**DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad – Aplicación – Actividad a contratar – Matriz 1 – Experiencia – Infraestructura de transporte – Glosario**

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

Para establecer si determinado objeto contractual se encuentra cobijado o no por los Documentos Tipo, es necesario determinar si el mismo se enmarca en los tipos de infraestructura, modalidades de selección y tipos de obra estandarizadas en las respectivas matrices de experiencia. De esta manera, solo resulta obligatoria la aplicación de un documento tipo en particular cuando se ha establecido que el objeto contractual y la modalidad en la que debe contratarse están dentro del ámbito de aplicación de las resoluciones expedidas para los sectores de infraestructura de transporte, agua potable-saneamiento básico y social.

**DOCUMENTOS TIPO – Combinación de experiencia – Bienes o servicios adicionales a la obra pública – Estudios y diseños – Llave en mano**

Adicionalmente, respecto a su apreciación sobre la modalidad de llave en mano, es importante señalar que, en el ordenamiento jurídico existen diversas opciones para la contratación de los estudios y diseños necesarios para la ejecución de una obra pública. En ese sentido, es viable afirmar que los estudios y diseños pueden contratarse aparte de la construcción de la obra o conjuntamente a través de un contrato de obra en la modalidad de “llave en mano”. Mediante esta modalidad, el contratista seleccionado para ejecutar el proyecto será el encargado de elaborar los estudios y diseños. Esto, en la medida en que, dependiendo del alcance de las obligaciones, el contrato llave en mano involucra todas las labores relacionadas con la obra, incluyendo los diseños, estudios de factibilidad, construcción, contratación del personal, instalaciones y suministros, y la contraprestación a cargo del contratista es la obra terminada y en funcionamiento.

Por lo tanto, si la obra que la entidad pretende ejecutar se enmarca en alguno de los tipos de proyectos o actividades incluidas en alguna de las matrices de experiencia de los documentos tipo relacionados con infraestructura de transporte u otro sector, el proceso de selección debe adelantarse utilizando dichos documentos. Esto aplica, incluso, para los contratos de obra “llave en mano” para infraestructura de transporte.

Bogotá D.C.



Señora

**Laura Vanessa Vega Barrios**

Cartagena, Bolívar

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C – 587 de 2024** |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Obligatoriedad – Aplicación – Actividad a contratar – Matriz 1 – Experiencia – Infraestructura de transporte – Glosario / DOCUMENTOS TIPO – Combinación de experiencia – Bienes o servicios adicionales a la obra pública- Estudios y diseños – Llave en mano |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20240910009227 |

Estimada señora Vega Barrios:

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 10 de septiembre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“Solicitamos se precise si la construcción de un malecón esta cobijada en la aplicación de los documentos tipo

solicitamos se precisa si sobre la modalidad llave en mano de obras de infraestructura vial para estudios, diseños y obra esta cobijada en la aplicación de los documentos tipo”.

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

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

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿la construcción de un malecón y la modalidad llave en mano de infraestructura transporte para estudios, diseños y obras, se encuentran cobijadas por los documentos tipo expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| Para establecer si determinado objeto contractual se encuentra cobijado o no por los Documentos Tipo, es necesario determinar si el mismo se enmarca en los tipos de infraestructura, modalidades de selección y tipos de obra o consultoría estandarizadas en las respectivas matrices de experiencia de los Documentos Tipo. De esta manera, solo resulta obligatoria la aplicación de un documento tipo en particular cuando se ha establecido que el objeto contractual y la modalidad en la que debe contratarse están dentro del ámbito de aplicación de las resoluciones expedidas para los sectores de infraestructura de transporte, agua potable-saneamiento básico y social.En concordancia con lo anterior, la “Matriz 1 – Experiencia” del sector de infraestructura de transporte, en su Capítulo 6 “OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA”, contiene la actividad “6.4 PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O REHABILITACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO ASOCIADO A LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE”. Conforme a esta actividad, podría considerarse que a la *“construcción de un malecón*” le aplicarían los documentos tipo, teniendo en cuenta, adicionalmente, lo establecido en la parte introductoria del Documento Base de los documentos tipo de infraestructura de transporte.Por otra parte, es importante señalar que, si la obra que la entidad pretende ejecutar se enmarca en alguno de los tipos de proyectos o actividades incluidas en alguna de las matrices de experiencia de los documentos tipo relacionados con infraestructura de transporte u otro sector, el proceso de selección debe adelantarse utilizando dichos documentos. Esto aplica, incluso, para los contratos de obra “llave en mano” para infraestructura de transporte.Es decir, en caso de que se considere necesario exigir experiencia adicional para la contratación de bienes o servicios adicionales a la obra pública, como la realización de los diseños de la obra, procede la aplicación del artículo 4 de la Resolución 240 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 0045 de 2020”. Esta norma dispone que, en los eventos en los que el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública, la entidad estatal deberá aplicar los Documentos Tipo, por lo que la entidad puede incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, como sería la realización de los diseños de la obra.  |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* Los Documentos Tipo expedidos por esta Agencia en ejercicio de la potestad otorgada por la Ley 2022 de 2020 son de obligatoria observancia por parte de las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–. Debido a esto, tales entidades deben aplicar de manera forzosa los Documentos Tipo para desarrollar los Procesos de Contratación en los objetos y modalidades cobijadas por los Documentos Tipo.
* Para establecer si determinado objeto contractual se encuentra cobijado o no por los Documentos Tipo, es necesario determinar si el mismo se enmarca en los tipos de infraestructura, modalidades de selección y tipos de obra estandarizadas en las respectivas matrices de experiencia. De esta manera, solo resulta obligatoria la aplicación de un documento tipo en particular cuando se ha establecido que el objeto contractual y la modalidad en la que debe contratarse están dentro del ámbito de aplicación de las resoluciones expedidas para los sectores de infraestructura de transporte, agua potable-saneamiento básico y social.
* Para el sector de infraestructura de transporte, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha expedido Documentos Tipo[[1]](#footnote-2) 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 ha expedido documentos tipo de concurso de méritos para contratar la interventoría y la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte.
* Las matrices de experiencia de esos documentos tipo establecen los tipos de obra de infraestructura de transporte. Con respecto a la actividad a contratar, la Matriz 1 establece cuáles son las actividades que corresponden a cada uno de los tipos obra, con el fin de que la entidad identifique aquellas en las cuales se enmarca, de mejor forma, el objeto que pretende ejecutar y determine los requisitos de experiencia exigibles. Por último, el documento establece los rangos dentro de los cuales se debe identificar el presupuesto del proceso de contratación.
* Así las cosas, en la etapa de planeación, la entidad estatal debe identificar el tipo de obra y las actividades definidas en la “Matriz 1 – Experiencia”, atendiendo al alcance del objeto a contratar. De esta manera, la “experiencia general” y la “experiencia específica” se solicitarán de acuerdo con la actividad a contratar, con la cuantía del procedimiento y teniendo en cuenta las condiciones técnicas requeridas por la entidad, aspecto que deberá acreditarse de acuerdo con las instrucciones establecidas en dicha matriz para cada actividad.
* Teniendo en cuenta el objeto de su consulta, para poder determinar si a la “*construcción de un malecón*” le pueden aplicar los documentos tipo, es importante señalar la definición de *“malecón”* según el Diccionario de la Real Academia Española[[2]](#footnote-3): “*Murallón o terraplén que se hace para defenderse de las aguas. […] Paseo que corre paralelo a la orilla del mar o de un río.”* Asimismo, el referido Diccionario establece como sinónimos de *“malecón”* los siguientes: dique, escollera, espigón, rompeolas, molo, tajamar.
* Por otra parte, debe indicarse que el “Anexo 3 – Glosario” que hace parte de los documentos tipo de infraestructura de transporte, establece la siguiente definición de Espacio Público Asociado a la Infraestructura de Transporte y, particularmente, en su numeral 2.39, incluyen los malecones como este tipo de espacio público:

**“2.39. Espacio Público Asociado a la Infraestructura de Transporte:** Elementos constitutivos artificiales o construidos[[3]](#footnote-4), tales como:

1. Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:
	* Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, ***malecones,*** paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamiento bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles.
	* Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos.

Para los fines de los Documentos Tipo se entiende que estos elementos del Espacio Público deberán estar asociados o vinculados a una infraestructura de transporte.” (Énfasis fuera del texto original).

* En concordancia con lo anterior, la “Matriz 1 – Experiencia” del sector de infraestructura de transporte, en su Capítulo 6 “OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA”, contiene la actividad “6.4 PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O REHABILITACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO ASOCIADO A LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE”. Conforme a esta actividad, podría considerarse que a la *“construcción de un malecón*” le aplicarían los documentos tipo, teniendo en cuenta, adicionalmente, lo establecido en la parte introductoria del Documento Base de los documentos tipo de infraestructura de transporte, en la cual se indica lo siguiente:

“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; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015.”

* Adicionalmente, respecto a su apreciación sobre la modalidad de llave en mano, es importante señalar que, en el ordenamiento jurídico existen diversas opciones para la contratación de los estudios y diseños necesarios para la ejecución de una obra pública. En ese sentido, es viable afirmar que los estudios y diseños pueden contratarse aparte de la construcción de la obra o conjuntamente a través de un contrato de obra en la modalidad de “llave en mano”. Mediante esta modalidad, el contratista seleccionado para ejecutar el proyecto será el encargado de elaborar los estudios y diseños. Esto, en la medida en que, dependiendo del alcance de las obligaciones, el contrato llave en mano involucra todas las labores relacionadas con la obra, incluyendo los diseños, estudios de factibilidad, construcción, contratación del personal, instalaciones y suministros, y la contraprestación a cargo del contratista es la obra terminada y en funcionamiento.
* Por lo tanto, si la obra que la entidad pretende ejecutar se enmarca en alguno de los tipos de proyectos o actividades incluidas en alguna de las matrices de experiencia de los documentos tipo relacionados con infraestructura de transporte u otro sector, el proceso de selección debe adelantarse utilizando dichos documentos. Esto aplica, incluso, para los contratos de obra “llave en mano” para infraestructura de transporte.
* Es decir, en caso de que se considere necesario exigir experiencia adicional para la contratación de bienes o servicios adicionales a la obra pública, como la realización de los diseños de la obra, procede la aplicación del artículo 4 de la Resolución 240 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 0045 de 2020”. Esta norma dispone que, en los eventos en los que el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública, la entidad estatal deberá aplicar los Documentos Tipo, por lo que la entidad puede incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, como sería la realización de los diseños de la obra.
* En armonía con el artículo señalado, si de manera excepcional la entidad estatal considera que el contratista de la obra que debe contratarse a través de la aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte debe ejecutar bienes o servicios adicionales, como en el caso de los diseños necesarios para la obra, puede incluir la experiencia adicional para evaluar la idoneidad de los proponentes, cumpliendo con los requisitos establecidos en los documentos tipo aplicables.
* De todas maneras, debe resaltarse que la regla general frente a la aplicación de los documentos tipo es su inalterabilidad. Por lo tanto, no se podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación señalados en los documentos tipo.
* Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, corresponde a cada entidad definir la conveniencia técnica, jurídica y financiera de contratar la realización de los estudios y diseños de forma conjunta con la obra, o hacerlo mediante procesos de contratación separados, de acuerdo con lo expuesto.
1. **Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 2022 de 2020, artículo 1.
* Documentos Tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–. Disponibles en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/04-documentos-tipo-para-licitacion-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-version>.
 |

1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente analizó el fundamento normativo de los documentos tipo en la contratación estatal, entre otros, en los siguientes 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-009 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 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 de 2020 del 11 de diciembre de 2020, C-798 del 25 de enero de 2021, C-027 del 1 de marzo de 2021 y C-204 del 6 de mayo de 2021, C-215 del 12 de mayo de 2021, C-224 del 20 de mayo, C-264 del 2 de junio del 2021, C-268 del 3 de junio de 2021, C-312 del 29 de junio de 2021, C-344 del 13 de julio de 2021, C-384 del 30 de julio de 2021, C-412 del 17 de agosto de 2021, C-433 del 20 de agosto de 2021, C-471 del 30 de agosto de 2021, C-450 del 31 de agosto de 2021, C-473 del 7 de septiembre de 2021, C-591 del 31 de agosto de 2021, C-493 del 13 de septiembre de 2021, C-569 del 12 de octubre de 2021, C-599 del 26 de octubre de 2021, C-643 del 17 de noviembre de 2021 y C-356 del 6 de julio de 2022, C-654 del 7 de octubre de 2022, C-874 del 22 de diciembre de 2022, C-909 del 5 de enero de 2023, C-945 del 17 de febrero de 2023, C-042 del 29 de marzo de 2023, C-051 del 28 de abril de 2023, C-299 del 24 de julio de 2023 y C-290 del 28 de julio de 2023, etc. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrá encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual.

La invitamos a revisar la cuarta edición del Boletín de Relatoría de 2024, en el cual se explicaron los cambios más relevantes que fueron incorporados en los Documentos Tipo para el sector de Infraestructura de Transporte, en las modalidades de selección de Licitación de Obra Pública, Selección Abreviada de Menor Cuantía y Mínima Cuantía. Puede consultarlo en el siguiente enlace: [BOLETÍN DE RELATORÍA 2024 – IV | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital%2Fboletin-de-relatoria-2024-iv&data=05%7C02%7Ckevin.herrera%40colombiacompra.gov.co%7C616b83c3423e4d31151908dce489c00d%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638636527545132190%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=ZRYa5zZu2bdJ72ucA5RnY1qOEOv5odLYKbXBlCip0p0%3D&reserved=0)

Por último, los 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 aquí 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,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Kevin Arlid Herrera SantaContratista de la Subdirección de Gestión ContractualLida Milena Guanumen PachecoContratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó: | Juan David Cárdenas CabezaContratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

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> [↑](#footnote-ref-2)
2. Disponible en: https://dle.rae.es/ [↑](#footnote-ref-3)
3. Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.3.1.5. Numeral 1.2. [↑](#footnote-ref-4)