CCE-DES-FM-17

**BOX CULVERT – Noción – Proyecto de mejoramiento**

[…] es necesario recordar que la referida expresión [box culvert] constituye un anglicismo que hace referencia a un tipo de infraestructura «construida in situ o prefabricada en concreto, con forma de caja, que se encuentra debajo de un terraplén para drenar el agua de un lado de la carretera al otro» . En otras palabras, es «una estructura de sección cuadrada o rectangular que se fabrica de concreto armado a desnivel y permiten el paso de personas, animales y cuerpos de agua de un lado a otro de la vía» .

Conforme a tal aproximación técnica, un box culvert es una infraestructura de drenaje concebida para permitir el paso de cuerpos de agua, corrientes hídricas e incluso de personas y animales por debajo de una vía. Ello quiere decir que la construcción de un box culvert, necesariamente se encuentra asociada a la intervención de una infraestructura de transporte. Sobre esto conviene recordar que la construcción de obras de drenaje, de conformidad con el «Anexo 3 – Glosario», constituye una de las actividades de obra que corresponden a proyectos de mejoramiento de vías .

**DOCUMENTOS TIPO – Bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte – Experiencia adicional – Box culvert**

En caso de que la entidad determine que los requisitos de experiencia exigibles por cuenta de la Matriz 1, conforme al tipo de obra, actividad y cuantía del proceso, no resulten adecuados para evaluar la idoneidad de los proponentes en lo específicamente referido a la construcción del box culvert, la entidad aplicará al artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015, exigiendo requisitos de experiencia adicionales o complementarios de los establecidos en la Matriz 1, siguiendo los parámetros establecidos en el referido artículo.

**Bogotá D.C., 27/10/2020 Hora 10:43:14s**

**N° Radicado: 2202013000010588**

Señor

**Sebastián Pedraza Guerrero**

Arcabuco, Boyacá

**Concepto C – 649 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | DOCUMENTOS TIPO – Ámbito de aplicación / DOCUMENTOS TIPO – Bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte / BOX CULVERT – Noción – Proyecto de mejoramiento / DOCUMENTOS TIPO – Bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte – Experiencia adicional – Box culvert |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta 4202012000008394 |
|  |  |

Estimado señor Pedraza:

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 25 de septiembre de 2020.

1. **Problemas planteados**

Usted pregunta lo siguiente: «[…] Quiero saber si en la licitación para la construcción de un box culvert en zona rural de un municipio La entidad estatal debe subir los Pliegos Tipo? […]».

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en diferentes conceptos sobre la forma de establecer la experiencia exigible en procesos de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte que aplican Documentos Tipo, en los conceptos del 25 de junio, 3 de julio, 6, 9, 10, 15, 16 y 27 de agosto, 9 de septiembre, y del 11 y el 17 de octubre de 2019 −radicados Nos. 4201912000004262, 4201912000004426, 4201912000005320, 4201912000005394, 4201912000005416, 4201912000005548, 4201912000005609, 4201912000005809, 4201912000006151, 4201912000007034 y 4201912000007124−, así como en el concepto C-097 de 2020, entre otros. Igualmente, en los conceptos del 5 de septiembre de 2019 y del 28 de enero de 2020 (2) –radicados Nos. 2201913000006581, 2202013000000487 y 2202013000000501−, se explicaron los supuestos que deben tener en cuenta las entidades para determinar la experiencia de los proponentes. También, por medio de los conceptos C-033 del 13 de marzo de 2020, C-143 del 18 de marzo de 2020, C-244 del 27 de abril de 2020, C-286 del 26 de mayo de 2020, C-450 del 3 de agosto de 2020 y C-591 del 31 de agosto de 2020, entre otros, esta Agencia analizó el alcance de la experiencia exigida en la Matriz 1 de los Documentos Tipo. Las tesis propuestas se exponen a continuación.

Inicialmente, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 establecía que al Gobierno Nacional le corresponde adoptar los «documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas» y que estos «*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». Adicionalmente señala, frente a su contenido, que «[d]entro 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 la cuantía de los contratos»[[1]](#footnote-1).

Aunque actualmente –con fundamento en la Ley 2022 de 2020– la competencia corresponde a esta Agencia, el Gobierno Nacional adoptó los Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, mediante la expedición del Decreto 342 de 2018, el cual adiciona al Decreto 1082 de 2015.

El artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015 establece la inalterabilidad de los Documentos Tipo, que 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 que adopte el Gobierno Nacional, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, 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.

Con el fin de establecer cuáles son los Documentos Tipo sujetos a esta disposición, el artículo 2.2.1.2.6.1.2. del Decreto 1082 de 2015 establece un listado que determina el alcance de los documentos e incluye expresamente la «Matriz 1 – Experiencia» ─en adelante Matriz 1─. Por su parte, el artículo 2.2.1.2.6.1.3. *ibidem* dispone que, en el desarrollo e implementación de los documentos, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Ministerio de Transporte, debe «[s]eñalar las actividades sobre las cuales recaerá la verificación de la experiencia de los proponentes, así como los documentos y criterios de acreditación y verificación de experiencia, teniendo en cuenta la cuantía y el tipo de intervención».

En cumplimiento de este mandato, la Resolución No. 1798 del 1 de abril de 2019, mediante la cual la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente implementó y desarrolló los Documentos Tipo aplicables a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, determinó los documentos y criterios que debe cumplir el proponente para la acreditación de la experiencia, específicamente en la sección 3.5 del «Documento Base» y en la «Matriz 1 – Experiencia». Estos documentos fueron actualizados por medio de la Resolución Nos. 045 del 14 de febrero de 2020. Por otro lado, por medio de las Resoluciones Nos. 044 del 14 de febrero de 2020 y 094 del 21 de mayo de 2020, se implementaron los Documentos Tipo para los procesos de obra pública que se adelanten por las modalidades de selección abreviada de menor cuantía y de mínima cuantía, respectivamente. De igual manera, con el fin de verificar si el objeto a contratar se encuentra enmarcado en las actividades de experiencia, el «Anexo 3 – Glosario» establece los conceptos propios de la ingeniería civil que deben ser considerados para una adecuada aplicación de los criterios establecidos.

Ahora bien, el Documento Base de licitación pública hace referencia al ámbito de aplicación, estableciendo que «los Documentos Tipo aplican a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 2), que correspondan a las actividades definidas en la Matriz 1 Experiencia», manifestando además que «las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los Documentos Tipo».

Para determinar el ámbito de aplicación de los Documentos Tipo, entonces, se debe acudir a la «Matriz 1 ─ Experiencia» (en adelante Matriz 1). Dicha matriz está constituida por ocho (8) tipos de obras de infraestructura de transporte, identificadas con un número y su descripción, los cuales son: 1) obras en vías primarias o secundarias, 2) obras en vías terciarias, 3) obras marítimas y fluviales, 4) obras en vías primarias o secundarias o terciarias para atención de emergencias diferentes a contratación directa, 5) obras férreas, 6) obras de infraestructura vial urbana, 7) obras en puentes y 8) obras aeroportuarias. Estas obras de infraestructura de transporte, a su vez, se encuentran subdivididas en la Matriz 1 como «actividades a contratar».

Con respecto a las «actividades a contratar», la Matriz 1 establece cuáles son las que corresponden a cada uno de los tipos de infraestructura mencionados, con el fin de que la entidad pueda identificar aquellas en las cuales puede encuadrarse de mejor forma el objeto que pretende ejecutar y determinar los requisitos de experiencia exigibles. Por ejemplo, las «obras en vías terciarias» están subdivididas en tres actividades a contratar, a saber: «2.1 PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN DE VÍAS TERCIARIAS», «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS» y «2.3 MANTENIMIENTO O REHABILITACIÓN EN VÍAS TERCIARIAS». Esta división es la misma en los Documentos Tipo de licitación pública y en los de selección abreviada de menor cuantía. De esta forma, si la entidad pretende contratar alguna de tales actividades debe aplicar los Documentos Tipo para el desarrollo del proceso de contratación.

Esto sin perjuicio de la aplicación de lo establecido en el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 1º del Decreto 342 de 2019, que establece lo siguiente:

Cuando el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, la entidad estatal deberá aplicar los Documentos Tipo. Si de manera excepcional requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública, deberá seguir los siguientes parámetros:

1. Demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal manera que la experiencia adicional que se exija para tales bienes o servicios procure la pluralidad de oferentes, y no limite la concurrencia de proponentes al proceso de contratación.

2. Conservar los requisitos exigidos en los Documentos Tipo.

3. Abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica.

4. Clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

 El artículo en cita establece de manera clara que en los casos en los que el objeto contractual, además de la intervención de infraestructura vial, involucre bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte, deberán aplicarse los Documentos Tipo, estableciendo además unos parámetros para la configuración de la requisitos de experiencia adicionales a los establecidos en la Matriz 1. Dichos parámetros serían aplicables cuando sean requeridos para evaluar la idoneidad de los proponentes en el desarrollo de los bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte que se pretenden contratar. Conforme a esto, el hecho que el objeto contractual abarque bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte, no es contraria a la aplicación obligatoria de los Documentos Tipo.

En ese sentido, los Documentos Tipo son vinculantes para las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Así mismo el ámbito de aplicación de dichos documentos está determinado por las actividades a contratar establecidas en la Matriz 1, sin perjuicio de aplicar el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 1º del Decreto 342 de 2019, en relación con la adquisición de bienes o servicios adicionales a la obra pública en procesos de licitación.

Usted indaga sobre la obligatoriedad de aplicar Documentos Tipo para la construcción de un *box culvert* en zona rural. Al respecto es necesario recordar que la referida expresión constituye un anglicismo que hace referencia a un tipo de infraestructura «construida *in situ* o prefabricada en concreto, con forma de caja, que se encuentra debajo de un terraplén para drenar el agua de un lado de la carretera al otro»[[2]](#footnote-2). En otras palabras, es «una estructura de sección cuadrada o rectangular que se fabrica de concreto armado a desnivel y permiten el paso de personas, animales y cuerpos de agua de un lado a otro de la vía»[[3]](#footnote-3).

 Conforme a tal aproximación técnica, un *box culvert* es una infraestructura de drenaje concebida para permitir el paso de cuerpos de agua, corrientes hídricas e incluso de personas y animales por debajo de una vía. Ello quiere decir que la construcción de un *box culvert,* necesariamente se encuentra asociada a la intervención de una infraestructura de transporte. Sobre esto conviene recordar que la construcción de obras de drenaje, de conformidad con el «Anexo 3 – Glosario», constituye una de las actividades de obra que corresponden a proyectos de mejoramiento de vías[[4]](#footnote-4).

Para determinar la obligatoriedad de los Documentos Tipo y la forma en la que deben configurarse las condiciones de experiencia exigibles, conforme impone la adecuada aplicación de la Matriz 1, debe en primera medida precisarse qué tipo de infraestructura se intervendrá para la construcción del *box culvert*. En ese sentido, y dado que en la consulta usted indaga al desarrollo de este tipo de obra en una zona rural, se hace necesario precisar si la obra se pretende desarrollar respecto de una vía primaria, secundaria, terciaria, férrea o alguno de los otros tipos de infraestructura establecidos en la Matriz 1, ya que de estar asociada a alguna de estas deberán aplicarse los Documentos Tipo.

Lo anterior quiere decir que si, por ejemplo, se pretende construir un *box culvert* respecto de una vía terciaria, la actividad a desarrollar en el contexto de la Matriz 1 será la de «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS», debiendo en consecuencia aplicarse los requisitos de experiencia general y especifica que resulten aplicables de acuerdo al dimensionamiento de la obra y cuantía del proceso de contratación. Sin embargo, puede acontecer que los requisitos de experiencia allí establecidos, al configurarse de manera general para el desarrollo de proyectos de mejoramiento vial, no resulten lo suficientemente adecuados para determinar la idoneidad de un proponente para el desarrollo de las actividades constructivas específicamente asociadas al *box culvert*. De ocurrir lo anterior, una entidad estatal podría dar aplicación del artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015, antes citado, que faculta las entidades para solicitar experiencia adicional cuando el objeto a contratar, además de la intervención de la vía, contempla bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte.

En síntesis, la contratación de la construcción de un *box culvert* a través de un proceso de licitación pública*,* siempre que se encuentre asociada a uno de los tipos de infraestructura señalados en la Matriz 1, implicará la aplicación obligatoria de los Documentos Tipo adoptados por la Resolución No. 045 de 2020.

En ese sentido, es a la entidad estatal a quien le corresponde determinar, conforme a la aplicación de la Matriz 1 explicada, si la construcción del *box culvert* encaja dentro de alguno de los ocho (8) tipos de obras de infraestructura de transporte antes citadas, y si la actividad a contratar se encuentra dentro de las establecidas para ese tipo de obra. Si la entidad determina que la intervención de la infraestructura de transporte a contratarse está incluida dentro de uno de los tipos de obra y actividades de la Matriz 1, deberán aplicarse de manera obligatoria los Documentos Tipo, exigiéndose los requisitos de experiencia establecidos en dicha matriz. De igual forma, existirá la posibilidad de evaluar la idoneidad de los proponentes, en lo específicamente referido al *box culvert,* mediante la exigencia de experiencia adicional o complementaria a la de la referida matriz de acuerdo a los parámetros del artículo 2.2.1.2.6.1.5 del Decreto 1082 de 2015.

1. **Respuesta**

«[…] Quiero saber si en la licitación para la construcción de un box culvert en zona rural de un municipio La entidad estatal debe subir los Pliegos Tipo? […]»

El Documentos Base de licitación pública hace referencia al ámbito de aplicación de los Pliegos Tipo, estableciendo que «los Documentos Tipo aplican a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 2), que correspondan a las actividades definidas en la Matriz 1 Experiencia», estableciendo además que «las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 no tienen que aplicar los Documentos Tipo».

Para determinar el ámbito de aplicación de los Documentos Tipo, entonces, se debe acudir a la «Matriz 1 – Experiencia», que está constituida por ocho (8) tipos de obras de infraestructura de transporte, identificadas con un número y su descripción, los cuales son: 1) obras en vías primarias o secundarias, 2) obras en vías terciarias, 3) obras marítimas y fluviales, 4) obras en vías primarias o secundarias o terciarias para atención de emergencias diferentes a contratación directa, 5) obras férreas, 6) obras de infraestructura vial urbana, 7) obras en puentes y 8) obras aeroportuarias. Estas obras de infraestructura de transporte, a su vez, se encuentran subdivididas en la Matriz 1 como «actividades a contratar». Si la actividad a ejecutarse sobre la infraestructura de transporte encaja dentro de alguno de estos tipos de obra, y a su vez corresponde a alguna de las actividades establecidas para este tipo de obra, será obligatoria la aplicación de los Documentos Tipo y de los requisitos de experiencia establecidos en la Matriz 1.

Por ello, para la contratación de la construcción de un *box culvert* a través de un proceso de licitación pública*,* siempre que implique la intervención de uno de los tipos de infraestructura señalados en la Matriz 1, deberán aplicarse de manera obligatoria los Documentos Tipo adoptados por la Resolución No. 045 de 2020.

En caso de que la entidad determine que los requisitos de experiencia exigibles por cuenta de la Matriz 1, conforme al tipo de obra, actividad y cuantía del proceso, no resulten adecuados para evaluar la idoneidad de los proponentes en lo específicamente referido a la construcción del *box culvert,* la entidad aplicará al artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015*,* exigiendo requisitos de experiencia adicionales o complementarios de los establecidos en la Matriz 1, siguiendo los parámetros establecidos en el referido artículo.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1-11 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisaron: | Karlo Fernández CalaGestor T1-15 de la Dirección General  |
| Juan David Montoya PenagosGestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual |

1. Esta disposición fue modificada por la Ley 2022 de 2020, mediante la cual el Congreso de la República atribuyó directamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública la facultad de adoptar documentos tipo de obligatoria aplicación, al siguiente tenor: «Artículo 1º. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

»Artículo 4º. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

»Parágrafo 7º. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

»Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

»Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

»La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

»En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente». [↑](#footnote-ref-1)
2. LECH, Marvin (comp.). Glossary of Road Design and Construction Terms, Nebraska Deparment of Roads, EEUU, 1998, pp. 44. [↑](#footnote-ref-2)
3. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ, Diccionario técnico. Consolidación de todos los términos y definiciones de carácter técnico o de gestión, incluidos en los distintos documentos publicados como parte del Sistema Integrado de Gestión IDU. Consultado el 7 de octubre de 2020 en: <https://www.idu.gov.co/page/transparencia/informacion-de-interes/glosario> [↑](#footnote-ref-3)
4. El Anexo 3- Glosario, adoptado por la Agencial Nacional de Contratación Pública mediante la Resolución No. 045 de 2020, dispone «2.70 Proyectos de mejoramiento: Es el cambio de especificaciones y dimensiones de la obra; para lo cual, se hace necesaria la construcción de obras en infraestructura ya existente, que permitan una adecuación de la obra a los niveles de servicio requeridos por las condiciones actuales y proyectadas. Para este proceso deben comprender como mínimo las actividades de rectificación (alineamiento horizontal y vertical), ampliación de la sección de la vía, construcción de obras de drenaje, construcción de capas granulares para estructura de pavimento y construcción de superficie de rodadura en concreto asfáltico o hidráulico». [↑](#footnote-ref-4)