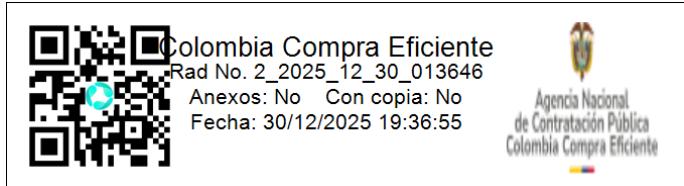


FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Bogotá D.C., 30 Diciembre 2025

Señor(a)
Ciudadano(a) anónimo(a)
Ciudad



Concepto C – 1731 de 2025

Temas: DOCUMENTOS TIPO – Generalidades – Obligatoriedad / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Versión 4 – Oferta económica – Formulario 1 – Formulario de Presupuesto Oficial – SECOP II

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2025_11_21_013180

Estimado(a) señor(a):

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 el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- responde su solicitud de consulta de fecha 21 de noviembre de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

"Me permito solicitar una aclaración sobre la aplicación de la nota del numeral 2.3.2 de los Pliegos Tipo de Infraestructura de Transporte v4, según la cual, en caso de discrepancias entre los valores del Formulario 1 y los registrados en SECOP II, prevalecerá estos últimos. En este sentido, solicito precisar si dicha nota debe entenderse aplicable únicamente cuando la Entidad elabora el presupuesto directamente en SECOP II, de manera que el Formulario 1 constituya una reproducción fiel del valor cargado en la plataforma. De ser así, ¿solo en ese escenario operaría dicha prevalencia? Igualmente, solicito aclarar si es procedente que la Entidad evalúe el componente económico tomando

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

como válido el valor registrado en SECOP II cuando este resulta significativamente inferior al consignado en el Formulario 1, pese a que la diferencia no corresponde a la oferta real del proponente y podría obedecer a un error de carga o incluso a una estrategia para aparentar un menor valor”.

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, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Cuál es el alcance de la nota contenida en el numeral 2.3.2 “Sobre No. 2” del documento base?

2. Respuesta:

Recientemente, esta Agencia expidió la Resolución No. 465 de 2024 “Por la cual se adopta la versión -4- de los Documentos Tipo para los procesos de

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

selección de licitación de obra pública del sector de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 240 de 2020". Estos documentos aplican a los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, cuyo aviso de convocatoria de publique a partir del 3 de febrero de 2025.

Es importante señalar que, el numeral "2.3. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA" del documento base de los documentos tipo en comento, 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."

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.

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–, so pena de que prevalezca el 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.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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 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:

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal¹.

En el sector de infraestructura de transporte, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió documentos tipo para 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 transporte².

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

¹ 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>

² 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 PQRSD

documentos tipo de infraestructura de transporte, realizados por todos los partícipes del sistema de la compra pública en el primero y parte del segundo semestre del año 2024. Como consecuencia de ello, se expedieron 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.

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.

Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad³. Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* condiciones habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia y sistemas de ponderación distintos a los señalados en los documentos tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en dichos documentos son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus

³ Entre estas se encuentra el artículo 3 de la Resolución 725 del 19 de diciembre de 2024, que dispone: "Inalterabilidad de los documentos tipo. De conformidad con el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, los documentos tipo son obligatorios en la actividad contractual de las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, patrimonios autónomos o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que por mandato legal estén obligadas a su aplicación. En consecuencia, los obligados a su aplicación, al adelantar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan".

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

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

En consecuencia, en virtud de la regla de inalterabilidad aludida, los documentos tipo solo pueden ser modificados en los aspectos en que estos lo permitan. Esto corresponde a aquellos aspectos que se encuentran entre corchetes y resaltados en gris **-[texto]-**, para lo cual deberán observarse las instrucciones contenidas en los mismos para su diligenciamiento.

Por lo tanto, una entidad solo podrá modificar aspectos de los documentos tipo cuando así esté permitido, en los términos expuestos. Lo anterior implica que, en los apartes en que los documentos tipo no lo permitan, la entidad deberá integrar el contenido de estos a su Proceso de Contratación sin ningún tipo de alteración.

Ahora bien, los documentos tipo 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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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 variables⁴, 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 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. Específicamente, frente a la propuesta económica, el documento base señala que la misma se debe elaborar a partir del "Formulario 1– Formulario de Presupuesto Oficial" y la presentación debe hacerse con sujeción a lo dispuesto en los numerales "2.3. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA" y "4.1. OFERTA ECONÓMICA" del referido documento base. 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*.

Teniendo en cuenta el objeto de su consulta, es importante señalar que, el numeral "2.3. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA OFERTA" del documento base de los documentos tipo en comento, 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."

⁴ Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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.

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.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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 y C-1255 del 9 de octubre 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 PQRSD

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente le informa que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#)"

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

Twitter: [@colombiacompra](#)

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,



Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Carlos Mario Castrillón Endo
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Juan David Cárdenas Cabeza
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual



FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE