

CCE-DES-FM-17

Bogotá, 20 Agosto 2021

Señor
Víctor Jameth Obregón Farfán
Maicao, La Guajira

Concepto C – 433 de 2021

Temas: DOCUMENTOS TIPO – Normatividad / DOCUMENTO BASE O
PLIEGO TIPO – Ámbito de aplicación – Matriz 1 /
DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Anexo 3
– Glosario – Proyecto de estabilización de tabules – Nociones

Radicación: Respuesta a consulta P20210707005998

Estimado señor Obregón:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 11, numeral 8º, y 3º, numeral 5º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 7 de julio de 2021.

1. Problemas planteados

Usted realiza la siguiente pregunta: «Una entidad ha iniciado un proceso contractual para la CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO EN MURO DE PROTECCIÓN CON GAVIONES, deseo conocer si dicho objeto pudiera estar enmarcado en pliego tipo de infraestructura».

2. Consideraciones

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en los conceptos C-144 del 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-00

Página 1 de 8



Colombia Compra Eficiente

Tel. (+57 1)7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



www.colombiacompra.gov.co

del 27 de abril de 2020, C-289 del 26 de mayo de 2020, C-332 del 26 de mayo de 2020, C-354 del 4 de junio de 2020, C-384 del 4 de junio de 2020, C-387 del 23 de junio de 2020, C-328 del 30 de junio de 2020, C-379 del 30 de junio de 2020, C-397 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 de 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-798 del 25 de enero de 2021, C-027 del 1º de marzo de 2021 y C-204 del 6 de mayo de 2021, explicó la normatividad de los documentos tipo y sus excepciones. Además, el Concepto C-226 de 24 de mayo de 2021 hace énfasis en los contratos de protección hidráulica relacionados con infraestructura de transporte. Las tesis desarrolladas en estos conceptos se reiteran a continuación:

2.1. Contexto normativo de los documentos tipo de obra pública para infraestructura de transporte

Los pliegos tipo surgen en el 2007 cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en la compra o suministro de bienes de características técnicas uniformes¹. 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»².

La intención era agilizar y dar 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»³. Sin embargo, en el texto aprobado, los pliegos tipo se limitaron a la adquisición o suministro de bienes de características técnicas uniformes⁴.

¹ 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».

² Diario Oficial. Gaceta del Congreso 458 de 2005.

³ Ibídem.

⁴ Diario Oficial. Gaceta del Congreso 416 de 2007, Informe de Conciliación Senado.



Posteriormente, el artículo 2, parágrafo 7º, de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, establece la obligatoriedad de la adopción de documentos tipo para algunos contratos, en los siguientes términos:

Parágrafo 7º. 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, llamada la «ley de pliegos tipo», 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 expedidos⁵.

⁵ 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».



Sin perjuicio de lo anterior, la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 1882 de 2018 se refirió a la necesidad de utilizar documentos tipo, pues reducen el tiempo de los procesos de contratación y contribuyen al logro de una contratación pública más transparente y con mayor concurrencia de oferentes. Igualmente, la intención del legislador era adaptar el ordenamiento jurídico colombiano a las nuevas tendencias internacionales, al entender que los documentos tipo son una medida eficaz contra la corrupción y permiten una administración pública más eficiente y moderna.

En ejercicio de la competencia conferida por el citado párrafo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 342 de 2019, por medio del que se adoptaron los documentos tipo para licitaciones públicas para selección de contratistas de obra de infraestructura de transporte. En esta medida, el reglamento adicionó la Sección 6 y la Subsección 1 al Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

El artículo 2.2.1.2.6.1.1 del Decreto 1082 de 2015, sobre el objeto de los «Documentos Tipo» adoptados por el Decreto 342 de 2019, señala que «La presente subsección tiene por objeto adoptar los Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte». Además, el artículo 2.2.1.2.6.1.2 del Decreto –referido al alcance de los documentos tipo– dispone que «contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública que adelanten procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte».

El Gobierno Nacional mediante el artículo 2.2.1.2.6.1.3 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 342 de 2019, facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los Documentos Tipo. Esto tuvo lugar con la expedición de la Resolución No. 1798 del 1º de abril de 2019 que implementó la Versión 1 de los documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente luego de identificar, junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte, la necesidad de actualizar los documentos tipo para los procesos de licitación pública en orden de fortalecerlos y adaptarlos a la realidad de la contratación del país, implementó la versión 2. De esta manera expidió la Resolución No. 045 del 14 de febrero de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 1798 de 2019».

El Gobierno Nacional ejerció nuevamente la competencia prevista en el citado artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, expidiendo el Decreto 2096 de 2019. A través de él se autorizaron los documentos tipo para procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte adelantados en la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Este reglamento adicionó la Subsección 2 a la Sección 6 del Capítulo 2 del Título 1 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.



El artículo 2.2.1.2.6.2.2 del Decreto 1082 de 2015 contiene el listado de los documentos tipo aplicables a los procesos de selección abreviada de menor cuantía para la contratación de obra pública de infraestructura de transporte. Además, el 2.2.1.2.6.2.3 *ibidem* facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los documentos tipo. La entidad ejerció esta competencia mediante la expedición de la Resolución No. 044 del 14 de febrero de 2020 que implementó los documentos tipo para esta modalidad de selección.

Finalmente, el Gobierno Nacional ejerció la competencia prevista en el citado artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, expidiendo el Decreto 594 de 2020, el cual adoptó los documentos tipo para procesos de contratación de obra pública de infraestructura de transporte adelantados en la modalidad de mínima cuantía. Este reglamento adicionó la Subsección 3 a la Sección 6 del Capítulo 2 del Título 1 de la parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015.

El artículo 2.2.1.2.6.3.2 del Decreto 1082 de 2015 contiene el listado de los documentos tipo aplicables a los procesos de mínima cuantía para la contratación de obra pública de infraestructura de transporte, mientras que el 2.2.1.2.6.3.3 facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los documentos tipo. Esta competencia fue ejercida mediante la expedición de la Resolución No. 094 del 21 de mayo de 2020 que implementó los documentos tipo para esta modalidad de selección.

Ahora bien, esta Agencia consciente de la afectación económica que causaron las medidas adoptadas para contener la pandemia COVID – 19 en el país, decide actualizar los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública y selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte y, en consecuencia, adopta medidas en apoyo a la industria nacional. Por tanto, bajo la competencia prevista en la Ley 2022 de 2020, Colombia Compra Eficiente expide las Resoluciones No. 240 y 241 del 27 de noviembre 2020 a través de las cuales se adoptan los documentos tipo de licitación de obra pública – versión 3 y de selección abreviada de menor cuantía – versión 2 de infraestructura de transporte, los cuales son obligatorios a partir del 1º de enero de 2021. Incluso, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, estos se ajustaron a través de 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.

2.2. Contratos de protección hidráulica relacionados con infraestructura de transporte

De conformidad con lo anterior, donde se explicó la obligatoriedad de los documentos tipo para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, cabe precisar el ámbito de aplicación respecto a los procesos



de licitación, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía para obras públicas de infraestructura de transporte. En este sentido, la obligatoriedad de aplicarlos depende de determinar si el objeto a contratarse encuadra dentro de los tipos de obra y actividades establecidas dentro de la respectiva Matriz 1, documento que además estandariza los requisitos de experiencia exigibles para cada uno de los objetos contractuales que deben contratarse aplicando Documentos Tipo⁶.

En tal sentido, la entidad asociará el objeto contractual a uno de los «tipos de obra» de infraestructura de transporte relacionados en la Matriz 1, y establecerá si las «actividades» a desarrollar corresponden a alguna de las señaladas para el correspondiente tipo de infraestructura. De estar contemplada la actividad a contratar en la Matriz 1, deberán emplearse los documentos tipo correspondientes para el desarrollo del proceso de selección, y aplicarse los requisitos de experiencia establecidos para esta, de acuerdo con el rango en el que se encuentre la cuantía del proceso de contratación.

Partiendo de lo anterior, en relación con la pregunta del peticionario, es necesario aclarar el concepto de los gaviones. Según el Diccionario de la Real Academia Española, estos consisten en un «Cilindro de grandes dimensiones, tejido de mimbres o ramas, relleno de tierra o piedra usado en obras hidráulicas». Los gaviones, cuando son usados en obras de protección de cuerpos de agua, suelen tener forma de canastas o cestas prismáticas, rellenas de materiales pétreos –rocas– o tierra, o el material empleado para tal fin según la necesidad puntual. De igual forma, suelen considerarse como estructuras hidráulicas transversales a un cuerpo de agua y cuya finalidad es la protección de márgenes fluviales. Por lo anterior, los gaviones son obras de protección de cuerpos de agua y, por ende, se encuentran enmarcados en alguna de los tipos de obras a contratar contempladas en la «Matriz 1 - Experiencia» de los documentos tipo de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía.

Ahora bien, el «Anexo 3 – Glosario» señala que la infraestructura de transporte se refiere a obras realizadas en: i) vías primarias y secundarias, ii) vías terciarias, iii) infraestructuras marítimas y fluviales, iv) vías primarias, secundarias o terciarias para atención a emergencias diferentes a contratación directa, v) infraestructura férrea, vi) infraestructura vial urbana, vii) puentes y viii) infraestructura aeroportuaria. En esta medida, para que sean aplicables los documentos tipo de infraestructura de transporte a un proceso de contratación, debe realizarse alguna de las actividades de intervención definidas en la «Matriz 1 – Experiencia».

Además, el «Anexo 3» define los conceptos de obra civil hidráulica y de obra de protección fluvial. La primera la define como «una obra de ingeniería civil construida, en el cauce de ríos, caños, esteros, cuerpos de agua de origen fluvial o lecho del mar con el objetivo de controlar el agua, con fines de aprovechamiento, encauzamiento o de

⁶ En efecto, en la introducción de cada uno de los documentos base de los documentos tipo, se establece una regulación como la siguiente, utilizando de modo ejemplificativo lo señalado frente a los de licitación –Versión 3–: «Los Documentos Tipo aplica a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 3), que correspondan a las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los documentos tipo».



defensa». Por su parte, la obra de protección fluvial «Es una obra civil hidráulica construida con el objetivo de proteger o defender una orilla de un río contra la acción de la erosión por la acción de sus aguas con el propósito de estabilizarlas».

En armonía con lo anterior, la «Matriz 1» se compone por ocho (8) tipos de obras de infraestructura de transporte identificadas con un número y su descripción. El tipo de obra tres (3) de infraestructura de transporte corresponde a: 3) OBRAS MARÍTIMAS Y FLUVIALES y se subdivide en trece (13) actividades a contratar: 3.1) obra de dragado en canales de acceso a puertos marítimos; 3.2) obra de dragado en ríos; 3.3) obras complementarias a canales de acceso marítimo, a canales navegables fluviales, obras de protección o de encauzamiento en roca u obras de construcción o rehabilitación, o mejoramiento o mantenimiento de estructuras hidráulicas en roca; 3.4) obras de construcción o rehabilitación, o mejoramiento o mantenimiento de estructuras hidráulicas; 3.5) contratos de señalización fluvial; 3.6) destronque y limpieza fluvial; 3.7) mantenimiento de muelle a través de dragado y obras de protección; 3.8) construcción muelles flotantes; 3.9) construcción muelles en concreto; 3.10) mantenimiento de muelles flotantes; 3.11) mantenimiento de muelles en concreto; 3.12) mantenimiento administración organización y operación de la infraestructura portuaria metálico o flotantes; y 3.13) mantenimiento administración organización y operación de la infraestructura portuaria en concreto.

La «actividad a contratar» 3.3 contempla las obras complementarias a canales de acceso marítimo, a canales navegables fluviales, obras de protección o de encauzamiento en roca u obras de construcción o rehabilitación, o mejoramiento o mantenimiento de estructuras hidráulicas en roca. Entre ellas se encuentran las obras de protección o estructuras hidráulicas transversales a un cuerpo de agua y cuya finalidad es la protección de márgenes fluviales.

Las obras de contención o de protección de márgenes fluviales tienen como objetivo proteger el cauce del agua, y las zonas aledañas a través de estas estructuras, según se derive de un estudio técnico que requiera dicha necesidad. Esta definición se encuentra dentro de lo entendido como «obra civil hidráulica». De esta manera, en la medida que los muros de contención o de protección de márgenes fluviales son estructuras hidráulicas, si el objeto del contrato referido en su petición se encuentra relacionado con la construcción, rehabilitación, mejoramiento o mantenimiento de estas últimas, es obligatorio aplicar los documentos tipo de licitación de infraestructura de transporte.

3. Respuestas

«Una entidad ha iniciado un proceso contractual para la CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO EN MURO DE PROTECCIÓN CON GAVIONES, deseo conocer si dicho objeto pudiera estar enmarcado en pliego tipo de infraestructura».

De conformidad con las consideraciones expuestas, para la escogencia de un contratista donde la actividad a contratar sea la construcción de muros de contención en

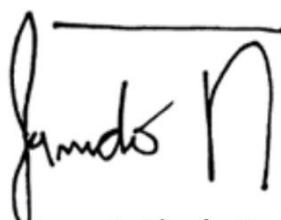


gaviones deben aplicarse los documentos tipo de infraestructura de transporte. Esto debido a que los muros de contención o de protección de márgenes fluviales son estructuras hidráulicas, siendo una de las actividades incluidas en la «Matriz 1» del documento base, encontrándose en el numeral 3.3. Este contempla las «obras complementarias a canales de acceso marítimo, a canales navegables fluviales, obras de protección o de encauzamiento en roca u obras de construcción o rehabilitación, o mejoramiento o mantenimiento de estructuras hidráulicas en roca», entendidas como aquellas obras de estructuras hidráulicas transversales a un cuerpo de agua y cuya finalidad es la protección de márgenes fluviales.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponderá a cada entidad estatal determinar la obligatoriedad de aplicar los documentos tipo de obra de infraestructura de transporte a cada uno de sus procesos contractuales. Para esto cada una de ellas deberá determinar si se trata de una entidad sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y si el contrato que pretende ejecutar, de acuerdo con sus alcances y particularidades, se enmarca en alguno de los ocho (8) tipos de obras de infraestructura señalados en la Matriz 1 de Experiencia, asociando el contrato a ejecutar con alguna de las actividades concretas que se establecen en dicha matriz. Esta como se indicó, además de estandarizar los requisitos de experiencia, delimita el ámbito de aplicación de los documentos tipo.

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

Atentamente,



Jorge Augusto Tirado Navarro

Subdirector Gestión Contractual ANCP – CCE

Elaboró: María Claudia de la Ossa Bobadilla
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Juan David Montoya Penagos
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Jorge Augusto Tirado Navarro
Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE

