CCE-DES-FM-17

**DOCUMENTOS TIPO – Ámbito de aplicación – Matriz 1**

[…] el ámbito de aplicación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte, en primer lugar, está determinado por la modalidad de selección procedente, ya que dependiendo de si el proceso de contratación es de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía o mínima cuantía, deberán aplicarse los documentos tipo adoptados por las resoluciones Nos. 045 de 2020 , 044 de 2020 o 094 de 2020, respectivamente. En segundo lugar, para determinar si la entidad regida por el EGCAP está obligada a aplicar los documentos tipo para la respectiva contratación, habrá que 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 Tipo. 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 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.

**DOCUMENTOS TIPO – Demarcación – Señalización – Mantenimiento de semáforos**

Al referirse a la señalización o demarcación de infraestructura de transporte y espacio público asociado a esta, las actividades de la Matriz 1 arriba señaladas comprenden la instalación de semáforos, por lo que, en principio, deberían aplicarse los documentos tipo. No obstante, el objeto de la consulta obliga precisar el alcance de las actividades de demarcación y señalización en el contexto de los documentos tipo de infraestructura de transporte. En efecto, dicha precisión consiste en que el desarrollo de las actividades 1.4, 1.5, 6.13 y 6.14, comprende la instalación de semáforos o la implementación de los elementos de seguridad vial para cruces semaforizados, pero no el mantenimiento propiamente de dichos elementos, menos aún tratándose del mantenimiento eminentemente eléctrico. Esto debido a que dichas actividades fueron incluidas en la Matriz 1 en la medida en que su ejecución supone la intervención directa con obra pública de la infraestructura de transporte o espacio público asociado a esta, así como actividades que hacen parte de las labores de mejoramiento según establece la Ley 1682 de 2013 y el Decreto 769 de 2014. Sin embargo, tal inclusión no significa que cualquier actividad que suponga intervenir señales o demarcaciones deba contratarse aplicando documentos tipo.

Ciertamente el mantenimiento de semáforos encaja dentro del objeto del contrato de obra pública de acuerdo con el artículo 32.1 de la Ley 80 de 1993 - , ya que a pesar de ser estos dispositivos bienes muebles, responden a los conceptos de inmuebles por adhesión o por destinación , lo que sitúa su mantenimiento dentro del ámbito del contrato de obra pública. A pesar de lo anterior, de la evidente relación de los semáforos con la infraestructura de transporte y de ser estos considerados como elementos del espacio público , su mantenimiento no fue incluido como una de las actividades que las entidades regidas por el EGCAP deban, obligatoriamente, contratar aplicando documentos tipo.

**DOCUMENTOS TIPO – Ámbito de aplicación – Bienes y servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte**

[…] a pesar de que la contratación de las referidas actividades, en principio se encuentra excluida de la aplicación forzosa de los documentos tipo, estas eventualmente pueden contratarse junto con otras actividades de obra respecto de las que resulte obligatorio aplicar los documentos tipo. Así, por ejemplo, una entidad estatal podría optar por estructurar un contrato de obra pública en cuyo objeto concurran el desarrollo de actividades de mantenimiento de vías urbanas –actividad 6.3– con el mantenimiento eléctrico de semáforos. En estos eventos, las entidades estatales regidas por el EGCAP estarán obligadas a desarrollar los procesos de contratación aplicando los respectivos documentos tipo, situación en la cual actividades excluidas de los documentos tipo como, por ejemplo, el mantenimiento eléctrico de semáforos y la instalación de postes, constituirán servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. Conforme a esto, además de exigir los requisitos de experiencia aplicables al tipo de obra y actividad de infraestructura de transporte según la Matriz 1, la entidad, de conformidad con los artículos 2.2.1.2.6.1.5 - y 2.2.1.2.6.3.5 del Decreto 1082 de 2015, para los servicios adicionales podrá solicitar los requisitos de experiencia necesarios para la escogencia de un contratista idóneo para su desarrollo, de acuerdo con los criterios señalados en dichos artículos.

De conformidad con lo expuesto, existen actividades de obra pública que a pesar de estar relacionadas con la infraestructura de transporte, su contratación no requiere la aplicación de los documentos tipo expedidos mediante las resoluciones 044, 045 y 094 de 2020, como, por ejemplo, el mantenimiento eléctrico de semáforos. Sin embargo, las entidades estatales deben analizar en cada caso particular si el objeto que pretenden contratar supone o no la aplicación de documentos tipo y cuál es el alcance real del mismo, ya que es posible que concurran actividades incluidas dentro de su ámbito de aplicación con otras que no han sido incluidas. En dicho caso, deberán aplicarse los documentos tipo, independientemente de que la totalidad del objeto contractual no esté referido al desarrollo de actividades incluidas en la Matriz 1.



Bogotá, 18 Enero 2021

Señora

**Mary Nataly Cuevas Martínez**

Tunja, Boyacá

**Concepto C – 778 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Ámbito de aplicación – Matriz 1 / DOCUMENTOS TIPO – Demarcación – Señalización – Mantenimiento de semáforos / DOCUMENTOS TIPO – Ámbito de aplicación – Bienes y servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta P20201201000303 |
|  |  |

Estimada señora Cuevas:

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 1 de diciembre de 2020.

1. **Problema planteado**

Usted realiza la siguiente pregunta: «[…] Si en un proceso se requiere hacer mantenimiento de un sistema eléctrico de semáforos y fruto de este se requiere instalar un mínimo porcentaje de postes, es decir de un 100% del valor del presupuesto, el 90% son aspectos de mantenimiento y parte eléctrica y electrónica y el 10% pueden ser obras mínimas como instalar algunos postes. ¿Se debe aplicar pliego tipo por ese mínimo componente de obra, o de acuerdo con la matriz de experiencia no aplica pliego tipo.? […]».

1. **Consideraciones**

De conformidad con la competencia consultiva otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública está facultada para atender solicitudes relacionadas con temas contractuales, pero solo para «absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general». En este orden de ideas, la Agencia carece de atribuciones para resolver casos particulares o situaciones específicas. En tales términos, se resolverá la consulta explicando la forma en la que deben interpretarse las normas y documentos, de acuerdo con la posición hermenéutica de esta Agencia, con el alcance señalado por el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente estudió el ámbito de aplicación de los Documentos Tipo en los Conceptos C-144 del 2 de marzo de 2020, C-143 del 8 de marzo de 2020, C-102 del 18 de marzo de 2020, C-163 del 31 de marzo de 2020, C-169 del 6 de abril de 2020, C-188 del 13 de abril de 2020, C-263 del 20 de mayo de 2020, C-341 del 22 de mayo de 2020, C-286 del 26 de mayo de 2020, C-332 del 26 de mayo de 2020, C-338 del 4 de junio de 2020, C-342 del 9 de junio de 2020, C-404 del 12 de junio de 2020, C-351 del 16 de junio de 2020, C-422 del 3 de junio de 2020, C-405 del 6 de julio de 2020, C-421 del 15 de julio de 2020, C-429 del 24 de julio de 2020, C-466 del 24 de julio de 2020, C-502 del 29 de julio de 2020, C-391 del 10 de agosto de 2020, C-548 del 21 de agosto de 2020, C-591 del 31 de agosto de 2020, C-597 del 14 de septiembre de 2020, C-615 del 2 de octubre de 2020, C-622 del 2 de octubre de 2020, C-640 del 2 de octubre de 2020, C-645 del 6 de noviembre de 2020, C-673 del 11 de noviembre de 2020, C-692 del 27 de noviembre de 2020, entre otros. Algunos de los argumentos expuestos se reiteran a continuación.

La redacción original del 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–EGCAP– en los procesos de selección que adelanten». Frente a su contenido, disponía 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-2).

Posteriormente, 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: 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) la responsabilidades para Colombia Compra Eficiente en la definición del desarrollo e implementación de los documentos tipo mediante cronogramas, coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos[[2]](#footnote-3).

En todo caso, bajo la redacción inicial del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, 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. Posteriormente, mediante los Decretos 2096 de 2019 y 594 de 2020 se adoptaron los Documentos Tipo de infraestructura de transporte para las modalidades de selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía, 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 del Decreto 1082 de 2015 establecen 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, los artículos 2.2.1.2.6.1.2, 2.2.1.2.6.2.2 y 2.2.1.2.6.3.2 del Decreto 1082 de 2015 establecen listados que determinan su alcance en cada una de las modalidades de selección referidas e incluye expresamente la «Matriz 1 – Experiencia» ─en adelante Matriz 1─. Por su parte, los artículos 2.2.1.2.6.1.3, 2.2.1.2.6.2.3 y 2.2.1.2.6.3.3 *ibidem* disponen 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 señalar 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 tales mandatos, esta Agencia expidió las Resoluciones Nos. 1798 de 2019, 045 de 2020 y 240 de 2020, mediante las cuales se desarrollaron e implementaron las versiones 1, 2 y 3 de los documentos tipo de obra licitación de obra pública de infraestructura de transporte. Lo propio se hizo por medio de las Resoluciones 044 de 2020 y 241 de 2020 para las versiones 1 y 2 de los documentos tipo de los procedimientos de selección abreviada de menor cuantía, así como la Resolución 594 de 2020 para los procedimientos de mínima cuantía.

Ahora bien, el ámbito de aplicación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte, en primer lugar, está determinado por la modalidad de selección procedente, ya que dependiendo de si el proceso de contratación es de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía o mínima cuantía, deberán aplicarse los documentos tipo adoptados por las resoluciones Nos. 045 de 2020[[3]](#footnote-4), 044 de 2020[[4]](#footnote-5) o 094 de 2020, respectivamente.

En segundo lugar, para determinar si la entidad regida por el EGCAP está obligada a aplicar los documentos tipo para la respectiva contratación, habrá que 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 Tipo. 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 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.

En lo referente a actividades asociadas a la *señalización* y *demarcación,* la Matriz 1 de los documentos tipo licitación pública –Versión 2–, selección abreviada de menor cuantía –Versión 1– y mínima cuantía, coinciden en señalar para el tipo de obra «1. OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS» es posible desarrollar las siguientes actividades: «1.4 PROYECTOS DE DEMARCACIÓN O SEÑALIZACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE» y «1.5 PROYECTOS DE DEMARCACIÓN O SEÑALIZACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO ASOCIADO A LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE». Asimismo, para el tipo de infraestructura relacionado con «6. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA» se contemplan las actividades como «6.12 PROYECTOS DE DEMARCACIÓN O SEÑALIZACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE» y «6.13 PROYECTOS DE DEMARCACIÓN O SEÑALIZACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO ASOCIADO A LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE».

En lo referente al concepto de proyectos de semaforización o demarcación, el «Anexo 3 – Glosario» no establece el alcance específico del término. Sin embargo, define los conceptos de *señalización* y *señalización vertical* de la siguiente manera:

2.89 Señalización: Conjunto de señales destinado a regular el tránsito. Dichas señales pueden ser señales verticales y señalización horizontal o demarcaciones.

2.90 Señalización Vertical: Dispositivos físicos que indican la forma correcta como deben transitar los usuarios de las vías; se instalan para transmitir órdenes o instrucciones mediante palabras o símbolos.

De otra parte, en cuanto a los conceptos de *demarcación* y *semáforo*, el «Glosario Manual de señalización vial» del Instituto Nacional de Vías –Invias– los define en estos términos:

Demarcación. Elemento que sirve para diferenciar un área de otra, bien sea mediante color, textura o cambio de material.

[…]

Semáforo. Son dispositivos que proporcionan indicaciones visuales para el control del tránsito de vehículos y peatones en intersecciones. Las indicaciones se hacen a través de luces con lentes de diferentes colores. El color verde corresponde a la indicación de "siga" y el color rojo a "pare", el color amarillo normalmente sirve de transición entre las fases de "siga" y "pare". Los lentes con luces de colores diferentes se ordenan verticalmente en una secuencia convencional y preestablecida de la siguiente manera: rojo, amarillo y verde [[5]](#footnote-6).

Por otro lado, sobre la obligatoriedad de aplicar documentos tipo para la contratación de actividades de semaforización se pronunció esta Agencia en el concepto C-597 del 14 de septiembre de 2020. En este concepto se indicó que, para la contratación de tales actividades –al ser conexas a la demarcación y señalización de vías, o de espacio público asociado a infraestructura de transporte– deben aplicarse los documentos tipo. Al respecto se consideró que:

[…] «si la obra a realizar es solo de semaforización» sí es obligatorio el uso de los Pliegos Tipo, claro está, siempre que el contrato se ejecute en el contexto de una obra de infraestructura de transporte o de espacio público asociado a infraestructuras de transporte. Tal afirmación se fundamenta, al menos, en dos consideraciones. Primero, en que, desde una perspectiva técnica, la semaforización es una actividad conexa a las labores de demarcación y señalización de la infraestructura de transporte como elementos que permiten organizar las interacciones de los diferentes actores de la movilidad y el tránsito como tal, sobre todo, en el contexto de la seguridad vial y las normas aplicables en dicha materia. Segundo, porque en el Anexo 3-Glosario de los Documentos Tipo, que delimita el alcance de las expresiones técnicas, la «señalización» es definida como el «Conjunto de señales destinado a regular el tránsito», las cuales, se agrega, pueden ser «[…] señales verticales y señalización horizontal o demarcaciones», de lo que se sigue que los semáforos son una forma de señalización vertical, teniendo como parámetro que el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 lo define como «Dispositivo electromagnético o electrónico *para regular el tránsito* *de vehículos, peatones* mediante el uso de señales luminosas» […].[[6]](#footnote-7)

Al referirse a la *señalización* o *demarcación* de infraestructura de transporte y espacio público asociado a esta, las actividades de la Matriz 1 arriba señaladas comprenden la instalación de semáforos, por lo que, en principio, deberían aplicarse los documentos tipo. No obstante, el objeto de la consulta obliga precisar el alcance de las actividades de *demarcación* y *señalización* en el contexto de los documentos tipo de infraestructura de transporte. En efecto, dicha precisión consiste en que el desarrollo de las actividades 1.4, 1.5, 6.13 y 6.14, comprende la instalación de semáforos o la implementación de los elementos de seguridad vial para cruces semaforizados, pero no el mantenimiento propiamente de dichos elementos, menos aún tratándose del mantenimiento eminentemente eléctrico. Esto debido a que dichas actividades fueron incluidas en la Matriz 1 en la medida en que su ejecución supone la intervención directa con obra pública de la infraestructura de transporte o espacio público asociado a esta, así como actividades que hacen parte de las labores de mejoramiento según establece la Ley 1682 de 2013 y el Decreto 769 de 2014. Sin embargo, tal inclusión no significa que cualquier actividad que suponga intervenir señales o demarcaciones deba contratarse aplicando documentos tipo.

Ciertamente el mantenimiento de semáforos encaja dentro del objeto del contrato de obra pública de acuerdo con el artículo 32.1 de la Ley 80 de 1993 [[7]](#footnote-8) - [[8]](#footnote-9), ya que a pesar de ser estos dispositivos bienes muebles, responden a los conceptos de inmuebles por adhesión[[9]](#footnote-10) o por destinación[[10]](#footnote-11), lo que sitúa su mantenimiento dentro del ámbito del contrato de obra pública. A pesar de lo anterior, de la evidente relación de los semáforos con la infraestructura de transporte y de ser estos considerados como elementos del espacio público[[11]](#footnote-12), su mantenimiento no fue incluido como una de las actividades que las entidades regidas por el EGCAP deban, obligatoriamente, contratar aplicando documentos tipo.

Si bien las actividades 1.4, 1.5, 6.13 y 6.14 de la Matriz 1 están relacionadas con la *señalización* y que de acuerdo con el Concepto C-597 del 14 de septiembre de 2020 ellas comprenden la *semaforización*, esto no implica que los documentos tipo sean aplicables al mantenimiento del sistema eléctrico de los semáforos, pues se trata de actividades diferentes. Lo anterior debido a que las actividades asociadas a los mencionados numerales de la Matriz 1 de los Documentos Tipo se refieren a la realización de la demarcación o la instalación de la señalización, excluyendo el mantenimiento. Esto quiere decir que una actividad como el mantenimiento eléctrico de semáforos se encuentra, en principio, fuera del ámbito de aplicación obligatoria de los documentos tipo de infraestructura de transporte.

De otra parte, es necesario precisar que la instalación de postes encaja dentro del contrato de obra pública. Sin embargo, esta actividad no se encuentra incluida dentro de la Matriz 1 de los documentos tipo de infraestructura de transporte, de lo que se colige que para su contratación no es obligatoria la aplicación de estos.

Ahora bien, a pesar de que la contratación de las referidas actividades, en principio se encuentra excluida de la aplicación forzosa de los documentos tipo, estas eventualmente pueden contratarse junto con otras actividades de obra respecto de las que resulte obligatorio aplicar los documentos tipo. Así, por ejemplo, una entidad estatal podría optar por estructurar un contrato de obra pública en cuyo objeto concurran el desarrollo de actividades de mantenimiento de vías urbanas –actividad 6.3– con el mantenimiento eléctrico de semáforos.

En estos eventos, las entidades estatales regidas por el EGCAP estarán obligadas a desarrollar los procesos de contratación aplicando los respectivos documentos tipo, situación en la cual actividades excluidas de los documentos tipo como, por ejemplo, el mantenimiento eléctrico de semáforos y la instalación de postes, constituirán servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. Conforme a esto, además de exigir los requisitos de experiencia aplicables al tipo de obra y actividad de infraestructura de transporte según la Matriz 1, la entidad, de conformidad con los artículos 2.2.1.2.6.1.5[[12]](#footnote-13) -[[13]](#footnote-14) y 2.2.1.2.6.3.5[[14]](#footnote-15) del Decreto 1082 de 2015, para los servicios adicionales podrá solicitar los requisitos de experiencia necesarios para la escogencia de un contratista idóneo para su desarrollo, de acuerdo con los criterios señalados en dichos artículos.

De conformidad con lo expuesto, existen actividades de obra pública que a pesar de estar relacionadas con la infraestructura de transporte, su contratación no requiere la aplicación de los documentos tipo expedidos mediante las resoluciones 044, 045 y 094 de 2020, como, por ejemplo, el mantenimiento eléctrico de semáforos. Sin embargo, las entidades estatales deben analizar en cada caso particular si el objeto que pretenden contratar supone o no la aplicación de documentos tipo y cuál es el alcance real del mismo, ya que es posible que concurran actividades incluidas dentro de su ámbito de aplicación con otras que no han sido incluidas. En dicho caso, deberán aplicarse los documentos tipo, independientemente de que la totalidad del objeto contractual no esté referido al desarrollo de actividades incluidas en la Matriz 1.

1. **Respuesta**

«[…] Si en un proceso se requiere hacer mantenimiento de un sistema eléctrico de semáforos y fruto de este se requiere instalar un mínimo porcentaje de postes, es decir de un 100% del valor del presupuesto, el 90% son aspectos de mantenimiento y parte eléctrica y electrónica y el 10% pueden ser obras mínimas como instalar algunos postes. ¿Se debe aplicar pliego tipo por ese mínimo componente de obra, o de acuerdo con la matriz de experiencia no aplica pliego tipo.? […]».

Las entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de conformidad con el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por la Ley 1882 de 2018 y modificado por la Ley 2022 de 2020, se encuentran obligadas a aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte implementados por esta Agencia para la contratación de obras públicas dirigidas a intervenir dicha infraestructura. No obstante, para determinar si deben aplicarse los documentos tipo adoptados mediante las resoluciones Nos. 044, 045, 094 de 2020, las entidades deberán verificar que el objeto a contratar encuadre dentro de alguna de las actividades señaladas en la Matriz 1. De no estar incluidas, en principio no será obligatoria la aplicación de los documentos tipo.

Conforme a esto, revisada la Matriz 1 adoptada mediante las resoluciones precitadas, se advierte que el *mantenimiento eléctrico de semáforos* y la *instalación de postes,* no se subsumen en ninguna de las actividades allí descritas, por lo que, en principio, su contratación no requiere la aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte. En todo caso, si además de estas actividades, el desarrollo del objeto contractual involucra la intervención de alguno de los tipos de infraestructura señalados en la Matriz 1, mediante las actividades que esta contempla, la entidad deberá aplicar los documentos tipo de obra pública de infraestructura de transporte. En este evento, el mantenimiento eléctrico de semáforos y la instalación de postes constituirá un servicio adicional a la obra pública de infraestructura de transporte, en virtud de lo cual la entidad podrá solicitar experiencia adicional de acuerdo con los artículos 2.2.1.2.6.1.5, 2.2.1.2.6.2.3 o 2.2.1.2.6.3.5 del Decreto 1082 de 2015, según corresponda.

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



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Alejandro Sarmiento Cantillo  Gestor T1-11 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisaron: | Karlo Fernández Cala  Gestor T1-15 de la Dirección General |
| Juan David Montoya Penagos  Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado Navarro  Subdirector de Gestión Contractual ANCP - CCE |

1. El artículo 4 de la Ley 1882 de 2020 adicionó el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual fue posteriormente modificado por la Ley 2022 de 2020, a través de la cual se atribuyó directamente a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para adoptar documentos tipo de aplicación obligatoria para las entidades regidas por el EGCAP. [↑](#footnote-ref-2)
2. El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el cual adiciona el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y dispone que: «La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

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

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

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

   »En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente». [↑](#footnote-ref-3)
3. Esta resolución corresponde a la Versión 2 de los Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, los cuales son aplicables a los procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 10 de marzo de 2020. Sin embargo, se aclara que recientemente fue expedida la Resolución 240 de 2020, implementando la Versión 3 de estos documentos, la cual es aplicable a los procedimientos cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 1 de enero de 2021.

   [↑](#footnote-ref-4)
4. Esta resolución corresponde a la Versión 1 de los Documentos Tipo de licitación de selección abreviada para obra pública de infraestructura de transporte, los cuales son aplicables a los procesos de selección cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 17 de febrero de 2020. Sin embargo, se aclara que recientemente se expidió la Resolución 241 de 2020, implementando la Versión 2 de estos documentos, la cual es aplicable a los procedimientos cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 1 de enero de 2021. [↑](#footnote-ref-5)
5. Instituto Nacional de Vías –Invias–. Glosario Manual de señalización vial. Recuperado en: <https://www.invias.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/glosario/131-glosario-manual-senalizacion-vial> [↑](#footnote-ref-6)
6. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-597 del 14 de septiembre de 2020. Radicado de entrada No. 4202013000007665. Radicado de salida No. 2202013000008787. [↑](#footnote-ref-7)
7. Ley 80 de 1993 «Artículo 32. De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

   »1o. Contrato de obra.

   »Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

   »En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto […]». [↑](#footnote-ref-8)
8. Respecto del objeto del contrato de obra pública esta Agencia ha precisado lo siguiente: «En sentido amplio, dado que la «obra» es un bien que crea la actividad humana, el hecho de que sea «pública» significa que es todo trabajo material en cuya creación o realización interviene el Estado. No obstante, el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 opta por un sentido restringido, al disponer que «Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago», de manera que este tipo de contrato no aplica a los trabajos materiales realizados sobre bienes muebles. Por lo anterior, el legislador adoptó el criterio de la tipificación del contrato de obra pública a actividades realizadas sobre bienes inmuebles, admitiendo, de forma muy amplia, la ejecución de todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles, lo cual incluye trabajos de construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de esos mismos […] el contrato de obra pública no se limita a la construcción de inmuebles, pues la definición se extiende a las actividades de mantenimiento e instalación, lo cual supone un bien preexistente. Igualmente, el concepto se extiende a cualquier trabajo realizado sobre bienes inmuebles, tales como la reforma, la demolición o el mantenimiento». Concepto C-332 del 26 de mayo de 2020. Radicado de entrada No. 4202012000003309. Radicado de salida No. 2202013000004131. [↑](#footnote-ref-9)
9. Código Civil «Artículo 657. Inmuebles por adhesión. Las plantas son inmuebles, mientras adhieren al suelo por sus raíces, a menos que estén en macetas o cajones que puedan transportarse de un lugar a otro». [↑](#footnote-ref-10)
10. Código Civil «Artículo 658. Inmuebles por destinación. Se reputan inmuebles, aunque por su naturaleza no lo sean, las cosas que están permanentemente destinadas al uso, cultivo y beneficio de un inmueble, sin embargo, de que puedan separarse sin detrimento. Tales son, por ejemplo:

    »Las losas de un pavimento.

    »Los tubos de las cañerías.

    »Los utensilios de labranza o minería, y los animales actualmente destinados al cultivo o beneficio de una finca, con tal que hayan sido puestos en ella por el dueño de la finca.

    »Los abonos existentes en ella y destinados por el dueño de la finca a mejorarla.

    »Las prensas, calderas, cubas, alambiques, toneles y máquinas que forman parte de un establecimiento industrial adherente al suelo y pertenecen al dueño de éste.

    »Los animales que se guardan en conejeras, pajareras, estanques, colmenas y cualesquiera otros vivares, con tal que estos adhieran al suelo, o sean parte del suelo mismo o de un edificio». [↑](#footnote-ref-11)
11. Al respecto el Consejo de Estado manifestó lo siguiente: «Según el artículo 82 de la Constitución Política, el Estado debe velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés general. En ese orden de ideas, el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”. La misma disposición determina que las áreas que se requieren para la circulación, bien sea peatonal o vehicular constituyen espacio público. En efecto, *es* claro que las vías vehiculares y peatonales, cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional son bienes de uso público, los cuales son considerados como elementos constitutivos artificiales del espacio público. A su vez, como quiera que los semáforos y la señalización son elementos componentes del mobiliario urbano, pertenecen al espacio público». Sección Primera. Sentencia del 15 de abril de 2010. Rad. No. 25000-23-25-000-2004-02395-01(AP). C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

    [↑](#footnote-ref-12)
12. Decreto 1082 de 2015 «Artículo 2.2.1.2.6.1.5. Bienes o servicios adicionales a la obra pública. 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 especifico, 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». [↑](#footnote-ref-13)
13. Respecto del procedimiento de selección abreviada de menor cuantía el artículo 2.2.1.2.6.2.3 del Decreto 1082 de 2015 dispone que: «Los artículos 2.2.1.2.6.1 .4. y 2.2.1.2.6.1.5. del presente Decreto aplican para la modalidad de selección abreviada de menor cuantía para la contratación obra pública de infraestructura de transporte». [↑](#footnote-ref-14)
14. Decreto 1082 de 2015 «Artículo 2.2.1.2.6.3.5. Bienes o servicios adicionales a la obra pública. 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». [↑](#footnote-ref-15)