era agilizar y dar mayor transparencia a los procedimientos de selección, así como evitar el direccionamiento, razón por la cual –conforme a lo explicado en la exposición de motivos– «[...] se asigna al Gobierno Nacional la facultad de estandarizar los pliegos de condiciones y términos de referencia de los contratos, medida que redundará en la agilidad y claridad de los procedimientos»³. Sin embargo, en el texto aprobado, los pliegos tipo se limitaron a la adquisición o suministro de bienes de características técnicas uniformes⁴.

¹ El párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 facultó por primera vez al Gobierno Nacional para adoptar estándares generales en los pliegos de condiciones, razón por la cual dispuso lo siguiente: «El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades».

² Diario Oficial. Gaceta del Congreso 458 de 2005.

³ Ibídem.

⁴ Diario Oficial. Gaceta del Congreso 416 de 2007, Informe de Conciliación Senado.

Posteriormente, el artículo 2, parágrafo 7º, de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, estableció la obligatoriedad de la adopción de documentos tipo para algunos contratos, en los siguientes términos:

Parágrafo 7º. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. *Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia [...] teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos [...].* (Énfasis fuera de texto)

Dada la relevancia económica y el impacto que tienen en el nivel territorial los proyectos de obra en el sector transporte, el gobierno nacional, en vigencia del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por el cual se adicionó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, inició la implementación gradual mediante el Decreto 342 del 5 de marzo de 2019, relacionado con los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

Posteriormente, se expidió el Decreto 2096 del 21 de noviembre de 2019, que permitió el desarrollo de los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de obras públicas de infraestructura de transporte que se adelantaran por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Finalmente, se profirió el Decreto 594 del 25 de abril de 2020, frente a los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura de transporte que se surtieran por la modalidad de mínima cuantía. Estos documentos fueron implementados y desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por medio de la Resolución 1798 de 1 de abril de 2019 –derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020–, la Resolución 044 del 14 de febrero de 2020 y la Resolución 094 del 21 de mayo de 2020.

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

implementación de los documentos tipo mediante cronogramas, coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos⁵.

Con fundamento en las disposiciones anteriores, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en relación con los procesos contractuales relacionados con infraestructura de transporte expidió la Resolución No. 240 del 27 de noviembre 2020 «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0045 de 2020», la Resolución 241 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020», y la Resolución 256 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte».

Con la expedición de la Ley 2069 de 2020 –«Ley de Emprendimiento»–, estos documentos tipo se modificaron parcialmente mediante la Resolución No. 161 del 17 de junio de 2021, «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente», la cual rige para los procedimientos de selección cuya invitación o aviso de convocatoria se publique a partir del 28 de junio de 2021.

Así mismo, en el transcurso del año 2021, esta Agencia expidió la Resolución 193 del 14 de julio de 2021, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de

⁵ El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el cual adiciona el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y dispone que: «La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

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

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

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

»En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente».



selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte».

De otro lado, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 680 del 22 de junio de 2021 «Por el cual se modifica parcialmente el artículo 2.2.1.1.1.3.1. y se adiciona el artículo 2.2.1.2.4.2.9. al Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en relación con la regla de origen de servicios en el Sistema de Compra Pública», esta Agencia expidió la Resolución 304 del 13 de octubre de 2021, mediante la cual se modificaron los documentos tipo indicados, la cual aplica a los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 2 de noviembre de 2021.

2.2. Inalterabilidad de 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 inalterabilidad⁶. Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos tipo 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 la inalterabilidad está 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. Por vía reglamentaria, también quedó consignado en su momento el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019, Decreto 2096 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015.

Además, las entidades estatales deben garantizar el *principio de economía*, del cual se desprende que no pueden exigir documentos o requisitos más allá de los que permitan la Constitución, la ley y los reglamentos. Este postulado ha sido recogido no solo en la

⁶ En cuanto a las resoluciones vigentes, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 240, 241, 248, 249, 256, 269 de 2020 y 193, 219, 220, 392 y 454 del 2021, así como en el artículo 2 de la Resolución 094 de 2020.

contratación estatal⁷ sino además en la normativa antitrámites⁸, pues se inscribe dentro de la tendencia de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos. De ahí que cuando las autoridades solicitan la entrega de documentación innecesaria, desconocen el principio de economía.

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

Un supuesto especial establecido en los documentos tipo, mediante los cuales se admite la modificación del contenido de los documentos del proceso se prevé en los eventos en los que el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública estandarizada en los documentos tipo. En este caso, la entidad estatal puede complementar experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública. No obstante, se deberán seguir los siguientes parámetros: i) demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal forma que la experiencia adicional garantiza la pluralidad de oferentes, ii) conservar los requisitos exigidos en los Documentos Tipo, iii) abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica, y iv) clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

⁷ El artículo 25, numeral 1º de la Ley 80 de 1993 establece que «En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones».

En línea con lo anterior, el numeral 15 del mismo artículo prescribe: «15. Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales, ni cualquier otra clase de formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma perentoria y expresa lo exijan leyes especiales».

⁸ En efecto, el artículo 5 del Decreto-Ley 019 de 2012 prevé lo siguiente: «Las normas de procedimiento administrativo deben ser utilizadas para agilizar las decisiones; los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales. En tal virtud, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas».



En suma, la regla general frente a la aplicación del «Documento Base» y en general de los documentos tipo es su inalterabilidad, por lo que no se podrán incluir o modificar en los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo. Lo anterior salvo que el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública, caso en el que se podrá incluir experiencia adicional; y, además, cuando el pliego tipo de forma expresa lo incluya, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris.

Esta regla general de inalterabilidad también aplica a los formatos y anexos implementados junto con el «Documento Base», los cuales deben usarse en el procedimiento de contratación. Estos, al igual que el «Documento Base», contienen apartes entre corchetes y resaltados en gris, los cuales deben ser diligenciados por la entidad o instrucciones diversas mediante las cuales se admite su modificación por parte de las entidades estatales; al igual que otros aspectos relativos a información que debe ser completada por los oferentes al hacer uso de los formatos.

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

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

El carácter inalterable de los documentos tipo no puede, entonces, hacerse extensivo a los aspectos eminentemente formales de tales documentos, esto es, el tamaño y tipo de letra, las márgenes o las expresiones que pretenden hacer más comprensible el documento, como es el caso de aquellas que informan que una expresión larga será referida con otra similar pero más corta. Lo anterior considerando que estos aspectos en nada afectan la aplicación y alcance de los documentos tipos, pues no afectan su contenido esencial y, mucho menos, las obligaciones, deberes y derechos que se derivan para los partícipes del proceso contractual.

⁹ Cita tomada de la providencia del 20 de febrero de 2020, dictada por el Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A, dentro del expediente 47001-23-33-000-2018-00035-01 (63.854), cuya ponente fue Marta Nubia Velásquez Rico.



2.3. Obligatoriedad del «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial»

Los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública – versión 3, menor cuantía – versión 2 y mínima cuantía de obra de infraestructura de transporte contemplan un formulario en Excel denominado «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial», empleado por la entidad para elaborar y presentar el presupuesto oficial –hoja 1– y mediante el cual los proponentes presentan la oferta económica –hoja 2–.

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 variables¹⁰, 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 para los procesos de licitación de obra pública – versión 3, menor cuantía – versión 2 y mínima cuantía 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 documento con base en el cual los proponentes elaboran y presentan su oferta económica. Esta doble connotación fue adoptada para evitar la duplicidad de información y permitir que las propuestas económicas se evalúen 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 que se contrata. Además, es posible establecer: i) sus especificaciones generales y particulares, ii) la descripción, iii) la unidad de medida, iv) la cantidad, v) el valor unitario y vi) el valor total de los *ítems*.

En el marco del ejercicio de planeación, la entidad podrá determinar la necesidad de establecer algunos valores *topes* para algunos *ítems*, los cuales no podrán ser excedidos por los proponentes al presentar sus ofertas. La inclusión que hace la entidad de valores concretos que no deben ser excedidos por los proponentes al presentar sus ofertas no es una práctica generalizada ni obligatoria para todas las entidades, por cuanto la inclusión de estos *ítems* debe estar justificada en situaciones y eventos particulares de determinados procedimientos de contratación. Cuando las entidades estructuran el Formulario 1, incluyendo este tipo de *ítems* y justificando su decisión, los proponentes deben incluirlos dentro de la oferta económica sin exceder el valor que la entidad ha definido, so pena del rechazo de la propuesta¹¹.

¹⁰ Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015.

¹¹ Así por ejemplo, la causal de rechazo del literal Q de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 establece: «[Incluir solo cuando la forma de pago sea por precios unitarios] Superar el valor unitario de alguno o algunos de los siguientes ítems ofrecidos con

Sin perjuicio de lo anterior, teniendo en cuenta que usted pregunta sobre la posibilidad de que las entidades públicas establezcan en el «Formulario 1 – Presupuesto oficial», que el precio de uno o algunos ítems sea *inmodificable*, resulta pertinente mencionar que en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – *Versión 1*, implementados y desarrollados por esta Agencia por medio de la Resolución 1798 de 1 de abril de 2019 –derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020–, las entidades públicas podían incorporar *ítems modificables y no modificables* en el formulario del presupuesto oficial, aunque como se explicará en el numeral siguiente bajo los documentos tipo actuales no sería posible.

En relación con dicha prerrogativa, en el concepto C-153 del 1 de abril de 2020, esta Agencia manifestó que, las entidades públicas podían incorporar ítems modificables y no modificables en el «Formulario 1 – Presupuesto oficial», cuya inclusión al ser una práctica no generalizada ni obligatoria para todas las entidades, debía ser justificada en situaciones y eventos particulares de determinados procedimientos de contratación. Así, cuando las entidades incluían ítems inmodificables, los proponentes debían incluirlos dentro de la oferta económica sin modificar el valor definido por la entidad, lo anterior de conformidad con la causal de rechazo «U» establecida en el numeral 1.15 del documento base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – *Versión 1*¹².

respecto al valor establecido para cada ítem del presupuesto oficial: [La entidad debe incluir esta causal cuando la forma de pago sea por precios unitarios y cuando considere necesario establecer ítems del presupuesto oficial cuyo valor no pueda ser excedido por el proponente. Cuando decida incluirla, identificará en este espacio los ítems frente a los cuales aplicará la causal de rechazo.

»Para la aplicación de esta causal la entidad debe tener en cuenta que el valor unitario establecido en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial incluye el valor de AIU]»

¹² En relación con los ítems de pago inmodificables en el Formulario 1 – Presupuesto oficial, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el Concepto C-153 del 1 de abril de 2020, señaló:

«[...] Respecto a los *ítems de pago*, las entidades pueden incorporar *ítems modificables y no modificables*. La inclusión que hace la entidad de valores que no deben ser modificados por los proponentes al presentar sus ofertas es una práctica no generalizada ni obligatoria para todas las entidades, por cuanto la inclusión de estos *ítems* debe estar justificada en situaciones y eventos particulares de determinados procedimientos de contratación.

»Cuando las entidades estructuran el “Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial”, incluyendo “ítems inmodificables” y justificado su decisión, los proponentes deben incluirlos dentro de la oferta económica sin modificar el valor que la entidad ha definido. En consecuencia, no son objeto de negociación y tienen que estar presentes en las propuestas, so pena de incurrir en la causal de rechazo que señala: “U. Que se hayan modificado los valores estimados en los presupuestos oficiales, como no modificables o inmodificables”.

»Las entidades, al elaborar el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» y cuando excepcionalmente requieran incluir “*ítems con valores no modificables*”, tienen la obligación de establecer de manera clara y expresa cuáles son los valores que no deben modificar los proponentes, para lo cual deben hacer alguna mención o señal que permita diferenciarlos de los demás *ítems* que son objeto de ofrecimiento. Por lo tanto, se recomienda a las entidades poner frente a cada *ítem* alguna de las siguientes frases: “valor inmodificable”, “no modificar”, “inmodificable”. Así, las entidades no deben rechazar ofertas cuando no esté claro cuáles valores son modificables.

»Adicionalmente, cuando las entidades fijan *ítems* con valores inmodificables es porque consideran que deben estar presentes durante la ejecución del contrato para atender eventualidades, o porque se trata de *ítems* que por su naturaleza tienen una dinámica de ejecución diferente a los otros,



Cabe resaltar que con la expedición de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2, adoptados por Resolución 045 del 14 de febrero de 2020 –derogados por la resolución 240 del 27 de noviembre de 2020–, la posibilidad para las entidades públicas de establecer ítems de pago *inmodificables* en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial», no fue mantenida como causal de rechazo en dicha actualización de los documentos tipo y tampoco lo es bajo la versión actual de los documento tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –Versión 3–, como se explicará en el numeral siguiente.

2.3. «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» y su relación con las causales de rechazo. Referencia a la causal de rechazo del literal Q de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3

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 a las entidades no le es dable fijar causales de rechazo que soslayen o afecten la selección objetiva en la contratación. Sobre el particular, el Consejo de Estado señala:

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 contratación¹³.

En consecuencia, las causales de rechazo aplicables a los procedimientos de contratación que se adelanten utilizando los documentos tipo, atendiendo a la regla de la inalterabilidad explicada en el numeral 2.2. de este concepto, únicamente son las establecidas directamente en la Ley y las contenidas en el numeral 1.15 del «Documento Base» de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, menor cuantía – versión 2 y en la «Invitación» de los documentos tipo de mínima cuantía. De esta manera, la entidad estatal debe verificar cuál de los supuestos

como es el caso de las provisiones para ajustes, que se incluyen en el presupuesto y se ejecutan en la medida que se requieran hasta que se agote el valor previsto por la entidad».

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2011. Exp. 18.293. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

previstos se configuran en la evaluación de las ofertas, sin que puedan crear nuevas causales de rechazo.

En este sentido, la Administración no tiene la facultad de descalificar una oferta de forma arbitraria, toda vez que solo es posible por las causales previamente definidas en la ley o en el pliego de condiciones. Sin embargo, las causales definidas por la entidad deben cumplir los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad, so pena de que no sean válidas dentro del procedimiento de contratación.

En efecto, por ejemplo, tratándose de un proceso regido por los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3, puede suceder que el oferente presente una oferta cuyo total exceda el valor del presupuesto oficial, configurándose la causal de rechazo del literal M, establecida en el numeral 1.15 del documento base de los documentos tipo para licitación pública de infraestructura de transporte. También puede ocurrir que no se ofrezca el valor de un precio unitario –causal de rechazo del literal P– o que se oferte por encima del tope establecido por la entidad – literal Q–, eventos que ameritarían el rechazo de la oferta y que incluso impiden la posibilidad de subsanarla. De otro lado, eventualmente podría incurrir en la causal de rechazo del literal O, consistente en: «O. Que el proponente adicione, suprima, cambie, o modifique los *ítems, la descripción, las especificaciones, el detalle, las unidades o cantidades* señaladas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, de acuerdo con lo exigido por la entidad» (Cursiva fuera de texto).

Teniendo en cuenta las precisiones anteriores, atendiendo al cuestionamiento concreto del peticionario, en relación con el tema consultado, los documentos tipo permiten establecer ítems del presupuesto oficial cuyo valor no puede *exceder* el proponente. Al respecto, el literal Q del numeral 1.15 de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte dispone como causal de rechazo, que pueden incluir *facultativamente* las entidades estatales en sus pliegos de condiciones:

Q. [Incluir solo cuando la forma de pago sea por precios unitarios] Superar el valor unitario de alguno o algunos de los siguientes ítems ofrecidos con respecto al valor establecido para cada ítem del presupuesto oficial: [La entidad debe incluir esta causal cuando la forma de pago sea por precios unitarios y cuando considere necesario establecer ítems del presupuesto oficial cuyo valor no pueda ser excedido por el proponente. Cuando decida incluirla, identificará en este espacio los ítems frente a los cuales aplicará la causal de rechazo.

Para la aplicación de esta causal la entidad debe tener en cuenta que el valor unitario establecido en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial incluye el valor de AIU]

En relación con la anterior causal de rechazo es importante precisar que su inclusión en los pliegos de condiciones es facultativa por parte de las entidades estatales, en el entendido de que la utilizarán en los procesos contractuales que se estructuren por precios unitarios, cuando la entidad «considere necesario establecer ítems del presupuesto oficial cuyo valor no pueda ser excedido por el proponente». En este sentido, le corresponde a la



entidad decidir, de acuerdo con lo anterior, si incluye esta causal en los pliegos de condiciones, para lo cual deberá seguir las instrucciones establecidas entre corchetes y resaltado en gris.

De esta manera, esta causal permite establecer un límite máximo en el valor de ciertos ítems determinados para el proceso de contratación, para lo cual la entidad tendrá que identificar en la causal de rechazo del literal Q, los ítems frente a los cuales aplicará la causal, de modo que el proponente no podría superar el valor unitario de los ítems que la entidad incluya en dicho literal. En efecto, la entidad tiene la carga de identificar estos ítems, pues como lo establece el documento tipo en el aparte transcrito anteriormente, «Cuando decida incluirla, identificará en este espacio los ítems frente a los cuales aplicará la causal de rechazo». Además, la entidad definirá discrecional y razonablemente los ítems frente a los que procede, pues los documentos tipo no establecen lineamientos precisos frente a la procedencia o improcedencia de incluirla en relación con ciertos ítems, por lo que es un análisis que corresponde a la entidad estatal.

De otro lado, cabe aclarar que la utilización de la causal, bajo los criterios indicados, no implica que el valor de estos ítems se torne *inmodificable*, pues si bien la causal prohíbe ofrecimientos por exceso, es posible que el proponente ajuste el precio a la baja, esto es, ofreciendo un valor inferior frente a estos ítems. Además, la inclusión facultativa de la causal analizada produce beneficios para el interés general dentro de procedimientos de selección con pluralidad de oferentes como la licitación pública, pues garantiza el cumplimiento de las especificaciones definidas por la entidad al menor costo posible. Lo anterior, sin perder de vista que la causal analizada únicamente rige en los procesos de selección en los que se contrate por precios unitarios, siendo además necesario que la entidad defina los ítems frente a los cuales aplica el rechazo.

De conformidad con lo anterior, en relación con el tema consultado, se puede establecer que actualmente no existe una causal de rechazo en los «Documentos Tipo – Versión 3» para licitación de obra pública de infraestructura de transporte relacionada con la imposibilidad de *modificar* del valor de algún ítem previsto en el «Formulario 1». De hecho, el documento base tampoco contempla la posibilidad de definir valores fijos dentro del formulario de presupuesto oficial, entendiendo este concepto como el precio estimado para un ítem que no puede variar por exceso ni por defecto. De hecho, en este supuesto de alteración del pliego de condiciones no es aplicable la causal de rechazo del literal O del numeral 1.15 pues se refiere a los cambios en los «[...] ítems, la descripción, las especificaciones, el detalle, las unidades o cantidades señaladas en el Formulario 1 [...]», excluyendo el valor de cada uno de ellos. De igual forma, tampoco aplica la causal del rechazo del literal M, pues se refiere a la suma total del presupuesto estimado, mas no al valor de cada uno de sus componentes.

Pese a que en el pliego de los documentos tipo adoptados mediante la Resolución 240 de 2020 –Versión 3– no es posible establecer valores inmodificables como causal de rechazo, en los documentos tipo de licitación de obra pública de



infraestructura de transporte – versión 1, como se desarrolló *ut supra*, la entidad podía establecer ítems de pago inmodificables por parte de los proponentes. En este sentido, los ítems definidos por la entidad no eran objeto de negociación y tenía que estar presentes en las propuestas, so pena de incurrir en la causal de rechazo que señalaba: «U. Que se hayan modificado los valores estimados en los presupuestos oficiales, como no modificables o inmodificables». Sin embargo, dicha causal de rechazo no se recogió en la versión 2 de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, ni en la versión 3 de estos documentos tipo que rigen actualmente, por lo que solo es posible utilizar la causal del literal «Q» en los términos explicados.

3. Respuesta

¿Las entidades estatales que adelanten obras de infraestructura de transporte, regidas por los documentos tipo dispuesto por la Agencia Nacional de Contratación Pública -CCE- al confeccionar el presupuesto oficial pueden establecer que el precio de uno o algunos ítems sea inmodificable?

Los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública – versión 3, menor cuantía – versión 2 y mínima cuantía de obra de infraestructura de transporte contemplan un formulario en Excel denominado «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial», empleado por la entidad para elaborar y presentar el presupuesto oficial –hoja 1– y mediante el cual los proponentes presentan la oferta económica –hoja 2–.

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.

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 que se contrata. Además, es posible establecer: i) sus especificaciones generales y particulares, ii) la descripción, iii) la unidad de medida, iv) la cantidad, v) el valor unitario y vi) el valor total de los *ítems*.

En el marco del ejercicio de planeación, la entidad podrá determinar la necesidad de establecer algunos valores toques para algunos *ítems*, los cuales no podrán ser excedidos por los proponentes al presentar sus ofertas. La inclusión que hace la entidad de valores concretos que no deben ser excedidos por los proponentes al presentar sus ofertas no es una práctica generalizada ni obligatoria para todas las entidades, por cuanto la inclusión de estos *ítems* debe estar justificada en situaciones y eventos particulares de determinados procedimientos de contratación. Cuando las entidades estructuran el Formulario 1, incluyendo este tipo de *ítems* y justificando su decisión, los proponentes deben incluirlos dentro de la oferta económica sin exceder el valor que la entidad ha definido, so pena del



rechazo de la propuesta¹⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, teniendo en cuenta que usted pregunta sobre la posibilidad de que las entidades públicas establezcan en el «Formulario 1 – Presupuesto oficial», que el precio de uno o algunos ítems sea *inmodificable*, resulta pertinente mencionar que en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – *Versión 1*, implementados y desarrollados por esta Agencia por medio de la Resolución 1798 de 1 de abril de 2019 –derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020–, las entidades podían incorporar *ítems modificables* y *no modificables* en el formulario del presupuesto oficial, aunque como se explicará bajo los documentos tipo actuales no sería posible

En efecto, bajo la regulación contenida en los documentos tipo actuales si el proponente oferta por encima de uno o algunos de los valores topes establecidos para los *ítems* del «Formulario 1 – Presupuesto oficial», tratándose de un proceso regido por los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – *Versión 3*, este es un evento que ameritaría el rechazo de la oferta, teniendo en cuenta la causal establecida en el literal Q del numeral 1.15 del «Documento base». En este sentido, esta causal permite establecer un límite *máximo* en el valor de ciertos ítems determinados para el proceso de contratación, para lo cual la entidad tendrá que identificar en la causal de rechazo del literal Q, los ítems frente a los cuales aplicará la causal, de modo que el proponente no podría superar el valor unitario de los ítems que la entidad incluya en dicho literal.

De otro lado, cabe aclarar que la utilización de la causal, bajo los criterios indicados, no implica que el valor de estos ítems se torne *inmodificable*, pues si bien la causal prohíbe ofrecimientos por exceso, es posible que el proponente ajuste el precio a la baja, esto es, ofreciendo un valor inferior frente a estos ítems. Lo anterior, sin perder de vista que la causal analizada únicamente rige en los procesos de selección en los que se contrate por precios unitarios, siendo además necesario que la entidad defina los ítems frente a los cuales aplica el rechazo.

En relación con el tema consultado, se puede establecer que actualmente no existe una causal de rechazo en los «Documentos Tipo – Versión 3» para licitación de obra pública de infraestructura de transporte relacionada con la imposibilidad de *modificar* el valor de algún ítem previsto en el «Formulario 1». De hecho, el documento base tampoco contempla la posibilidad de definir valores fijos dentro del formulario de presupuesto oficial,

¹⁴ Así por ejemplo, la causal de rechazo del literal Q de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 establece: «[Incluir solo cuando la forma de pago sea por precios unitarios] Superar el valor unitario de alguno o algunos de los siguientes ítems ofrecidos con respecto al valor establecido para cada ítem del presupuesto oficial: [La entidad debe incluir esta causal cuando la forma de pago sea por precios unitarios y cuando considere necesario establecer ítems del presupuesto oficial cuyo valor no pueda ser excedido por el proponente. Cuando decida incluirla, identificará en este espacio los ítems frente a los cuales aplicará la causal de rechazo.]»

»Para la aplicación de esta causal la entidad debe tener en cuenta que el valor unitario establecido en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial incluye el valor de AIU]»



entendiendo este concepto como el precio estimado para un ítem que no puede variar por exceso ni por defecto.

Pese a que en el pliego de los documentos tipo adoptados mediante la Resolución 240 de 2020 –Versión 3– no es posible establecer valores inmodificables como causal de rechazo, en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 1, como se desarrolló *ut supra*, la entidad podía establecer ítems de pago inmodificables por parte de los proponentes. Así las cosas, los ítems definidos por la entidad no eran objeto de negociación y tenía que estar presentes en las propuestas, so pena de incurrir en la causal de rechazo que señalaba: «U. Que se hayan modificado los valores estimados en los presupuestos oficiales, como no modificables o inmodificables». Sin embargo, dicha causal de rechazo no se recogió en la versión 2 de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, ni en la versión 3 de estos documentos tipo que rigen actualmente, por lo que solo es posible utilizar la causal del literal «Q» en los términos explicados.

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

Atentamente,

Original Firmado
Jorge Augusto Tirado Navarro

JORGE AUGUSTO TIRADO NAVARRO
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN CONTRACTUAL

Elaboró: Carlos Mario Castrillón Endo
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Sebastián Ramírez Grisales
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Jorge Augusto Tirado Navarro
Subdirector Gestión Contractual ANCP – CCE