

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DOCUMENTOS TIPO – Generalidades – Obligatoriedad

Los Documentos Tipo expedidos por esta Agencia en ejercicio de la potestad otorgada por la Ley 2022 de 2020 son de obligatoria observancia por parte de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP-. Debido a esto, tales entidades deben aplicar de manera forzosa los Documentos Tipo para desarrollar los Procesos de Contratación en los objetos y modalidades cobijadas por los Documentos Tipo.

DOCUMENTO BASE – Documentos tipo – Infraestructura de transporte – Versión 4 – Numeral 2.3.2 – Nota – Alcance

En este sentido, se indica que dicha nota debe aplicarse únicamente cuando la entidad que adelanta el proceso de selección con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4 configure el formulario del SECOP II en las mismas condiciones definidas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial.

Es así como, en los casos en que la plataforma SECOP II cuente con la misma cantidad de ítems del Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, y se presenten discrepancias entre ambos documentos, la entidad deberá efectuar la evaluación económica con base en la información registrada en el SECOP II, de conformidad con la nota prevista en el numeral 2.3., por prevalecer esta sobre la consignada en el Formulario 1 de Oferta Económica.

FORMULARIO 1 – Formulario de presupuesto oficial – Reglas de prevalencia – Oferta económica – Posibilidad de configuración – Procedencia

Con el fin de atender el primer interrogante planteado, la entidad cuenta con la potestad de ajustar o adoptar un Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial distinto al propuesto por la Agencia, siempre que dicha modificación se enmarque en los principios que rigen la contratación pública, en especial los de transparencia, selección objetiva y responsabilidad.

En ejercicio de esta facultad, la entidad deberá establecer en dicho formulario a cuál información otorgará prevalencia respecto de la oferta económica, cuando configure el formulario económico en el SECOP II de manera distinta a la prevista en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial. Para estos efectos, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera –a modo indicativo– que los escenarios que puede utilizar la entidad sobre la prevalencia de la oferta económica pueden ser los siguientes:

(...)

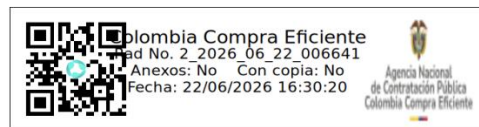


FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Se reitera que esta facultad: i) debe quedar previamente definida por la entidad al momento de la estructuración del Formulario 1 – Presupuesto Oficial, y no con posterioridad; y ii) debe ser ejercida por la entidad cuando ello resulte procedente, es decir, en el evento en que haya configurado el SECOP II de manera distinta a la prevista en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial y deba definir cuál información prevalecerá en caso de presentarse discrepancias entre ambos documentos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 22 de junio de 2026



Doctora
Martha Liliana González Martínez
Subdirectora General Jurídica
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU
Bogotá D.C

Concepto C – 828 de 2026

Temas: DOCUMENTOS TIPO – Generalidades – Obligatoriedad /
DOCUMENTO BASE – Documentos tipo –
Infraestructura de transporte –Versión 4 – Numeral
2.3.2 – Nota – Alcance / – FORMULARIO 1 – Formulario
de presupuesto oficial – Reglas de prevalencia – Oferta
económica – Posibilidad de configuración – Procedencia

Radicación: Respuesta a consultas con radicados Nos.
1_2026_05_19_006719 y 1_2026_05_20_006783

Estimada Doctora González Martínez:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde sus solicitudes del 19 de mayo de 2026. En dicha petición usted manifiesta lo siguiente:

“Desde el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, agradecemos el acompañamiento que esa Agencia ha venido brindando a la entidad en la implementación y aplicación de los documentos tipo en los procesos de selección para la contratación de obra pública.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En el marco de la aplicación de los Documentos Tipo de Obra Pública (Versión 4) y con ocasión de la mesa de trabajo realizada el 21 de abril de 2026, el IDU considera pertinente solicitar precisiones sobre el alcance de la nota contenida en el subnumeral 2.3.2 del Título 2.3 "Elaboración y presentación de la oferta", la cual señala:

"(...) Nota: En caso de discrepancias entre los valores señalados en el Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial y el valor presentado en el SECOP II, prevalecerá el valor presentado en el SECOP II. (...)" Subrayado y negrilla fuera del texto original.

Lo anterior en concordancia con lo señalado por la Agencia en el Concepto C1731 del 30 de diciembre de 2025, en el que estableció lo siguiente:

"(...) Al respecto, debe advertirse que, indistintamente de los valores que figuren en el Formulario 1 y el SECOP II, prevalecerán los consignados en el SECOP II. Por lo tanto, cuando este tipo de situaciones se presenten en desarrollo de procesos de contratación, corresponderá a las entidades estatales, en el marco de su autonomía, adelantar las acciones procedentes y necesarias, con el fin hacer prevalecer los valores de la oferta contemplados en el SECOP II y continuar con el desarrollo del proceso, conforme al régimen jurídico aplicable (...)" (Subrayado fuera del texto original).

En ese contexto y en consideración al principio de inalterabilidad de los Documentos Tipo, el Instituto, con el propósito de brindar mayor claridad en los procesos que adelanta, y conforme a lo expuesto en la mesa de trabajo considera procedente indicar en el Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial, de manera expresa, la forma de aplicación de la nota del subnumeral 2.3.2 del Numeral 2.3 "Elaboración y presentación de la oferta".

En particular, dicha precisión está orientada a prever que, en caso de que el proponente ubicado en el primer lugar en el orden de elegibilidad presente discrepancias entre el valor consignado en el Formulario 1 y el registrado en la plataforma Secop II, pueda requerirse la presentación del Formulario 1 ajustado conforme al valor indicado en dicha plataforma.

Para tal efecto, se plantea la inclusión de la siguiente nota en el Formulario 1:

"Nota: En atención a la nota del numeral 2.3.2 del pliego de condiciones del Título 2.3 "Elaboración y presentación de la oferta", que señala que prevalecerá el valor presentado en el SECOP II frente al valor total señalado en el presente Formulario, el proponente adjudicatario deberá aportar, en el término señalado por la Entidad, el Formulario 1 - Formulario de Presupuesto Oficial, ajustando los ítems y los valores totales, acorde con el valor presentado en la Plataforma SECOP II."

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Al respecto, de manera respetuosa solicitamos a esta Agencia que, en caso de que la nota aquí expuesta difiera del alcance que la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente ha previsto frente a la aplicación de los documentos tipo, y en particular, si se considera que la aclaración propuesta podría afectar el principio de inalterabilidad de los mismos, nos sea informado a la mayor brevedad posible, toda vez que como se ha indicado en la actualidad el IDU se encuentra adelantando proyectos de selección de vital importancia para el mejoramiento de la movilidad.

En este sentido reiteramos nuestro agradecimiento por la permanente disposición de la Agencia, así como por los espacios de articulación generados en el marco de las mesas de trabajo y jornadas de socialización relacionadas con la implementación de los documentos tipo”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compras públicas. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme a lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, en relación con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Cuál es el alcance de la nota contenida en el numeral 2.3. del documento base?, ii) ¿Puede la entidad

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

estatal incorporar en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial notas o reglas orientadas a definir cuál información prevalecerá entre dicho formulario y el cuestionario transaccional del SECOP II para efectos de la evaluación de la oferta económica, cuando ambos hayan sido configurados de manera distinta? Y iii) ¿Qué criterios y límites debe observar la entidad estatal al definir, en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, reglas sobre la prevalencia de la información de la oferta económica en dicho formulario, con el fin de garantizar los principios de transparencia, selección objetiva, igualdad y seguridad jurídica?

2. Respuesta:

i. El numeral “2.3. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA” del documento base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4, contiene una *Nota*, que establece que, “[e]n caso de discrepancias entre los valores señalados en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial y el valor presentado en el SECOP II, prevalecerá el valor presentado en el SECOP II.”

Sobre esta nota, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en los conceptos C-640 del 5 de noviembre de 2024, C-352 del 2 de mayo de 2025, C-974 del 10 de septiembre de 2025, C-1255 del 9 de octubre de 2025 y C-1731 del 30 de diciembre de 2025, sostuvo lo siguiente:

“(…) indistintamente de los valores que figuren en el Formulario 1 y el SECOP II, prevalecerán los consignados en el SECOP II.

Por lo tanto, cuando este tipo de situaciones se presenten en desarrollo de procesos de contratación, corresponderá a las entidades estatales, en el marco de su autonomía, adelantar las acciones procedentes y necesarias, con el fin hacer prevalecer los valores de la oferta contemplados en el SECOP II y continuar con el desarrollo del proceso, conforme al régimen jurídico aplicable.

En todo caso, debe advertirse que, la precitada *Nota* debe ser entendida respecto al valor total consignado en el Formulario 1 y aquel presentado en SECOP II. De esta manera, lo importante será que ambos valores totales coincidan –tanto el del Formulario 1 como el del SECOP II– cuando, conforme al proceso de contratación, la entidad solicite lo mismo, so pena de que prevalezca el valor señalado en SECOP II.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por el contrario, en los casos en que no se solicite lo mismo, la entidad deberá definir, desde el principio, a qué le dará preferencia, esto es, si a los valores del SECOP II o del Formulario 1”.

En efecto, de acuerdo con la postura de esta Agencia expuesta en los conceptos señalados, en caso de discrepancia entre los valores consignados en el Formulario 1 y los registrados en el SECOP II, prevalecerían estos últimos. En consecuencia, la entidad que adelanta el proceso debía adoptar las acciones procedentes para hacer prevalecer dichos valores. No obstante, esta Agencia considera que este criterio debe ser aclarado y complementado.

En este sentido, se indica que dicha nota debe aplicarse únicamente cuando la entidad que adelanta el proceso de selección con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4 configure el formulario del SECOP II en las mismas condiciones definidas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial.

Es así como, en los casos en que la plataforma SECOP II cuente con la misma cantidad de ítems del Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, y se presenten discrepancias entre ambos documentos, la entidad deberá efectuar la evaluación económica con base en la información registrada en el SECOP II, de conformidad con la nota prevista en el numeral 2.3., por prevalecer esta sobre la consignada en el Formulario 1 de Oferta Económica.

Por el contrario, en los casos en que no se solicite la misma información, es decir, cuando la entidad que adelanta el proceso de selección no haya configurado el formulario del SECOP II en las mismas condiciones previstas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, deberá definir desde el inicio del proceso a cuál información otorgará prevalencia; esto es, si a los valores registrados en el SECOP II o a los contenidos en el Formulario 1, de acuerdo con la configuración efectivamente realizada.

ii. Los problemas jurídicos dos (2) y tres (3) por unidad de materia de responderán de forma conjunta en los siguientes términos:

Cuando la entidad estatal configure el SECOP II de manera distinta a la prevista en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, deberá establecer de forma clara y previa en los documentos del proceso el criterio de prevalencia aplicable para la evaluación de la oferta económica, con el fin

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de garantizar los principios de transparencia, selección objetiva y seguridad jurídica.

Ahora bien, como lo estableció esta Agencia en el Radicado de salida No. 2_2026_04_10_003662 del 10 de abril de 2026, frente a la posibilidad de que se pueda “adecuar” la nota contenida en el numeral 2.3, considerando que esta no corresponde a aquellos apartes susceptibles de modificación por parte de las entidades que implementan los documentos tipo –esto es, no se encuentra dentro de los segmentos entre corchetes ni resaltados en gris–, ninguna entidad se encuentra facultada para introducir variaciones que impliquen su modificación o sustitución. En consecuencia, la nota deberá aplicarse con el alcance allí previsto.

No obstante, cuando la entidad deba señalar a cuál información dará prevalencia, dicha definición deberá incorporarse en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, el cual, a diferencia del documento base, sí permite su configuración por parte de la entidad, en los términos que se señalarán a continuación:

En los documentos tipo para procesos de licitación pública de obras de infraestructura de transporte – versión 4, 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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. Así mismo, este numeral establece que, “[Cuando el presupuesto del proceso de contratación es estructurado por precios unitarios, la entidad debe aplicar las notas señaladas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto oficial. Cuando se estructura a través de otra modalidad de pago, la entidad debe definir las notas que debe tener en cuenta el proponente para presentar su oferta económica]”.

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.

Con el fin de atender el primer interrogante planteado, la entidad cuenta con la potestad de ajustar o adoptar un Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial distinto al propuesto por la Agencia, siempre que dicha modificación se enmarque en los principios que rigen la contratación pública, en especial los de transparencia, selección objetiva y responsabilidad.

En ejercicio de esta facultad, la entidad deberá establecer en dicho formulario a cuál información otorgará prevalencia respecto de la oferta económica, cuando configure el formulario económico en el SECOP II de manera distinta a la prevista en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial. Para estos efectos, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera –a modo indicativo– que los escenarios que puede utilizar la entidad sobre la prevalencia de la oferta económica pueden ser los siguientes:

[Nota: La entidad deberá definir en esta nota, desde la publicación del prepliego, para los casos en que se presente discrepancia entre el Formulario 1 – Presupuesto Oficial y el cuestionario transaccional de SECOP II, para efectos de la evaluación económica, cual de estos, según el caso prevalecerá frente al otro, para ello deberá tener en cuenta la Guía que se encuentre vigente sobre el uso del SECOP II modalidades – licitación Pública de Obra, para dar cumplimiento a lo indicado la Agencia establece las siguientes opciones:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En casos donde en la plataforma SECOP II solo se indique una pregunta precio, prevalecerá el Formulario 1 de Oferta Económica Sobre el SECOP II

En los casos que la entidad adjudique el proceso por el valor del presupuesto oficial, pero la evaluación la realice sobre el valor de los ítems relacionados en el Formulario 1 de Oferta Económica, deberá establecer en este acápite claramente, que el proponente deberá indicar en el cuestionario de la plataforma SECOP II el valor total del presupuesto, pero su evaluación económica se realizara sobre los valores que relacione en el Formulario 1 de Oferta Económica, en consecuencia no prevalecerá un documento sobre otro, sino que se complementaran.

En caso de discrepancias entre el Formulario 1 – Presupuesto Oficial y el cuestionario transaccional de SECOP II, y cuando según las reglas anteriores, la entidad verificada las prevalencias determine que no se cumple con las condiciones de la oferta económica deberá aplicar la causal de rechazo que corresponda.]

Se reitera que esta facultad: i) debe quedar previamente definida por la entidad al momento de la estructuración del Formulario 1 – Presupuesto Oficial, y no con posterioridad; y ii) debe ser ejercida por la entidad cuando ello resulte procedente, es decir, en el evento en que haya configurado el SECOP II de manera distinta a la prevista en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial y deba definir cuál información prevalecerá en caso de presentarse discrepancias entre ambos documentos.

Para la definición de la nota, la entidad deberá tener en cuenta que la facultad otorgada por el documento tipo para la inclusión de notas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, como ocurre en el presente caso para aclarar la prevalencia de la oferta económica, "(...) se contempló para realizar aclaraciones respecto a temas de forma que faciliten el diligenciamiento de la oferta económica de acuerdo con la modalidad de pacto contractual que se pretende suscribir"¹.

En este sentido, dicha facultad no es absoluta. Jurídicamente, la entidad no puede utilizar esta prerrogativa para incorporar en el formulario condiciones, variables o criterios que incidan directa o indirectamente en la elaboración de la oferta por parte de los proponentes, generando ambigüedad, inducción al error o afectando la igualdad de condiciones. Cualquier

¹ Concepto C-768 del 26 de diciembre de 2024.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

modificación que altere la forma en que los oferentes deben estructurar sus propuestas económicas, o que introduzca factores que puedan direccionar la oferta hacia determinados resultados, vulnera los principios de planeación y selección objetiva, en tanto compromete la transparencia del proceso y la libre concurrencia en el proceso de selección que se adelanta con los documentos tipo implementados por esa Agencia.

En igual sentido, la inclusión de notas, aclaraciones o requisitos adicionales dentro del formulario que puedan derivar en causales de rechazo constituye una extralimitación de la facultad de configuración del Formulario 1 – Presupuesto Oficial, por lo que sobre este aspecto esta Agencia sostuvo que:

“(…) la Entidad no solo debe abstenerse de introducir nuevas causales de rechazo, sino también de la inclusión de notas aclaratorias en el documento base o en algún otro formulario o anexo del documento tipo que configuren causales de rechazo adicionales o que vayan en contravía de las causales definidas en los documentos tipo (...) Por lo anterior, es importante resaltar que las notas en el formulario 1 no deben ser utilizadas para configurar como causales de rechazo adicionales o que vaya en contravía de las causales definidas en el pliego los documentos tipo”².

Es así como, las causales de rechazo deben estar claramente definidos en los pliegos de condiciones y no incorporarse de manera implícita o sorpresiva en formatos anexos, pues ello podría generar inseguridad jurídica.

Finalmente, debe advertirse que, el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la contratación de las entidades estatales debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

² Ibidem

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. Los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en ejercicio de la potestad otorgada por la Ley 2022 de 2020 son de obligatoria observancia por parte de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP–. Debido a esto, tales entidades deben aplicar de manera forzosa los documentos tipo para desarrollar los Procesos de Contratación en los objetos y modalidades cobijadas por los documentos tipo. Así mismo, los sujetos obligados a su aplicación, no podrán variar los requisitos que en ellos sean fijados, ni establecer reglas o requisitos adicionales a los establecidos en estos para la presentación de las ofertas y la acreditación de los requisitos habilitantes.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió documentos tipo para los sectores de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico y social. Asimismo, esta Agencia expidió los documentos tipo de gestión catastral con enfoque multipropósito y para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal³.

En el sector de infraestructura de transporte, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió documentos tipo para

³ Estos Documentos Tipo pueden ser consultados en la página web de Colombia Compra Eficiente, a través del siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/documentos-tipo/documentos-tipo>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratar obras públicas de infraestructura de transporte bajo las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía. Así mismo, esta Agencia expidió documentos tipo de concurso de méritos para contratar la interventoría y la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte⁴.

La Ley 2022 de 2020 indicó que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, debe revisar constantemente el contenido de los documentos tipo que expida. En desarrollo de este deber, esta Agencia estableció un procedimiento para recibir y revisar los comentarios a los documentos tipo de infraestructura de transporte, realizados por todos los participantes del sistema de la compra pública en el primero y parte del segundo semestre del año 2024. Como consecuencia de ello, se expidieron los diferentes actos administrativos por medio de los cuales se adoptaron y/o modificaron los documentos tipo de este sector, y en simultaneo se publicaron las respuestas a todas las observaciones y/o comentarios realizados a los proyectos de documentos tipo.

⁴ Resolución 726 del 19 de diciembre de 2024: "Por la cual se adopta la versión 2 de los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la consultoría de ingeniería de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 193 de 2021".

Resolución 725 del 19 de diciembre de 2024: "Por la cual se adopta la versión 3 de los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 326 de 2022".

Resolución 464 del 10 de septiembre de 2024: "Por la cual se actualizan los documentos tipo para los procesos de obra pública de infraestructura de transporte adelantados bajo la modalidad de mínima cuantía".

Resolución 463 del 10 de septiembre de 2024: "Por la cual se adopta la versión 3 de los documentos tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 241 de 2020".

Resolución 456 del 10 de septiembre de 2024: "Por la cual se adopta la versión 4 de los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 240 de 2020".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Así, los documentos tipo del sector de infraestructura de transporte fueron modificados después de surtir el procedimiento interno establecido por esta Agencia. En la actualización de estos documentos tipo, participaron entidades técnicas y especializadas del sector transporte, tales como el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca – ICCU, entre otras.

En relación con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, mediante la Resolución 465 del 10 de septiembre de 2024, se adoptó la versión 4 de estos documentos y se derogó la Resolución 240 de 2020.

ii. Todas las resoluciones⁵ expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se adoptaron 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

⁵ En cuanto a las resoluciones vigentes, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 248 de 2020, 249 de 2020, 456 de 2024, 463 de 2024, 464 de 2024, 725 de 2024, 726 de 2024, entre otras.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 de forma irrestricta 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 contratación⁶. Cada entidad pública sujeta a los documentos tipo deberá hacer una aplicación o constatación irrestricta de las reglas y condiciones dispuestas en estos, salvo que las mismas posibilitan 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 estatal⁷ sino además en la normativa antitrámites⁸; pues se inscribe dentro de la tendencia de

⁶ En torno a las potestades regladas, García de Enterría y Ramón Fernández manifiestan: "El ejercicio de las potestades regladas reduce a la Administración a la constatación (ascertamiento, 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 RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomas. Curso de derecho administrativo. Tomo I. Madrid: Civitas, 1997. pp. 444-445)

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

⁸ 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos. De ahí que cuando las autoridades solicitan la entrega de documentación innecesaria, desconocen el principio de economía.

Otro aspecto sobre el principio de inalterabilidad que debe destacarse es que, sin mínimos inalterables, los documentos tipo, estándar o normalizados, sencillamente, perderían sus características. Bajo riesgo de señalar una obviedad, se debe decir que la definición del término estándar es "Que sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia"⁹. Si las autoridades pudiesen agregar, eliminar o modificar todos y cada uno de los aspectos contenidos en los pliegos tipo, estos documentos, llanamente, no podrían ser llamados pliegos tipo.

De otra parte, a la luz de los objetivos perseguidos, si la normativa permitiera la alteración de todo el documento tipo, sería imposible verificar en la práctica las ventajas perseguidas por el legislador. Así, por ejemplo, si cada autoridad pudiese rediseñar por completo el documento, la transparencia del sistema de compras públicas no sería mayor con la introducción de la estandarización de documentos. De similar manera, bajo la hipótesis de trabajo referida, las entidades podrían modificar todo el contenido del pliego, retornando a una de las prácticas que se buscó eliminar: la elaboración de "pliegos sastre", que eliminan la competencia. En ese orden, si se permite ilimitadamente introducir ajustes, las entidades estatales podrían reintroducir los sesgos interpretativos incorrectos que se buscó erradicar con la introducción de la herramienta analizada.

Con base en lo dicho, se observa con toda claridad la necesidad de que existan unos mínimos inalterables que permitan, de un lado, que los pliegos tipo sean propiamente tales y, del otro, que se garanticen los fines expresamente perseguidos por el legislador con su introducción al ordenamiento nacional.

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".

⁹ Diccionario de la Real Academia Española, versión online disponible en: <https://dle.rae.es/est%C3%A1ndar>, consultado el 2 de junio de 2020.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

No obstante, la parte introductoria de los documentos base de los documentos tipo disponen que los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris –[texto de ejemplo]– 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.

Debe indicarse que, la regla de inalterabilidad que recae sobre los documentos tipo, también se encuentra consagrada de forma expresa en el documento base. Así, en el aparte sobre las normas de interpretación del pliego de condiciones, el literal I del numeral 1.17 del pliego tipo de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte dispone lo siguiente: *"Los Documentos Tipo son inalterables y no se podrán incluir o modificar los Anexos, Formatos y Formularios, ni exigir soportes o requisitos adicionales; salvo cuando se permita en forma expresa, es decir, en los aspectos incluidos en corchetes y resaltados en gris"*.

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, estos solo se podrán modificar respecto a aquellos contenidos que el mismo documento tipo lo permita.

Esta regla de inalterabilidad *también aplica a los formatos, formularios, anexos y matrices* 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.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

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”¹⁰.

El carácter inalterable de los documentos tipo no puede, por tanto, 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 tipos, es decir, no afectan su contenido esencial y, mucho menos, las obligaciones, deberes y derechos que se derivan para las partes contratantes.

iii. El numeral “2.3. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA” del documento base de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4, contiene una *Nota*, que establece que, “[e]n caso de discrepancias entre los valores señalados en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial y el valor presentado en el SECOP II, prevalecerá el valor presentado en el SECOP II.”

Sobre esta nota, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en los conceptos C-640 del 5 de noviembre de 2024, C-352 del 2 de mayo de 2025, C-974 del 10 de septiembre de 2025, C-1255 del 9 de octubre de 2025 y C-1731 del 30 de diciembre de 2025, sostuvo lo siguiente:

¹⁰ 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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“(…) indistintamente de los valores que figuren en el Formulario 1 y el SECOP II, prevalecerán los consignados en el SECOP II.

Por lo tanto, cuando este tipo de situaciones se presenten en desarrollo de procesos de contratación, corresponderá a las entidades estatales, en el marco de su autonomía, adelantar las acciones procedentes y necesarias, con el fin hacer prevalecer los valores de la oferta contemplados en el SECOP II y continuar con el desarrollo del proceso, conforme al régimen jurídico aplicable.

En todo caso, debe advertirse que, la precitada *Nota* debe ser entendida respecto al valor total consignado en el Formulario 1 y aquel presentado en SECOP II. De esta manera, lo importante será que ambos valores totales coincidan –tanto el del Formulario 1 como el del SECOP II– cuando, conforme al proceso de contratación, la entidad solicite lo mismo, so pena de que prevalezca el valor señalado en SECOP II.

Por el contrario, en los casos en que no se solicite lo mismo, la entidad deberá definir, desde el principio, a qué le dará preferencia, esto es, si a los valores del SECOP II o del Formulario 1”.

En efecto, de acuerdo con la postura de esta Agencia expuesta en los conceptos señalados, en caso de discrepancia entre los valores consignados en el Formulario 1 y los registrados en el SECOP II, prevalecerían estos últimos. En consecuencia, la entidad que adelanta el proceso debía adoptar las acciones procedentes para hacer prevalecer dichos valores. No obstante, esta Agencia considera que este criterio debe ser aclarado y complementado.

En este sentido, se indica que dicha nota debe aplicarse únicamente cuando la entidad que adelanta el proceso de selección con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 4 configure el formulario del SECOP II en las mismas condiciones definidas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial.

Es así como, en los casos en que la plataforma SECOP II cuente con la misma cantidad de ítems del Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, y se presenten discrepancias entre ambos documentos, la entidad deberá efectuar la evaluación económica con base en la información registrada en el SECOP II, de conformidad con la nota prevista en el numeral 2.3., por prevalecer esta sobre la consignada en el Formulario 1 de Oferta Económica.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por el contrario, en los casos en que no se solicite la misma información, es decir, cuando la entidad que adelanta el proceso de selección no haya configurado el formulario del SECOP II en las mismas condiciones previstas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, deberá definir desde el inicio del proceso a cuál información otorgará prevalencia; esto es, si a los valores registrados en el SECOP II o a los contenidos en el Formulario 1, de acuerdo con la configuración efectivamente realizada. Lo anterior, de conformidad con lo señalado en la “Guía de uso del SECOP II – Modalidades de contratación: licitación pública”, la cual establece lo siguiente:

“Nota: para los procesos de contratación en los cuales se haya solicitado un evidencia (Por ejemplo: Formato de oferta económica de la Entidad Estatal) en la pregunta tipo “Lista de precios”, y se presenten diferencias en los valores discriminados respecto al valor total diligenciado en la plataforma, en virtud de la autonomía administrativa de la que gozan las Entidades Estatales para estructurar sus procesos de contratación, deberá:

- 1) Verificar si el documento anexo enviado por el Proveedor cuenta con todos los requerimientos definidos en los documentos del proceso; y
- 2) Verificar si el documento es susceptible a que se le realice corrección aritmética”.

En consecuencia, cuando la entidad estatal configure el SECOP II de manera distinta a la prevista en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, deberá establecer de forma clara y previa en los documentos del proceso el criterio de prevalencia aplicable para la evaluación de la oferta económica, con el fin de garantizar los principios de transparencia, selección objetiva y seguridad jurídica.

De lo señalado surge la inquietud acerca de en qué documento deben establecerse las reglas sobre la prevalencia aplicable a la oferta económica y cuáles pueden ser las que eventualmente utilice la entidad que adelanta el proceso. El primer aspecto adquiere relevancia si se considera el principio de inalterabilidad que recae sobre los documentos tipo expedidos por esta Agencia. Por lo tanto, a continuación se resolverán dichas inquietudes.

Como lo estableció esta Agencia en el Radicado de salida No. 2_2026_04_10_003662 del 10 de abril de 2026, frente a la posibilidad de que se pueda “adecuar” la nota contenida en el numeral 2.3, considerando que esta

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

no corresponde a aquellos apartes susceptibles de modificación por parte de las entidades que implementan los documentos tipo –esto es, no se encuentra dentro de los segmentos entre corchetes ni resaltados en gris–, ninguna entidad se encuentra facultada para introducir variaciones que impliquen su modificación o sustitución. En consecuencia, la nota deberá aplicarse con el alcance allí previsto.

No obstante, considerando que, tal como se señaló, en los casos correspondientes al supuesto dos (2), es decir, cuando la entidad deba señalar a cuál información dará prevalencia, dicha definición deberá incorporarse en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, el cual, a diferencia del documento base, sí permite su configuración por parte de la entidad, en los términos que se señalarán a continuación:

En los documentos tipo para procesos de licitación pública de obras de infraestructura de transporte – versión 4, 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. Así mismo, este numeral establece que, “[Cuando el presupuesto del proceso de contratación es estructurado por precios unitarios, la entidad debe aplicar las notas señaladas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

oficial. Cuando se estructura a través de otra modalidad de pago, la entidad debe definir las notas que debe tener en cuenta el proponente para presentar su oferta económica]”.

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.

Con el fin de atender el primer interrogante planteado, la entidad cuenta con la potestad de ajustar o adoptar un Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial distinto al propuesto por la Agencia, siempre que dicha modificación se enmarque en los principios que rigen la contratación pública, en especial los de transparencia, selección objetiva y responsabilidad.

En ejercicio de esta facultad, la entidad deberá establecer en dicho formulario a cuál información otorgará prevalencia respecto de la oferta económica, cuando configure el formulario económico en el SECOP II de manera distinta a la prevista en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial. Para estos efectos, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera –a modo indicativo– que los escenarios que puede utilizar la entidad sobre la prevalencia de la oferta económica pueden ser los siguientes:

[Nota: La entidad deberá definir en esta nota, desde la publicación del prepliego, para los casos en que se presente discrepancia entre el Formulario 1 – Presupuesto Oficial y el cuestionario transaccional de SECOP II, para efectos de la evaluación económica, cual de estos, según el caso prevalecerá frente al otro, para ello deberá tener en cuenta la Guía que se encuentre vigente sobre el uso del SECOP II modalidades – licitación Pública de Obra, para dar cumplimiento a lo indicado la Agencia establece las siguientes opciones:

En casos donde en la plataforma SECOP II solo se indique una pregunta precio, prevalecerá el Formulario 1 de Oferta Económica Sobre el SECOP II

En los casos que la entidad adjudique el proceso por el valor del presupuesto oficial, pero la evaluación la realice sobre el valor de los ítems relacionados en el Formulario 1 de Oferta Económica, deberá establecer en este acápite claramente, que el proponente deberá indicar en el cuestionario de la plataforma SECOP II el valor total del presupuesto, pero su evaluación económica se realizara sobre los

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

valores que relacione en el Formulario 1 de Oferta Económica, en consecuencia no prevalecerá un documento sobre otro, sino que se complementarán.

En caso de discrepancias entre el Formulario 1 – Presupuesto Oficial y el cuestionario transaccional de SECOP II, y cuando según las reglas anteriores, la entidad verificada las prevalencias determine que no se cumple con las condiciones de la oferta económica deberá aplicar la causal de rechazo que corresponda.]

Se reitera que esta facultad: i) debe quedar previamente definida por la entidad al momento de la estructuración del Formulario 1 – Presupuesto Oficial, y no con posterioridad; y ii) debe ser ejercida por la entidad cuando ello resulte procedente, es decir, en el evento en que haya configurado el SECOP II de manera distinta a la prevista en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial y deba definir cuál información prevalecerá en caso de presentarse discrepancias entre ambos documentos.

Para la definición de la nota, la entidad deberá tener en cuenta que la facultad otorgada por el documento tipo para la inclusión de notas en el Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial, como ocurre en el presente caso para aclarar la prevalencia de la oferta económica, "(...) se contempló para realizar aclaraciones respecto a temas de forma que faciliten el diligenciamiento de la oferta económica de acuerdo con la modalidad de pacto contractual que se pretende suscribir"¹¹.

En este sentido, dicha facultad no es absoluta. Jurídicamente, la entidad no puede utilizar esta prerrogativa para incorporar en el formulario condiciones, variables o criterios que incidan directa o indirectamente en la elaboración de la oferta por parte de los proponentes, generando ambigüedad, inducción al error o afectando la igualdad de condiciones. Cualquier modificación que altere la forma en que los oferentes deben estructurar sus propuestas económicas, o que introduzca factores que puedan direccionar la oferta hacia determinados resultados, vulnera los principios de planeación y selección objetiva, en tanto compromete la transparencia del proceso y la libre concurrencia en el proceso de selección que se adelanta con los documentos tipo implementados por esa Agencia.

En igual sentido, la inclusión de notas, aclaraciones o requisitos

¹¹ Concepto C-768 del 26 de diciembre de 2024.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

adicionales dentro del formulario que puedan derivar en causales de rechazo constituye una extralimitación de la facultad de configuración del Formulario 1 – Presupuesto Oficial, por lo que sobre este aspecto esta Agencia sostuvo que:

“(…) la Entidad no solo debe abstenerse de introducir nuevas causales de rechazo, sino también de la inclusión de notas aclaratorias en el documento base o en algún otro formulario o anexo del documento tipo que configuren causales de rechazo adicionales o que vayan en contravía de las causales definidas en los documentos tipo (…). Por lo anterior, es importante resaltar que las notas en el formulario 1 no deben ser utilizadas para configurar como causales de rechazo adicionales o que vaya en contravía de las causales definidas en el pliego los documentos tipo”¹².

Es así como, las causales de rechazo deben estar claramente definidos en los pliegos de condiciones y no incorporarse de manera implícita o sorpresiva en formatos anexos, pues ello podría generar inseguridad jurídica.

iv. Finalmente, debe advertirse que, el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la contratación de las entidades estatales debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su

¹² Ibidem

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 2022 de 2020, artículo 1.
- Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 4–. Disponibles en:
<https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció acerca del Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial de los Documentos Tipo, en los conceptos con radicado No. 4201912000004987 del 14 de agosto de 2019, 4201913000005675 del 25 de septiembre de 2019, 4201912000005852 del 25 de septiembre de 2019, 4201912000006447 del 10 de octubre de 2019, 4201912000006498 del 7 de octubre de 2019, 4201912000007471 del 13 de noviembre de 2019, C – 016 de 2020 del 21 de abril de 2020, C – 037 de 2020 del 28 de enero de 2020, C – 038 de 2020 del 28 de enero de 2020, C – 093 de 2020 del 28 de febrero de 2020, C – 133 del 30 de marzo de 2020, C – 153 del 1 de abril de 2020, C – 704 del 11 de diciembre del 2020, C – 070 del 16 de marzo de 2021, C – 204 del 6 de mayo de 2021, C – 435 de 1 de septiembre de 2021, C – 640 del 12 de noviembre de 2021, C – 121 del 13 de junio de 2024, C-131 del 30 de julio de 2024, C-640 del 5 de noviembre de 2025, C-352 del 2 de mayo de 2025, C-974 del 10 de septiembre de 2025, C-1255 del 9 de octubre de 2025 y C-1731 del 30 de diciembre de 2025, entre otros.

Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación:

<https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí:

<https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí:

<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

*original firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Carlos Mario Castrillón Endo Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
	Alejandro Gamboa Cárdenas Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Juan David Cárdenas Cabeza Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
	Martha Alicia Romero Vargas Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE