**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Alcance**

Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad . Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los Documentos del Proceso 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.

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

En los documentos tipo para los procesos de licitación pública, menor cuantía y mínima cuantía 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 documento sobre 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.

**FORMULARIO 1 – Formulario de presupuesto oficial – Inalterabilidad**

en la hoja 1 del «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto oficial» se señala que en los procesos de contratación estructurados por precios unitarios aplican las notas 1, 2 y 3 de dicho formato y, por tanto, se diligencian las casillas de «Descripción», «Porcentaje» de la Administración, Imprevistos, Utilidad y total del A.I.U resaltados en color amarillo. En otras palabras, las entidades estatales incluirán de manera obligatoria el porcentaje de la: i) administración, ii) imprevistos y iii) utilidad cuando el proceso de contratación sea por precios unitarios.

En este sentido, reiterando el principio de inalterabilidad, las entidades solo pueden modificar aquello que el documento tipo permita. Por ello, debido a que la primera hoja del Formulario 1 – Formulario del Presupuesto Oficial no permite su modificación en los procesos estructurados por precios unitarios, no será posible omitir alguno de los componentes del A.I.U. Bajo ese entendido, las entidades no podrán eliminar o modificar la fila correspondiente al imprevisto, ni eliminar o modificar las «Nota 1 a 3» que versan sobre el uso de precios unitarios con componentes del A.I.U.

**FORMULARIO 1 – Oferta económica – Causales de rechazo – Literal Q**

La entidad estatal al evaluar una oferta presentada en la hoja respectiva del Formulario 1, deberá tener en cuenta la configuración de causales de rechazo que eventualmente impedirían evaluar la oferta. Ahora bien, respecto a las causales de rechazo que aplican para los procedimientos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte son las establecidas en la ley y las definidas en el numeral 1.15 del «Documento Base» de los Documentos Tipo, sin que las entidades puedan establecer causales adicionales. De conformidad 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 fijar causales de rechazo que afecten la selección objetiva.

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». […] 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 dispone como causal de rechazo lo 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» […]

Bogotá , 20 Enero 2022 

Señor

**Raul Camilo Quintero Blanco**

Tunja, Boyacá

 **Concepto C – 713 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO - Inalterabilidad – Alcance / DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Presupuesto Oficial – Propuesta económica / FORMULARIO 1 – Formulario de presupuesto oficial – Inalterabilidad / FORMULARIO 1 – Oferta económica - Causales de rechazo – Literal Q |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # P20211206011288 |

Estimado señor Quintero,

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 6 de diciembre del año 2021.

**1. Problema planteado**

Usted formuló las siguientes preguntas sobre los documentos tipo para obras públicas de infraestructura de transporte:

«1) Segun esto la entidad debe rechazar a los proponentes que superen un valor unitario digamos por ejemplo el item xxxxx con precio 100 y un oferente ofrece 101, debe ser rechazado? o solamente los items que la entidad considere que no se puede superar su valor unitario? o son realmente cualquier item del presupuesto oficial?

«2. Esta causal de rechazo aplica para los protocolos de bioseguridad, PMA, PMT, caracterizacion vial? osea que si se ofrece un valor superior al registrado en el presupuesto oficial de cualquiera de estos la propuesta deberia ser rechazada?

«3 Es posible ofrecer un precio superior de cualquier item del presupuesto oficial publicado por la entidad? incluyendo en estos PMA, PMT, PROTOCOLOS BIOSEGURIDAD ETC...:»(sic).

**2. Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados.

Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes 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 de la contratación estatal, ya sean reales o hipotéticos. 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[[1]](#footnote-2).

Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto en la medida en que, para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente, a la información concreta y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Sin perjuicio de lo anterior, la Subdirección –dentro de los límites de sus atribuciones, esto es, haciendo abstracción de casos particulares expuestos por cualquier peticionario– resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal.

Aclarado lo anterior, para resolver la presente consulta se analizarán los siguientes temas: i) inalterabilidad de los documentos tipo, ii) obligatoriedad del «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» y su relación con las causales de rechazo y iii) presentación de la oferta económica en procesos regidos por los documentos tipo y las causales de rechazo.

Para estos efectos, la Agencia reitera 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 y C-640 de 12 de noviembre de 2021.

**2.1. 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 inalterabilidad[[2]](#footnote-3). 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 contratación estatal[[3]](#footnote-4) sino además en la normativa antitrámites[[4]](#footnote-5), 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.

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 armonizase 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 distingo 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»[[5]](#footnote-6).

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.

**2.2.** **Obligatoriedad del** **«Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» y su relación con las causales de rechazo**

Los documentos tipo para los procesos de licitación pública, menor cuantía y mínima cuantía 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 el proponente estructura 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[[6]](#footnote-7), 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 pública, menor cuantía y mínima cuantía 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 documento sobre 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 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 propuesta[[7]](#footnote-8).

De igual manera, en la hoja 1 del «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto oficial» se señala que en los procesos de contratación estructurados por precios unitarios aplican las notas 1, 2 y 3 de dicho formato y, por tanto, se diligencian las casillas de «Descripción», «Porcentaje» de la Administración, Imprevistos, Utilidad y total del A.I.U resaltados en color amarillo. En otras palabras, las entidades estatales incluirán de manera obligatoria el porcentaje de la: i) administración, ii) imprevistos y iii) utilidad cuando el proceso de contratación sea por precios unitarios.

En este sentido, reiterando el principio de inalterabilidad, las entidades solo pueden modificar aquello que el documento tipo permita. Por ello, debido a que la primera hoja del Formulario 1 – Formulario del Presupuesto Oficial no permite su modificación en los procesos estructurados por precios unitarios, no será posible omitir alguno de los componentes del A.I.U. Bajo ese entendido, las entidades no podrán eliminar o modificar la fila correspondiente al imprevisto, ni eliminar o modificar las «Nota 1 a 3» que versan sobre el uso de precios unitarios con componentes del A.I.U.

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. En todo caso, el proponente deberá emplear el formulario que establezca la entidad.

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. Adicionalmente, los proponentes al presentar su oferta deberán ceñirse a las reglas para la presentación de oferta establecidas en los numerales 2.3 y 4.1 del Documento Base, así como observar el análisis de precios unitarios, procurando no ofertar por encima de los valores tope establecidos por la entidad para algunos de los ítems, en caso de que se opte por dicha regulación.

Así las cosas, los oferentes deben usar la segunda pestaña del «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» puesta a disposición en formato Excel por la respectiva entidad, titulada «propuesta económica», sin perjuicio de que las entidades estatales modifiquen o establezcan la presentación de la oferta económica en un formulario distinto.

**2.3. Presentación de la oferta económica en procesos regidos por los documentos tipo y las causales de rechazo**

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 contratación[[8]](#footnote-9).

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. de este concepto, 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, 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.

Así, en lo que respecta a las causales de rechazo establecidas en los documentos base de los documentos tipo, no se observa, por ejemplo, que alguna de ellas contemple *per se* algún supuesto de hecho que cause el rechazo por la presentación de la oferta en un documento distinto del Formulario 1 de los Documentos Tipo. Por tanto, ante la imposibilidad de incluir nuevas causales con fundamento en el principio de inalterabilidad, las entidades estatales deben evaluar en la presentación de la oferta económica la configuración de causales de rechazo del pliego, determinando en cada caso concreto si la situación evidenciada en la presentación de la oferta configura en estricto sentido alguno de los supuestos de hecho establecidos en las mismas[[9]](#footnote-10).

 De esta manera, la entidad estatal al evaluar una oferta presentada en la hoja respectiva del Formulario 1, deberá tener en cuenta la configuración de causales de rechazo que eventualmente impedirían evaluar la oferta. Ahora bien, respecto a las causales de rechazo que aplican para los procedimientos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte son las establecidas en la ley y las definidas en el numeral 1.15 del «Documento Base» de los Documentos Tipo, sin que las entidades puedan establecer causales adicionales. De conformidad 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 fijar causales de rechazo que afecten la selección objetiva[[10]](#footnote-11).

 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 a los cuestionamientos concretos 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 dispone como causal de rechazo lo 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 estes ítems. Además, la inclusión facultativa de la causal analizada produce beneficios para el interés general dentro 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.

**3. Respuesta**

«1) Segun esto la entidad debe rechazar a los proponentes que superen un valor unitario digamos por ejemplo el item xxxxx con precio 100 y un oferente ofrece 101, debe ser rechazado? o solamente los items que la entidad considere que no se puede superar su valor unitario? o son realmente cualquier item del presupuesto oficial?

«2. Esta causal de rechazo aplica para los protocolos de bioseguridad, PMA, PMT, caracterizacion vial? osea que si se ofrece un valor superior al registrado en el presupuesto oficial de cualquiera de estos la propuesta deberia ser rechazada?

«3 Es posible ofrecer un precio superior de cualquier item del presupuesto oficial publicado por la entidad? incluyendo en estos PMA, PMT, PROTOCOLOS BIOSEGURIDAD ETC...:»(sic).

Por la unidad temática de las preguntas del peticionario, estas se responderán de forma unificada. De esta manera, como se explicó en las consideraciones, los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte permiten establecer ítems del presupuesto oficial cuyo valor no puede exceder el proponente. Al respecto, el literal Q del numeral 1.15 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 estes ítems. Además, la inclusión facultativa de la causal analizada produce beneficios para el interés general dentro 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.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Felipe Bastidas ParedesContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública». Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general». [↑](#footnote-ref-2)
2. 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 del 2021, así como en el artículo 2 de la Resolución 094 de 2020. [↑](#footnote-ref-3)
3. 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». [↑](#footnote-ref-4)
4. 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». [↑](#footnote-ref-5)
5. 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. [↑](#footnote-ref-6)
6. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-7)
7. 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]» [↑](#footnote-ref-8)
8. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2011. Exp. 18.293. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-9)
9. Al respecto esta Agencia ha manifestado: «[…] Como se consideró en los conceptos del 25 de septiembre y el 23 de diciembre de 2019 −radicados Nos. 2201913000007117 y 2201913000009538−, las causales de rechazo de ofertas consagradas en los documentos tipo son taxativas, descartándose que la entidad introduzca causales, salvo, que estén contempladas en otras disposiciones normativas. Igualmente, por la naturaleza de las causales de rechazo, su aplicación es estricta, lo que –a juicio de la Agencia Nacional de Contratación Pública– significa que su interpretación gramatical prevalece sobre una interpretación extensiva o de otra índole, mediante la cual se pretenda ampliar su alcance». Concepto C-642 del 30 de octubre de 2020. Radicado de entrada No. 4202013000008306. Radicado de salida No. 2202013000010785. [↑](#footnote-ref-10)
10. Sobre el particular, el Consejo de Estado explica 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» (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2011. Exp. 18.293. C.P. Ruth Stella Correa Palacio). [↑](#footnote-ref-11)