**DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad**

[…] La adopción de los documentos tipo obligatorios en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[[1]](#footnote-1), que facultó al gobierno nacional para expedirlos, pero solo cuando se tratara de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Sin embargo, esta facultad no ha sido ejercida hasta la actualidad.

Debido a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 se convierte en el antecedente más relevante respecto a los documentos tipo. A partir de esta norma se determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional.

**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad**

[…] la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* 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 dichos documentos son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

**CAUSALES DE RECHAZO – Numeral 1.15 del documento base**

La causal de rechazo «O» del numeral 1.15 del «Documento Base» es objetiva, en el sentido en que la entidad estatal debe comparar que la propuesta económica del oferente no haya sido adicionada, suprimida, cambiada o modificada en los *ítems,* descripciones, unidades o cantidades definidas en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» con las implicaciones enunciadas en las consideraciones. De acuerdo con lo anterior, el sentido y finalidad de esta causal de rechazo consiste en impedir que los proponentes cambien o varíen materialmente el alcance de lo solicitado por la entidad en el pliego de condiciones, de ahí que se precisen los cambios que darían lugar a dicha modificación. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que las causales de rechazo deben aplicarse razonablemente de acuerdo con las circunstancias de cada caso en concreto.



**CCE-DES-FM-17**

Bogotá, 07 Septiembre 2021

Señor

**Miguel Ángel Osorio Gómez**

Mutiscua, Norte de Santander

**Concepto C ─ 473 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | D DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad / DOCUMENTOS TIPO – Finalidad legislativa / DOCUMENTOS TIPO ― Agua potable y Saneamiento Básico ― Ámbito general / DOCUMENTOS TIPO ― Infraestructura de Transporte – Definición / DOCUMENTOS TIPO ― Infraestructura de Transporte ― Ámbito de aplicación – Matriz 1 / DOCUMENTOS TIPO – Causales de rechazo |
| **Radicación:**  | Respuesta a la consulta No P20210727006554 |

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 11, numeral 8º, y 3º, numeral 5º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 26 de julio de 2021.

1. **Problemas planteados**

Usted realiza la siguiente pregunta: «[¿] Cuál es la interpretación que Colombia Compra Eficiente tomó para la aplicación del literal «O» (sic) del numeral 1.15 del «Documento Base» incluye como causal de rechazo, «Que el proponente adicione, suprima, cambie, o modifique los ítems, la descripción, las unidades o cantidades señaladas en el Formulario -1– Formulario de Presupuesto Oficial».? [¿] Cuáles son los parámetros que Colombia Compra Eficiente tomó para poder discernir entre un error meramente formal y sustancial?».

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre la definición, alcance y ámbito de aplicación de los de los documentos tipo en las siguientes consultas C-030 del 28 de enero de 2020, C-067 del 2 de marzo de 2020, C–144 del 2 de marzo 2020, C-080 del 5 de marzo de 2020, C-173 del 16 de marzo, C-102 del 18 de marzo de 2020, C–263 del 25 de mayo de 2020, C-316 del 29 de mayo de 2020 C-297 del 4 de junio de 2020, C-391 del 10 de agosto de 2020, C-541 del 21 de agosto, C-591 del 31 de agosto de 2020, C-597 del 14 de septiembre de 2020, -615 del 2 de octubre de 2020, C-622 del 2 de octubre de 2020, C-640 del 2 de octubre de 2020, C-635 del 29 de octubre de 2020, C-653 del 9 de noviembre de 2020, C-645 del 6 de noviembre de 2020, C-665 del 11 de noviembre de 2020, C-673 del 11 de noviembre de 2020, C-698 del 19 de noviembre de 2020, C-692 del 27 de noviembre de 2020, C-775 del 11 de diciembre de 2020, el C-778 del 18 de enero de 2021 el C-804 de 1 de febrero de 2021 y C-157 del 13 de abril del 2021. Las tesis desarrolladas en estos conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

**2.1. Fundamento normativo de los documentos tipo obligatorios adoptados hasta la actualidad**

La adopción de los documentos tipo obligatorios en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[[2]](#footnote-2), que facultó al gobierno nacional para expedirlos, pero solo cuando se tratara de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Sin embargo, esta facultad no ha sido ejercida hasta la actualidad.

Debido a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 se convierte en el antecedente más relevante respecto a los documentos tipo. A partir de esta norma se determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional. Ahora bien, en virtud de la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte y, por tanto, es importante explicar el proceso previsto en dicho cuerpo normativo.

La Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, establecía que el gobierno nacional adoptaría 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 y consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran[[3]](#footnote-3).

 Asimismo, señalaba que, dentro de los documentos tipo, el gobierno adoptaría de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Finalmente, para la adopción de esta reglamentación el gobierno tendría en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local. Por último, se facultaba al gobierno para adoptar los documentos tipo cuando lo considerara necesario en relación con otros contratos o procesos de selección.

 De la norma descrita se concluía lo siguiente: i) la adopción de los documentos tipo estaba en cabeza del gobierno nacional. ii) Adicionalmente, estos debían relacionarse con procesos de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños y, finalmente, consultoría en ingeniería para obras. iii) Por otro lado, eran de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. iv) Además, en los documentos tipo se indicarían las condiciones generales de los requisitos habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera para cada modalidad de selección. v) Por otra parte, el gobierno nacional tenía la facultad de adoptar documentos tipo en otros contratos o procesos de selección y, por último, vi) los documentos tipo serían adoptados por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación.

 Esta norma fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-119 de 2020. Al respecto, indicó que la adopción de los documentos tipo no afectaba la autonomía de las entidades territoriales, en cuanto la estandarización se predicaba únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección del contratista, materia en la que existe reserva de ley y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. De igual manera, se establece que esta autonomía se garantiza con la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato[[4]](#footnote-4).

 De este modo, los documentos tipo no afectan la autonomía de las entidades territoriales. Lo anterior, debido a que la definición de los requisitos habilitantes y de aspectos técnicos de la selección del contratista en los procesos de selección, son aspectos en los que el legislador tiene amplia libertad de configuración legislativa y, por tanto, puede atribuir dicha regulación al gobierno nacional. Ahora, dicha autonomía se materializa cuando las entidades territoriales deciden abrir un proceso de convocatoria para satisfacer sus necesidades para la adquisición de un bien o servicio y además se incluyen en la minuta del contrato las condiciones particulares del negocio jurídico a celebrar.

 Explicado el proceso para adoptar los documentos tipo en virtud de la Ley 1882 de 2018 y estudiada su exequibilidad, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, a continuación, se identificarán los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional en virtud de esta ley. 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. Luego 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.

Por otra parte*,* debe tenerse en cuenta que posteriormente fue expedida la Ley 2022 de 2020 «Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones». En su artículo 1, esta norma modificó el Articulo 4 de la Ley 1882 de 2018[[5]](#footnote-5) , estableciendo a cargo de esta Agencia la adopción de 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. En este sentido, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió la Resolución 160 del 15 de septiembre de 2020, «Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión».

Con fundamento en dicha Ley, se profirió la Resolución 240 del 27 de noviembre de 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». De igual manera, se expidió 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». Adicionalmente, entró en vigencia 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».

Por otra parte, se expidió la Resolución 248 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico»; la Resolución 249 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano»; así como la Resolución 269 de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos».

De otro lado, en el 2021 se expidió la Resolución 161 de 2021 «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente», esta última versión de los pliegos tipo rige desde el 28 de junio de 2021. Además, se profirió la Resolución 193 de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte». Finalmente, se expidieron las Resoluciones 219 y 220 «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social» y «Por la cual se adoptan los documentos tipo complementarios para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social relacionados con el sector educativo», respectivamente.

En síntesis, hasta el momento se han expedido los siguientes documentos tipo que son obligatorios para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

i) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de abril de 2019.

ii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 10 de marzo de 2020.

iii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

iv) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 17 de febrero de 2020.

v) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

vi) Documentos tipo para procesos de mínima cuantía de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuya invitación pública se haya publicado a partir del 10 de junio de 2020.

vii) Documentos tipo para procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

viii) Documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 9 de agosto de 2021.

ix) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

x) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

xi) Documentos tipo para procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos, obligatorios para los contratos celebrados a partir del 1 de febrero de 2021.

xii) Documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura social, concretamente, para infraestructura en el sector educativo, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se publiquen desde el 30 de agosto de 2021.

Cabe aclarar que la Agencia Nacional de Contratación Pública sigue avanzando en la expedición de nuevos documentos tipo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos exigen un minucioso desarrollo en el cual se consideran las observaciones de las entidades técnicas y especializadas, con la finalidad de expedir documentos tipo que contengan las mejores prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

**2.2. Alcance de la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo**

Todas las resoluciones[[6]](#footnote-6) expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* 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 dichos documentos son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

El fundamento legal vigente de la regla de la inalterabilidad se encuentra en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, según el cual «[…] serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública». Pero eso no significa que antes no rigiera, pues así también lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Incluso por vía reglamentaria también quedó consignado en su momento el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4. y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015.

En este orden de ideas, no cabe duda de que está vigente la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo. Lo anterior por cuanto las diferentes disposiciones normativas que se han expedido han ratificado dicha regla, como ha sucedido con el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 y con las resoluciones que ha expedido la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

**2.2. Causales de rechazo.** **Numeral 1.15 del «Documento Base»**

Las causales de rechazo que aplican para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 son las establecidas en la Ley y las definidas en el numeral 1.15 del Documento Base de los Documentos Tipo, sin que las entidades estatales puedan establecer otras, de acuerdo con la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo explicada anteriormente.

Acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las causales de rechazo son las establecidas en la Ley y las fijadas por la entidad estatal en los pliegos de condiciones. Sin embargo, en ejercicio de dicha facultad no es posible que las entidades establezcan causales de rechazo que soslayen o afecten la selección objetiva en la contratación. Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 27 de abril de 2011 sostuvo:

Quiere con esto destacar la Sala que las causales de rechazo de las propuestas pueden ser legales y por lo mismo generan el efecto del descarte o exclusión de la oferta *ope legis*, sin necesidad de que se haga referencia a las mismas en el pliego de condiciones; o también pueden las causales de rechazo de las propuestas ser establecidas expresamente por la entidad en el respectivo pliego de condiciones. Lo cierto es que, sea que las causales de rechazo de la oferta emanen directamente de la ley o del pliego de condiciones, en uno y en otro caso se refieren a defectos, omisiones o circunstancias impeditivas que permiten deducir que la misma no resulta favorable para los intereses de la entidad y los fines de la contratación y que de soslayarse se comprometería el cumplimiento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como el deber de selección objetiva en la contratación[[7]](#footnote-7).

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 2.1., únicamente son las establecidas directamente en la Ley y las contenidas en el numeral 1.15 del «Documento Base». De esta manera, la entidad estatal debe verificar cuál de los supuestos previstos se configuran en la evaluación de las ofertas.

 En armonía con lo anterior, tal como lo expresa el peticionario, el literal «O» del numeral 1.15 del «Documento Base» incluye como causal de rechazo «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». Teniendo en cuenta lo anterior, y atendiendo a la aplicación estricta del contenido de estas causales, el análisis respecto a su aplicación implica desagregar cada uno de los verbos y elementos que la componen.

En este sentido, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española[[8]](#footnote-8), *adicionar* es «hacer o poner adiciones» y *adición* es «1. f. Acción y efecto de añadir (‖ agregar) 2. f. Añadidura que se hace, o parte que se aumenta en alguna obra o escrito». En el contexto de la causal de rechazo implicaría añadir o agregar *ítems*, descripciones, unidades o cantidades distintas a las descritas en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial». Análisis similar que se realizaría frente a los demás verbos o acciones contenidas en la causal de rechazo estudiada. De esta manera, *suprimir* está definido como «1. tr. Hacer cesar, hacer desaparecer»; *cambiar* es «1. tr. Dejar una cosa o situación para tomar otra. 2. tr. Convertir o mudar algo en otra cosa, frecuentemente su contraria» y *modificar* es «1. tr. Transformar o cambiar algo mudando alguna de sus características».

A su vez, *ítem* está definido como «1. adv. U. para hacer distinción de artículos o capítulos en una escritura u otro instrumento, o como señal de adición». En el contexto de los Documentos Tipo, y específicamente del «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» es el número, código o referencia que permite identificar cada uno de las actividades o elementos que componen el presupuesto oficial de la entidad estatal, relacionados con las actividades, bienes o servicios que componen el alcance de la obra. Unido a lo anterior, la *descripción* implica detallar el *ítem*, es decir, señalar o definir el alcance y contenido del *ítem;* por ejemplo: *ítem:* 200.2, descripción: «Desmonte y limpieza en zonas no boscosas». La *unidad* se refiere a la unidad de medida en la cual esta expresado el *ítem,* por ejemplo[[9]](#footnote-9):

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

Finalmente, la *cantidad* se refiere al número de unidades que se requieren de cada uno de los *ítems.*

Por lo tanto, la configuración de la causal de rechazo es objetiva, en el sentido en que la entidad estatal debe comparar que la propuesta económica del oferente no haya sido adicionada, suprimida cambiada o modificada en los *ítems,* descripciones, unidades o cantidades definidas en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» con las implicaciones enunciadas. En ese sentido, lo que se pretende proteger con la causal de rechazo es que se evite que exista alguna variación material respecto del alcance de los ítems o actividades que la entidad requiere ejecutar en el contrato.

De acuerdo con lo anterior, el sentido y finalidad de esta causal de rechazo consiste en impedir que los proponentes cambien o varíen materialmente el alcance de lo solicitado por la entidad en el pliego de condiciones, de ahí que se precisen los cambios que darían lugar a dicha modificación. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que las causales de rechazo deben aplicarse razonablemente de acuerdo con las circunstancias de cada caso en concreto.

 De esta manera, sin perjuicio de la aclaración en torno al alcance de la causal del literal O, del numeral 1.15, de los documentos tipo, para efectos de su consulta, esta Agencia considera que para poder discernir entre un error meramente formal y uno sustancial, dicho análisis debe realizarse en cada caso en concreto, de manera que en abstracto solo sería posible señalar que la desviación sustancial o material implica que se presente una efectiva modificación o variación del alcance de lo que la entidad está solicitando en el pliego de condiciones, es decir, que será en cada caso puntual donde se analice si efectivamente se está adicionando, suprimiendo, cambiando o modificando los ítems, la descripción, las unidades de medida o cantidades que haya solicitado la entidad en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial». Por lo tanto, se reitera que corresponderá a cada entidad estatal analizar la aplicación de la causal de rechazo en cada caso en particular.

# 3. Respuesta

« [¿] Cuál es la interpretación que Colombia Compra Eficiente tomó para la aplicación del literal «O» (sic) del numeral 1.15 del «Documento Base» incluye como causal de rechazo, «Que el proponente adicione, suprima, cambie, o modifique los ítems, la descripción, las unidades o cantidades señaladas en el Formulario -1– Formulario de Presupuesto Oficial».? [¿] Cuáles son los parámetros que Colombia Compra Eficiente tomó para poder discernir entre un error meramente formal y sustancial?»

La causal de rechazo «O» del numeral 1.15 del «Documento Base» es objetiva, en el sentido en que la entidad estatal debe comparar que la propuesta económica del oferente no haya sido adicionada, suprimida, cambiada o modificada en los *ítems,* descripciones, unidades o cantidades definidas en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» con las implicaciones enunciadas en las consideraciones. De acuerdo con lo anterior, el sentido y finalidad de esta causal de rechazo consiste en impedir que los proponentes cambien o varíen materialmente el alcance de lo solicitado por la entidad en el pliego de condiciones, de ahí que se precisen los cambios que darían lugar a dicha modificación. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que las causales de rechazo deben aplicarse razonablemente de acuerdo con las circunstancias de cada caso en concreto.

En línea con lo anterior, para poder discernir entre un error meramente formal y uno sustancial, dicho análisis debe realizarse en cada caso en concreto, pues en abstracto solo sería posible señalar que la desviación sustancial o material implica que se presente una efectiva modificación del alcance de lo que la entidad está solicitando en el pliego de condiciones, es decir, que será en cada caso puntual donde se analice si efectivamente se está adicionando, suprimiendo, cambiando o modificando los ítems, la descripción, las unidades de medida o cantidades que haya solicitado la entidad en el «Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial» y por tanto variando el alcance de lo exigido por la entidad estatal. Por lo tanto, se reitera que corresponderá a cada entidad estatal analizar la aplicación de la causal de rechazo en cada caso en particular.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Melissa Fernández Reinoso.Analista T2-2 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez GrisalesGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. «Parágrafo 3. 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». [↑](#footnote-ref-1)
2. «Parágrafo 3. 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». [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley 1882 de 2018: «Artículo 4. 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, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

»La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

»Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional». [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. «Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato». [↑](#footnote-ref-4)
5. ARTÍCULO 4º. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007. PARÁGRAFO 7º. 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. (…) [↑](#footnote-ref-5)
6. En cuanto a las resoluciones vigentes, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 240, 241, 248, 249, 256 y 269 de 2020, así como en el artículo 2 de la Resolución 094 de 2020. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 27 de abril de 2011. Exp. 18.293. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-7)
8. https://dle.rae.es [↑](#footnote-ref-8)
9. Tomado de «Especificaciones generales de construcción de carreteras y normas de ensayo para materiales de carreteras» del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, disponible en https://[www.invias.gov.co/index.php/documentos-tecnicos-izq/139-documento-tecnicos/1988-](http://www.invias.gov.co/index.php/documentos-tecnicos-izq/139-documento-tecnicos/1988-) especificaciones-generales-de-construccion-de-carreteras-y-normas-de-ensayo-para-materiales-de- carreteras. [↑](#footnote-ref-9)