**DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte**

[…] la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió las Resoluciones No. 240 y 241 del 27 de noviembre 2020, mediante las cuales se adoptan los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 y de selección abreviada de menor cuantía de obra de infraestructura de transporte – versión 2. Estas versiones de los documentos tipo son obligatorias a partir del 1º de enero de 2021. […] De igual manera, se adoptaron los documentos tipo de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte mediante la Resolución 094 del 21 de mayo de 2020.

Además, 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 el cual se modifican los documentos tipo indicados. Esta modificación aplica a los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 2 de noviembre de 2021.

**DOCUMENTOS TIPO – Regla de inalterabilidad – Excepciones**

[…]esta Subdirección mantiene la postura que se reitera en el presente concepto y es la siguiente: por regla general, conforme al artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 aplica la regla de la la inalterabilidad de los documentos tipo, y en esta línea, las entidades públicas deberán sujetarse a las reglas establecidas en los documentos tipo, dispuestas en las diferentes resoluciones expedidas por la Agencia, por lo que no pueden hacer excepciones bajo una supuesta discrecionalidad a estas reglas que son obligatorias.

Lo anterior, sin perjuicio de las instrucciones establecidas en los mismos documentos tipo mediante las caules se autoriza su modificación, especialmente, en aquellos apartados entre corchetes y resaltados en gris, por lo que las entidades podrán modificar el contenido de los documentos tipo en aquellos contenidos que estos lo permitan, de acuerdo con las mismas instrucciones establecidas en los documentos tipo.

Esta regla de inalterabilidad también aplica a los formatos, formularios 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, al igual que otros aspectos relativos a información que debe ser completada por los oferentes al hacer uso del formato o instrucciones precisas que autoricen la modifición de su contenido.

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

En línea con lo anterior, el «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» de los Documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte - versión 3, permite que para efectos de la presentación de la propuesta económica, que la entidad estatal pueda modificar el formulario o exigir otro diferente sin perjuicio de las precisiones que se realizarán en los párrafos siguientes. En este sentido, 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.

**CAUSALES DE RECHAZO – Literal w) del numeral 1.15. Documento Base**

La presentación de la oferta económica debe cumplir con la inclusión de la información y la presentación en dos sobres de ésta, cuando se trata de procesos de licitación pública de obra, según lo establecido en los parágrafos 2 y 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, adicionados por la Ley 1882 de 2018 , que están expresamente regulados en los numerales 2.3, 2.3.1 y 2.3.2 del Documento Base de los Documentos Tipo. Esto dado que estas normas exigen que los documentos relacionados con la acreditación de los requisitos habilitantes se presenten en un sobre –Sobre 1–, y la oferta económica, esto es el precio o valor ofrecido y presentado por la obra se entregue en otro distinto –Sobre 2¬–. Además, en el numeral 2.3 se consigna que «La entidad solo recibirá una oferta por proponente, salvo los procesos estructurados por lotes o grupos, cuando la entidad haya establecido esta posibilidad». Lo anterior concuerda con la causal del literal w del numeral 1.15 del Documento Base que sanciona con el rechazo de la oferta el hecho de « Presentar más de una oferta económica con valores distintos en el Sobre 2», dado que no podría ser objeto de una evaluación objetiva, una oferta económica que resulte ambigua, equívoca o que implique la presentación de dos ofertas, situación que se traduce en un defecto sustantivo en cuanto a la presentación de la oferta que imposibilite ahondar en su evaluación en igualdad de condiciones con las ofertas presentadas por lo demás proponentes.

**CCE-DES-FM-17**

Bogotá D.C. 09 septiembre 2022. 

Señor

**Hansel Francisco Serrano Barrios**

Bogotá D.C.

**Concepto C – 578 de 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte / DOCUMENTOS TIPO – Regla de inalterabilidad – Excepciones / DOCUMENTOS TIPO – Formulario 1 – Presupuesto Oficial – Propuesta económica / CAUSALES DE RECHAZO – Literal w) del numeral 1.15. Documento Base |
| **Radicación**: | Respuesta a las consultas P20220803007653 - P20220821008271 (Acumuladas) |

Estimado señor Serrano:

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 3 de agosto de 2022, reiterada el 20 de agosto de 2022.

1. **Problema planteado**

Usted formula la siguiente consulta sobre los Documentos Tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte, versión 3:

«[…] ¿A QUÉ SE REFIERE LA CAUSAL W “PRESENTAR MÁS DE UNA OFERTA ECONÓMICA CON VALORES DISTINTOS EN EL SOBRE 2”?¿esta causal de rechazo W solo aplicaría en el evento de Presentarse MAS de un “formulario 1 – oferta económica, con valores distintos“?» (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-1).

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 absolver la consulta planteada se abordarán los siguientes temas: i) Expedición de los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte; ii) Regla de inalterabilidad de los documentos tipo, iii) Uso del «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial».

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente ha abordado el tema de los documentos tipo, su inalterabilidad y las causales de rechazo, entre otros, en los conceptos C–144 de 2 de marzo de 2020, C-174 del 16 de marzo de 2020, C-129 del 24 de marzo de 2020, C-193 del 6 de abril de 2020, C–189 del 8 de abril de 2020,  C-009 del 27 de abril de 2020, C-289 del 26 de mayo de 2020, C-384 del 4 de junio de 2020, C-328 del 30 de junio de 2020, C-397 del 30 de junio de 2020, C-327 del 10 de julio de 2020, C-332 del 26 de mayo de 2020, C-354 del 4 de junio de 2020, C-387 del 23 de junio de 2020, C-379 del 30 de junio de 2020, C-411 del 30 de junio de 2020, C-415 del 7 de julio de 2020, C-443 del 7 de julio de 2020, C-427 del 9 de julio de 2020, C-395 del 9 de julio de 2020, C-327 del 10 de julio de 2020, C-444 del 13 de julio de 2020, C-429 del 24 de julio de 2020, C-466 del 24 de julio de 2020, C-420 del 28 de julio de 2020, C-485 del 29 de julio de 2020, C-501 del 29 de julio de 2020, C-478 del 30 de julio de 2020, C-450 del 3 de agosto de 2020, C-497 del 6 de agosto de 2020, C-528 del 18 de agosto de 2020, C-531 del 21 agosto de 2020, C-546 del 26 de agosto de 2020, C-597 del 14 de septiembre de 2020, C-618 del 17 de septiembre de 2020, C-633 del 2 de octubre de 2020, C-630 del 21 de octubre de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-635 del 29 de octubre de 2020, C-653 del 9 de noviembre de 2020, C-665 del 11 de noviembre de 2020, C-698 del 19 de noviembre de 2020, C-716 del 30 de noviembre de 2020, C-775 del 11 de diciembre de 2020, C-031 del 1 de febrero de 2021, C-027 del 1 de marzo de 2021, C-064 del 8 de marzo 2021, C-096 del 24 de marzo de 2021, C-157 del 13 de abril de 2021, C-056 del 20 de abril de 2021, C-204 del 6 de mayo de 2021, C-555 del 20 de octubre de 2021, C-691 del 28 de diciembre de 2021, C-753 del 06 de febrero de 2022, C-078 del 15 de marzo de 2022, C-321 del 17 de mayo de 2022, C-113 del 22 de marzo de 2022, C-178 C-186 del 12 de abril de 2022[[2]](#footnote-2) y C-444 del 30 de junio de 2022.

Así mismo, en el concepto con radicado No. 4201912000004987 del 14 de agosto de 2019, reiterado y desarrollado en los conceptos No. 4201913000005675 del 25 de septiembre de 2019, 4201912000005852 del 25 de septiembre de 2019, 4201912000006447 del 10 de octubre de 2019, 4201912000006498 del 7 de octubre de 2019, 4201912000007471 del 13 de noviembre de 2019, C – 016 de 2020 del 21 de abril de 2020, C – 037 de 2020 del 28 de enero de 2020, C – 038 de 2020 del 28 de enero de 2020, C – 093 de 2020 del 28 de febrero de 2020, C – 133 del 30 de marzo de 2020, C – 153 del 1 de abril de 2020, C – 704 del 11 de diciembre del 2020, C – 070 del 16 de marzo de 2021, C – 204 del 6 de mayo de 2021, C – 435 de 1° de septiembre de 2021, C-640 del 12 de noviembre de 2021, C-123 de 22 de marzo de 2022, C-403 de 22 de junio de 2022 y C-478 de 27 de julio e 2022 de se pronunció acerca del Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial de los Documentos Tipo. Las tesis desarrolladas en estos conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

**2.1. Expedición de los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte**

Los pliegos tipo tiene su origen en el 2007, cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en la compra o suministro de bienes de características técnicas uniformes[[3]](#footnote-3). 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 parágrafo 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»[[4]](#footnote-4).

La intención era agilizar y generar la 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»[[5]](#footnote-5). Sin embargo, en el texto aprobado, los pliegos tipo se limitaron a la adquisición o suministro de bienes de características técnicas uniformes[[6]](#footnote-6). 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 7°. 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)

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, ya que 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 expedidos[[7]](#footnote-7).

Con fundamento en las disposiciones anteriores, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió las Resoluciones No. 240 y 241 del 27 de noviembre 2020, mediante las cuales se adoptan los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3– y de selección abreviada de menor cuantía de obra de infraestructura de transporte –versión 2­–. Estas versiones de los documentos tipo son obligatorias a partir del 1º de enero de 2021. No obstante, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, estos 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. De igual manera, se adoptaron los documentos tipo de mínima cuantía de obra pública de infraestructura de transporte mediante la Resolución 094 del 21 de mayo de 2020[[8]](#footnote-8).

Además, 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 el cual se modifican los documentos tipo indicados. Esta modificación aplica a los procesos de contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 2 de noviembre de 2021.

Finalmente, teniendo en cuenta la expedición del Decreto 1860 del 24 de diciembre de 2021, que modificó el Decreto 1082 de 2015 y reglamentó los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, la Agencia modificó los diferentes documentos tipo que había expedido hasta ese momento, con la finalidad de hacerlos compatibles con la nueva regulación, por lo que se expidió la Resolución 275 del 24 de junio de 2022, «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente». No obstante, esta última modificación aplicará a los procesos cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 29 de agosto de 2022. En tal sentido, teniendo en cuenta que esta última modificación no está produciendo efectos en la actualidad, las consideraciones se realizarán teniendo en cuenta el contenido de los documentos vigentes.

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 y que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

**2.2. Regla de inalterabilidad de los documentos tipo y sus excepciones**

Todas las resoluciones[[9]](#footnote-9) 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.

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. En esta línea, las entidades públicas deberán sujetarse a las reglas establecidas en los documentos tipo, dispuestas en las diferentes resoluciones expedidas por la Agencia, por lo que no pueden hacer excepciones bajo una supuesta discrecionalidad a estas reglas que son obligatorias.

La inalterabilidad de los documentos tipo es una manifestación en mayor grado de las potestades regladas, lo cual implica una reducción de la discrecionalidad de la Administración en el momento de tomar una decisión en el proceso de contratación[[10]](#footnote-10). Cada entidad pública sujeta a los documentos tipo deberá hacer una aplicación o constatación de las reglas y condiciones dispuestas en estos, salvo que las mismas posibiliten la discrecionalidad en determinados aspectos.

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[[11]](#footnote-11) sino además en la normativa antitrámites[[12]](#footnote-12); 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.

Esta regla de inalterabilidad también aplica a los formatos, formularios 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, al igual que otros aspectos relativos a información que debe ser completada por los oferentes al hacer uso del formato.

Adicionalmente, la parte introductoria de los documentos base de los documentos tipo disponen que los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris deben ser diligenciados por la entidad. 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 en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones de los mismos documentos tipo.

En suma, la regla general frente la aplicación de los documentos tipo es su inalterabilidad, y no podrán incluirse o modificarse 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 tal sentido, solo se podrán modificar aquellos contenidos que el mismo documento tipo permita, como ocurre, por ejemplo, con el «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial», el cual permite que para efectos de la presentación de la propuesta económica, la entidad estatal pueda modificar el formulario o exigir otro diferente. Respecto de este formulario, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en el concepto C-113 del 22 de marzo de 2022, manifestó lo siguiente:

«[…]

De otra parte, 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.»

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, en últimas, 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 sirva para ello los actores de la contratación pública.

El carácter inalterable de los documentos tipo no puede, entonces, hacerse extensivo a los aspectos meramente 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 tipo, es decir, no afectan su contenido esencial y, mucho menos, las obligaciones, deberes y derechos que se derivan para las partes contratantes.

**2.3. El «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial**» **y la presentación de la oferta económica**

Los documentos tipo para los procesos de licitación pública, menor cuantía y mínima cuantía de infraestructura de transporte, contemplan el «Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial», empleado por la entidad para elaborar y presentar el presupuesto oficial, y mediante el cual el proponente estructura la oferta económica.

Este formulario lo prepara la entidad en la etapa de planeación y le permite definir el valor oficial estimado del proceso de contratación. Por tanto, las entidades estatales para su elaboración deben tener en cuenta diferentes variables[[13]](#footnote-13), 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 formulario sobre el cual los proponentes elaboran y presentan su oferta económica. El propósito de esto es evitar la duplicidad de información y permitir que las propuestas económicas sean evaluadas con las variables, cantidades, unidades de medida y reglas consideradas por la entidad al estructurar su presupuesto oficial.

En ese contexto, se tiene, que en la primera hoja del Formulario 1, que corresponde al presupuesto oficial, la entidad debe enlistar los *ítems de pago* de los bienes, obras o servicios que se requieren para la ejecución de la obra pública de infraestructura de transporte. Además, es posible establecer: i) sus especificaciones generales y particulares, ii) la descripción, iii) la unidad de medida, iv) la cantidad, v) el valor unitario y vi) el valor total de los *ítems.*

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[[14]](#footnote-14).

De igual manera, en la primera hoja 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.

Al respecto, en la «Nota 1» se establece que el precio unitario incluye el valor de A.I.U. Por su parte, la «Nota 2» indica la regla que cuando la fracción decimal del peso sea igual o superior a 5 se aproximará por exceso al número entero siguiente del peso y cuando la fracción decimal del peso sea inferior a 5 se aproximará por defecto al número entero del peso. Finalmente, en la «Nota 3» se indica que el A.I.U y su discriminación debe ser en porcentaje.

De la redacción de estas notas se infiere que las entidades obligatoriamente aplicarán las notas definidas en el «Formulario 1 – Formulario del presupuesto oficial», cuando el proceso de contratación es estructurado por precios unitarios y, por ende, se incluirá el porcentaje respectivo a la: i) administración, ii) imprevistos y iii) utilidad. En consecuencia, las entidades no podrán omitir alguno de sus componentes y lo definirán de acuerdo con el estudio de mercado y el sector, incluyendo el valor que consideren procedente. Además, el «Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial» señala los espacios en los cuales se incluirán estos porcentajes. Así se determina en los siguientes términos:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **DESCRIPCION** | | **PORCENTAJE** |
| **ADMINISTRACIÓN** | **A=** | [Determinar por la Entidad] |
| **IMPREVISTO** | **I=** | [Determinar por la Entidad] |
| **UTILIDAD** | **U=** | [Determinar por la Entidad] |
| **TOTAL A.I.U.** | **A.I.U.=** | [Determinar por la Entidad] |

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 parcialmente impide 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 y que la oferta resulte inequívoca, precisa, completa, voluntaria y dirigida correctamente al destinatario, pues de esta manera la expresión de la voluntad del oferente interesado en la adjudicación del contrato tiene eficacia jurídica vinculante[[15]](#footnote-15).

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 o que realicen modificaciones parciales al mismo, dentro de las posibilidades que admite el mismo Formulario.

En línea con lo anterior, cabe precisar que consideraciones similares a las realizadas frente a la primera pestaña de Excel, donde la entidad elabora el presupuesto oficial, son aplicables a la segunda pestaña donde la entidad configura el formulario mediante el cual los proponentes presentarán sus ofertas económica, lo anterior debido a que ambas pestañas tienen instrucciones similares respecto a su configuración por parte de las entidades estatales.

**2.3. Presentar más de una oferta económica con valores distintos en el Sobre 2 y las causales de rechazo**

Teniendo en cuenta que la consulta se relaciona con el sobre 2, es necesario mencionar que, al tratarse de una obra pública de infraestructura de transporte, la Ley 1882 de 2018, en el artículo 1[[16]](#footnote-16), señala que las ofertas deben estar conformadas por dos sobres: i) sobre 1: requisitos habilitantes y requisitos puntuables, diferentes a la oferta económica y ii) sobre 2: oferta económica.

De otra parte, 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[[17]](#footnote-17).

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – mediante los conceptos con radicados Nos. 2201913000007117 del 25 de septiembre de 2019, 2201913000009538 del 23 de diciembre de 2019 y C- 716 del 30 de octubre de 2020, entre otros, ha señalado que las causales de rechazo de las ofertas establecidas en los documentos tipo son taxativas, descartándose que la entidad introduzca nuevas, salvo las contempladas directamente en la ley. 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.

De acuerdo con lo anterior, al consultar el numeral 1.15 del pliego tipo «Documento Base» de «licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3», que consagra el listado de las causales de rechazo aplicables a estos procedimientos de selección, se observa:

Son causales de rechazo de las propuestas las siguientes [Las entidades no podrán incluir causales de rechazo distintas a las señaladas en la presente sección]:

[…]

1. Presentar más de una oferta económica con valores distintos en el Sobre 2. [Cuando el proceso se estructure por lotes o grupos reemplazar el texto anterior por el siguiente: Presentar más de una oferta económica con valores distintos para el mismo lote o grupo] [..]

En efecto, el literal W establece que se constituye como causal de rechazo «Presentar más de una oferta económica con valores distintos en el Sobre 2». Conforme se desprende de este supuesto de hecho, esta causal sanciona con el rechazo a los proponentes que presenten varias ofertas económicas con valores distintos. En ese sentido, para que se configure la causal es necesario que, una vez abierto el sobre contentivo de la oferta económica, la entidad verifique que el proponente incluyó más de una oferta económica, y que las mismas tienen valores distintos. Conforme a esto, siendo la segunda hoja del Formulario 1 el documento mediante el cual se debe presentar la oferta económica, la causal claramente se configura en aquellos casos en que el proponente presente varias de estos documentos en el sobre No. 2, con valores discordantes.

Ahora bien, esta causal, así como las demás previstas en el Documento Base se debe aplicar por las entidades estatales, 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, sin valerse de interpretaciones extensivas[[18]](#footnote-18).

En este contexto, atendiendo a la consulta planteada, ante la hipótesis de una oferta económica presentada en el Sobre 2 del Formulario 1, con 2 o más valores distintos la entidad al momento de evaluar la oferta económica deberá evaluar si, independientemente del documento y la forma en que esta haya sido presentada, se ajusta o no a los requerimientos mínimos con los que debe cumplir la oferta y si esta resulta inequívoca, precisa, completa, voluntaria y dirigida correctamente al destinatario, pues de esta manera la expresión de la voluntad del oferente que participa en el proceso de selección para adjudicar el contrato tiene eficacia jurídica vinculante. Lo anterior se justifica en la medida en que prevalece la sustancia sobre la forma, siempre que lo consignado en la oferta económica cumpla con las reglas establecidas en el pliego de condiciones configurado por la entidad a partir del los numerales 2.3 y 4.1 del Documento Base.

De esta manera, debe tenerse en cuenta que la presentación de la oferta económica debe cumplir con la inclusión de la información y la presentación en dos sobres de ésta, cuando se trata de procesos de licitación pública de obra, según lo establecido en los parágrafos 2 y 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, adicionados por la Ley 1882 de 2018[[19]](#footnote-19), que están expresamente regulados en los numerales 2.3, 2.3.1 y 2.3.2 del Documento Base de los Documentos Tipo. Esto dado que estas normas exigen que los documentos relacionados con la acreditación de los requisitos habilitantes se presenten en un sobre –Sobre 1–, y la oferta económica, esto es el precio o valor ofrecido y presentado por la obra se entregue en otro distinto –Sobre 2­–. Además, en el numeral 2.3 se consigna que «La entidad solo recibirá una oferta por proponente, salvo los procesos estructurados por lotes o grupos, cuando la entidad haya establecido esta posibilidad».

Lo anterior concuerda con la causal del literal W del numeral 1.15 del Documento Base que sanciona con el rechazo de la oferta el hecho de « Presentar más de una oferta económica con valores distintos en el Sobre 2», dado que no podría ser objeto de una evaluación objetiva, una oferta económica que resulte ambigua, equívoca o que implique la presentación de dos ofertas, situación que se traduce en un defecto sustantivo en cuanto a la presentación de la oferta que imposibilite ahondar en su evaluación en igualdad de condiciones con las ofertas presentadas por lo demás proponentes, al existir más de un valor ofrecido por el proponente, situación que por ser calificable, no puede ser subsanada al momento de la evaluación objetiva de las ofertas.

En conclusión, para presentar ofertas en el marco de procesos de licitación pública, de infraestructura de transporte, los oferentes deben usar la segunda hoja del Formulario 1 puesto a disposición en formato Excel por la respectiva entidad, titulada «Propuesta Económica». Sin embargo, el hecho de haber presentado más de una oferta económica con valores distintos en el Sobre 2, esto es, haber presentado más de una oferta económica para el mismo proceso de selección constituye *per se* un motivo suficiente para el rechazo de la oferta, en aplicación del literal w) del numeral 1.15 del Documento Base.

**3. Respuesta.**

«[…] ¿A QUÉ SE REFIERE LA CAUSAL W “PRESENTAR MÁS DE UNA OFERTA ECONÓMICA CON VALORES DISTINTOS EN EL SOBRE 2”?¿esta causal de rechazo W solo aplicaría en el evento de Presentarse MAS de un “formulario 1 – oferta económica, con valores distintos“?» (sic)

Teniendo en cuenta que la consulta se relaciona con el sobre 2, es necesario mencionar primero que, al tratarse de una obra pública de infraestructura de transporte, la Ley 1882 de 2018, en el artículo 1, señala que las ofertas deben estar conformadas por dos sobres: i) sobre 1: requisitos habilitantes y requisitos puntuables, diferentes a la oferta económica y ii) sobre 2: oferta económica.

Ahora bien, el numeral 4.1 del Documento Base, 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 y que la oferta resulte inequívoca, precisa, completa, voluntaria y dirigida correctamente al destinatario, pues de esta manera la expresión de la voluntad del oferente interesado en la adjudicación del contrato tiene eficacia jurídica vinculante.

En lo que respecta a las causales de rechazo establecidas en los documentos base de los documentos tipo, existe la causal prevista en el literal W del numeral 1.15 , la cual sanciona con el rechazo de la oferta el hecho de: «Presentar más de una oferta económica con valores distintos en el Sobre 2» Esta causal, así como las demás previstas en el Documento Base se debe aplicar por las entidades estatales, 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, sin valerse de interpretaciones extensivas.

En este contexto, atendiendo a la consulta planteada, ante la hipótesis de una oferta económica presentada en el Sobre 2 del Formulario 1, con 2 o más valores distintos la entidad al momento de evaluar la oferta económica deberá evaluar si, independientemente del documento y la forma en que esta haya sido presentada, se ajusta o no a los requerimientos mínimos con los que debe cumplir la oferta y si esta resulta inequívoca, precisa, completa, voluntaria y dirigida correctamente al destinatario, pues de esta manera la expresión de la voluntad del oferente que participa en el proceso de selección para adjudicar el contrato tiene eficacia jurídica vinculante. Lo anterior se justifica en la medida en que prevalece la sustancia sobre la forma, siempre que lo consignado en la oferta económica cumpla con las reglas establecidas en el pliego de condiciones configurado por la entidad a partir del los numerales 2.3 y 4.1 del Documento Base.

De esta manera, debe tenerse en cuenta que la presentación de la oferta económica debe cumplir con la inclusión de la información y la presentación en dos sobres de ésta, cuando se trata de procesos de licitación pública de obra, según lo establecido en los parágrafos 2 y 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, adicionados por la Ley 1882 de 2018 , que están expresamente regulados en los numerales 2.3, 2.3.1 y 2.3.2 del Documento Base de los Documentos Tipo. Esto dado que estas normas exigen que los documentos relacionados con la acreditación de los requisitos habilitantes se presenten en un sobre –Sobre 1–, y la oferta económica, esto es el precio o valor ofrecido y presentado por la obra se entregue en otro distinto –Sobre 2¬–.

Además, en el numeral 2.3 se consigna que «La entidad solo recibirá una oferta por proponente, salvo los procesos estructurados por lotes o grupos, cuando la entidad haya establecido esta posibilidad». Lo anterior concuerda con la causal del literal W del numeral 1.15 del Documento Base que sanciona con el rechazo de la oferta el hecho de « Presentar más de una oferta económica con valores distintos en el Sobre 2», dado que no podría ser objeto de una evaluación objetiva, una oferta económica que resulte ambigua, equívoca o que implique la presentación de dos ofertas, situación que se traduce en un defecto sustantivo en cuanto a la presentación de la oferta que imposibilita ahondar en su evaluación en igualdad de condiciones con las ofertas presentadas por lo demás proponentes, al existir más de un valor ofrecido por el proponente, situación que por ser calificable, no puede ser subsanada al momento de la evaluación objetiva de de las ofertas

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

Atentamente,

Texto

Descripción generada automáticamente

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Felipe Bastidas Paredes  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento Cantillo  Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Juan David Marín López  Subdirector de Gestión Contractual (E) |

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-1)
2. Estos conceptos pueden ser consultados en la relatoría de la Agencia Nacional de Contratación Públilca- Colombia Compra Eficiente en el siguiente enlace:

   <http://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos> [↑](#footnote-ref-2)
3. El parágrafo 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».  [↑](#footnote-ref-3)
4. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 458 de 2005.   [↑](#footnote-ref-4)
5. Ibídem. [↑](#footnote-ref-5)
6. Diario Oficial. Gaceta del Congreso 416 de 2007, Informe de Conciliación Senado.  [↑](#footnote-ref-6)
7. 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».  [↑](#footnote-ref-7)
8. Modificada por las Resoluciones No. 161 de 2020 y 146 de 2022. [↑](#footnote-ref-8)
9. En cuanto a las resoluciones vigentes, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 240 de 2020, 241 de 2020, 248 de 2020, 249 de 2020, 269 de 2020, 219 de 2021, 392 de 2021, 454 de 2021, entre otras, así como lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 094 de 2020. [↑](#footnote-ref-9)
10. En torno a las potestades regladas, García de Enterría y Fernández manifiestan: «El ejercicio de las ptestades regladas reduce a la Administración a la constatación (accertamento, en el expresivo concepto italiano) del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y aplicar en presencia del mismo lo que la propia Ley ha determinado también agotadoramente […] La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo que la propia Ley ha previsto sobre ese contenido de modo preciso y completo» (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo. Tomo I. Madrid: Civitas, 1997. pp. 444-445) [↑](#footnote-ref-10)
11. 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». [↑](#footnote-ref-11)
12. En efecto, el artículo 5 del Decreto 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-12)
13. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. [↑](#footnote-ref-13)
14. En efecto, 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-14)
15. Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, sentencia de 30 de agost ode 20216, rad. SC-118152016 (11001310303920080047301), M.P. Margarita Cabello Blanco.

    [↑](#footnote-ref-15)
16. Ley 1882 de 2018: «Artículo 1. Parágrafo 2. En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra, la oferta estará conformada por dos sobres, un primer sobre en el cual se deberán incluir los documentos relacionados con el cumplimiento de los requisitos habilitantes, así como los requisitos y documentos a los que se les asigne puntaje diferentes a la oferta económica.

    »El segundo sobre deberá incluir únicamente la propuesta económica de conformidad con todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones.

    […]». [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2011. Exp. 18.293. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-17)
18. 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-18)
19. Ley 1882 de 2018 «Artículo 1. Adiciónense los parágrafos 2 y 3 del artículo 30 de la Ley 80 de1993:

    » Parágrafo 2. En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra, la oferta estará conformada por dos sobres, un primer sobre en el cual se deberán incluir los documentos relacionados con el cumplimiento de los requisitos habilitantes, así como los requisitos y documentos a los que se les asigne puntaje diferentes a la oferta económica.

    »El segundo sobre deberá incluir únicamente la propuesta económica de conformidad con todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones.

    »Parágrafo 3. En los procesos de licitación pública para seleccionar contratistas de obra pública, las entidades estatales deberán publicar el informe de evaluación relacionado con los documentos de los requisitos habilitantes y los requisitos que sean objeto de puntuación diferente a la oferta económica incluida en el primer sobre, dentro del plazo establecido en el pliego de condiciones.

    »En estos procesos el informe permanecerá publicado en el Secop durante cinco (5) días hábiles, termino hasta el cual los proponentes podrán hacer las observaciones que consideren y entregar los documentos y la información solicitada por la entidad estatal. Al finalizar este plazo, la entidad estatal se pronunciara sobre las observaciones y publicará el informe final de evaluación de los requisitos habilitantes y los requisitos objeto de puntuación distintos a la oferta económica.

    »Para estos procesos, el segundo sobre, que contiene la oferta económica, se mantendrá cerrado hasta la audiencia efectiva de adjudicación, momento en el cual se podrán hacer observaciones al informe de evaluación, las cuales se decidirán en la misma. Durante esta audiencia se dará apertura al sobre, se evaluara la oferta económica a través del mecanismo escogido mediante el método aleatorio que se establezca en los pliegos de condiciones, corriendo traslado a los proponentes habilitados en la misma diligencia solo para la revisión del aspecto económico y se establecerá el orden de elegibilidad». [↑](#footnote-ref-19)