

MATRIZ 1 – Experiencia – Requisitos de experiencia general y específica

De esta manera, la entidad estatal que adelanta un proceso de interventoría de infraestructura de transporte debe definir la experiencia exigible, teniendo en cuenta las condiciones fijadas en la Matriz 1, de acuerdo con los siguientes pasos:

- a) Establecer si se trata de un proyecto de complejidad baja-media o alta, y en función de ello establecer la Matriz 1 aplicable.
- b) Identificada la respectiva Matriz 1, la entidad deberá determinar el tipo de infraestructura sobre el cual recae la obra a ejecutar. Al respecto esta matriz contiene ocho (8) secciones que corresponden a los tipos de infraestructura estandarizados.
- c) Definido el tipo de infraestructura, identificar la «ACTIVIDAD A CONTRATAR» acorde con la matriz 1.
- d) Identificar el rango en el cual se encuentra el proceso de contratación de acuerdo con el presupuesto oficial.
- e) Identificar la «experiencia general» exigible acorde con la Matriz 1 teniendo en cuenta la actividad a contratar y el rango de la cuantía del Proceso de Contratación.
- f) Identificar la «experiencia específica» exigible y el porcentaje de dimensionamiento que se puede solicitar acorde con la longitud a ejecutar, de acuerdo con la cuantía del proceso de contratación. Cuando en la «experiencia específica» se indiquen las siglas N.A significa que la entidad estatal no puede exigir a los proponentes experiencia específica en los procesos de contratación.
- g) Establecidos los requisitos de experiencia exigibles, la entidad deberá consignarlos en los apartados grises entre corchetes del numeral 3.5.2 del documento base, para que los oferentes puedan conocer los requisitos de experiencia general y específica exigidos por la entidad.

MATRIZ 1 – Experiencia – Alta complejidad – Experiencia general – Numeral 4.2 – Conjunción copulativa

debe tenerse en cuenta que «y» es una conjunción, la cual es definida como: «[...] 4. f. Gram. Clase de palabras invariables, generalmente átonas, cuyos elementos manifiestan relaciones de coordinación o subordinación entre palabras, grupos sintácticos u oraciones». Conforme a esto, el referido conector es una conjunción de carácter coordinante, esto significa, «[...] que enlaza elementos sintácticos mediante coordinación». Específicamente, es una conjunción coordinante copulativa, es decir «[...] que forma conjuntos cuyos elementos se suman».

[...] respecto del objeto de la consulta, es menester afirmar que la experiencia general establecida para la actividad 4.2 en la Matriz 1 de los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, debe ser exigida y acreditada según lo sugiere el texto mediante el que se consagra el requisito. En el caso de la actividad objeto de consulta, esto implica que el requerimiento establecido como experiencia general comprende, por un lado, actividades de «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO O REHABILITACIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA», y por otro lado, actividades de «ATENCIÓN OBRAS DE EMERGENCIAS MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA». En ese sentido, dado el carácter de conjunción copulativa de la expresión «y», la conclusión no es otra distinta a que, el requisito de experiencia general involucra, necesariamente, actividades que se mencionan previa y posteriormente al referido conector, por lo que, para cumplir el requisito, es necesario acreditar experiencia en algunas de los objetos que se enlistan antes de «y», pero también en alguno de los que se señalan después.

Bogotá, 30 de Junio del 2022

Señor
Jiovan Darío Ríos Gómez
Envigado, Antioquia

Concepto C – 420 de 2022

Temas: MATRIZ 1 – EXPERIENCIA – Requisitos de experiencia general y específica / MATRIZ 1 – EXPERIENCIA – Alta complejidad – Experiencia general – Numeral 4.2 – Conjunción copulativa

Radicación: Respuesta a consulta P20220517004849

Estimado señor Ríos:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 16 de mayo de 2022.

1. Problema planteado

Con relación a la experiencia general definida en la «Matriz 1 - Experiencia» de los Documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, usted formula la siguiente consulta:

«En relación con la experiencia general exigida para procesos cuya actividad a es 4.2 [...] Favor precisar si como parte del alcance de los contratos aportados es requisito acreditar experiencia en atención de obras de emergencias, o si se cumple con la experiencia si todos los contratos aportados incluyen dentro de su alcance obras de estabilización de taludes o recuperación de banca en calidad de Construcción o Mejoramiento o Mantenimiento o Rehabilitación [...] El problema de interpretación consiste en que al emplear la conjunción “Y” se entiende como si fuese obligatoria la acreditación de experiencia en proyectos de "atención de obras de emergencias"».

2. Consideraciones



Para resolver el objeto de la consulta, se analizarán los siguientes temas: i) Fundamentos normativos de los documentos tipo y ii) Documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte: acreditación de experiencia general para proyectos atención obras de emergencias mediante obras de estabilización de taludes o recuperación de banca.

Antes de abordar los problemas planteados, es importante señalar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en diferentes conceptos sobre la forma de establecer y acreditar la experiencia exigible en procesos de contratación adelantados con documentos tipo, entre otros, en los conceptos C-056 del 8 de enero de 2020, C-069 del 24 de enero de 2020, C-097 del 5 de febrero de 2020, C-198 del 17 de abril de 2020, C 325 del 26 de mayo de 2020, C-444 del 13 de julio de 2020, C-466 del 24 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 de 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-630 del 21 de octubre de 2020, C-633 del 2 de octubre de 2020, C-643 del 26 de octubre de 2020, C-635 del 29 de octubre de 2020, C-716 del 30 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-713 del 2 de diciembre de 2020, C-105 del 26 de marzo de 2021, C-152 del 12 de abril de 2021, C-361 del 10 de agosto de 2021, C-464 de 13 de septiembre de 2021, C-649 de 17 de noviembre de 2021 y C-018 del 22 de febrero de 2022. Por su parte, el entendimiento de la conjunción “y” contenida en el numeral 4.2 fue analizada en el concepto C-200 del 18 de abril de 2022. Las tesis desarrolladas en estos conceptos se reiteran y se complementan en lo pertinente a continuación.

2.1. Antecedentes y fundamentos de los documentos del sector de infraestructura de transporte

La adopción de los documentos tipo obligatorios en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007¹. Esta norma facultó al Gobierno Nacional para expedirlos, pero solo cuando se tratara de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Sin embargo, esta facultad no ha sido ejercida hasta la actualidad.

Debido a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 es el antecedente más relevante respecto a los documentos tipo. A partir de esta norma se determinó la obligatoriedad para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de

¹ «Parágrafo 3. 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».



la Administración Pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el Gobierno Nacional. Debe señalarse que en virtud de la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte y, por tanto, es importante explicar el proceso previsto en dicho cuerpo normativo.

El artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 establecía que el Gobierno Nacional adoptaría 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 y consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los Procesos de Contratación que adelantaran².

Asimismo, señalaba que, dentro de los documentos tipo, el gobierno adoptaría de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el gobierno tendría en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local. Por último, se facultaba al gobierno para adoptar los documentos tipo cuando lo considerara necesario en relación con otros contratos o procesos de selección.

De la norma descrita se concluía lo siguiente: i) la adopción de los documentos tipo estaba en cabeza del Gobierno Nacional. ii) Estos debían relacionarse con procesos de obra públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños y, finalmente, consultoría en ingeniería para obras. iii) Eran de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. iv) En los documentos tipo se indicarían las condiciones generales de los requisitos habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera para cada modalidad de selección. v) El

² Ley 1882 de 2018: «Artículo 4. 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, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

»La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

»Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional».

Gobierno Nacional tenía la facultad de adoptar documentos tipo en otros contratos o procesos de selección. Por último, vi) los documentos tipo serían adoptados por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación.

Esta norma fue estudiada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-119 de 2020. Al respecto, indicó que la adopción de los documentos tipo no afectaba la autonomía de las entidades territoriales, en cuanto la estandarización se predicaba únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección del contratista, materia en la que existe reserva de ley y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. De igual manera, se establece que esta autonomía se garantiza con la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato³.

De este modo, los documentos tipo no afectan la autonomía de las entidades territoriales. Lo anterior, debido a que la definición de los requisitos habilitantes y de aspectos técnicos de la escogencia del contratista en los Procesos de Contratación, son aspectos en los que el legislador tiene amplia libertad de configuración normativa y, por tanto, puede atribuir dicha regulación al Gobierno Nacional. Ahora, dicha autonomía se materializa cuando las entidades territoriales deciden iniciar una convocatoria para satisfacer sus necesidades para la adquisición de un bien, obra o servicio, y además se incluyen en la minuta del contrato las condiciones particulares del negocio jurídico a celebrar.

Dada la relevancia económica y el impacto que tienen en el nivel territorial los proyectos de obra en el sector transporte, el Gobierno Nacional, en vigencia del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por el cual se adicionó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, inició la implementación gradual de documentos tipo mediante el Decreto 342 de 2019, relacionado con los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte. Luego se expidió el Decreto 2096 de 2019, que permitió el desarrollo de los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de obras públicas de infraestructura de transporte que se adelantaran por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía.

Finalmente, se profirió el Decreto 594 de 2020, frente a los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura de transporte que se surtieran por la modalidad de mínima cuantía. Estos documentos fueron implementados y desarrollados

³ Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. «Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato».



por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por medio de la Resolución 1798 de 2019 –derogada por la Resolución 045 de 2020–, la Resolución 044 de 2020 y la Resolución 094 de 2020.

Con posterioridad a la adopción de los anteriores documentos tipo, se expidió la Ley 2022 de 2020, norma que modificó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que había sido adicionado por la Ley 1882 de 2018⁴. Con esta modificación, si bien se mantuvo el mandato de aplicación obligatoria de los documentos tipo por parte de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se atribuyó, específicamente, a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente la competencia para su adopción. En este marco, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorgó esta competencia, esta Agencia emitió la Resolución 160 de 2020, «Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión». Asimismo, con fundamento en dicha Ley, se profirió 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».

De igual manera, se expidió la Resolución 241 de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020». También entró en vigencia la Resolución 256 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo

⁴ Ley 2022 de 2020: «**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».



para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte», así como la Resolución 193 de 2021, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte».

Los documentos tipo también han sido objeto de modificaciones para adecuarlos a los factores de desempate del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020 –Resolución 161 del 17 de junio de 2021–, así como la regla de origen del Decreto 680 de 2021 –Resolución 304 del 13 de octubre de 2021–. Particularmente, el documento tipo de mínima cuantía para obra pública de infraestructura de transporte también fue ajustado mediante la Resolución 146 del 25 de marzo de 2022. Lo anterior sin perjuicio de la reciente expedición de la Resolución 275 del 24 de junio de 2022, acto administrativo que actualiza los documentos tipo de la Agencia con las reglas del Decreto 1860 de 2021, el cual aplicará a los Procesos de Contratación cuyo aviso de convocatoria se publique a partir del 29 de agosto de 2022.

En cuanto al ámbito de aplicación de estos documentos, es preciso explicar que cada una de estas resoluciones está relacionada con un sector, un objeto contractual y una modalidad de selección específica. Esto de tal manera que las entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al momento de adelantar un proceso de contratación asociado a uno de los sectores para los que se han implementado documentos tipo, deben consultar el contenido de los respectivos documentos tipo, para determinar si la modalidad de escogencia y el objeto a contratar son o no subsumibles dentro de lo dispuesto en aquellos. De ser esto así, la entidad estará obligada a adelantar el proceso de contratación aplicando los documentos tipo del caso.

Es importante advertir que todas las resoluciones mediante las que se han adoptado documentos tipo consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los *Documentos del Proceso* los requisitos 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 dichos documentos son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

Por último, cabe aclarar que la Agencia Nacional de Contratación Pública sigue avanzando en nuevos documentos tipo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos exigen un minucioso desarrollo en el cual se consideran las observaciones de las entidades técnicas y especializadas con la finalidad de adoptar documentos tipo que contengan las mejores prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.



2.2. Documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte: acreditación de experiencia general para proyectos atención obras de emergencias mediante obras de estabilización de taludes o recuperación de banca

Para efectos de los Documentos Tipo adoptados mediante la Resolución No. 256 de 2020, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte⁵ que se adelanten por la modalidad de concurso de méritos, la acreditación del requisito habilitante de experiencia se aborda desde distintos criterios. En primer lugar, los contratos presentados por los proponentes deben corresponder a la actividad o actividades de experiencia general y específica que la entidad exija en el pliego de condiciones, de acuerdo con los parámetros señalados en la Matriz 1. En segundo lugar, los proponentes deben acreditar el cumplimiento de las condiciones fijadas con mínimo uno (1) y máximo seis (6) contratos, que debieron terminar antes de la fecha de cierre del proceso de contratación. Por último, el número de contratos aportados por el proponente debe certificar un valor mínimo en relación con el presupuesto oficial del proceso en SMMLV, cuya verificación se hará de acuerdo con la sumatoria de los valores totales ejecutados de los contratos que cumplan con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones.

Para fijar las condiciones que deben cumplir los contratos aportados, en términos de actividades ejecutadas, las entidades deberán emplear la Matriz 1, documento que estandariza las condiciones de experiencia general y/o experiencia específica que deben requerir las entidades estatales de acuerdo con: i) el tipo interventoría a obras de infraestructura de transporte; ii) la actividad a contratar, y iii) la cuantía del proceso de contratación.

En relación con el primer aspecto, la Matriz 1 está constituida por ocho (8) tipos de consultoría a obras de infraestructura de transporte, identificadas con un número y su descripción, los cuales son: 1. interventoría a obras en vías primarias o secundarias. 2. interventoría a obras en vías terciarias. 3. interventoría a obras marítimas y fluviales. 4. interventoría a obras en vías primarias o secundarias o terciarias para atención, prevención o mitigación de emergencias diferentes a contratación directa. 5. interventoría a obras férreas. 6. interventoría a obras infraestructura vial urbana. 7. interventoría a obras en puentes. 8. interventoría a obras aeroportuarias.

Estas determinan el marco para la aplicación de los documentos tipo, dado que comprenden todas aquellas actividades que constituyen interventoría de infraestructura de transporte y que han sido objeto de estandarización mediante la Resolución No. 256 de 2020 para los procesos de concurso de méritos. En ese sentido, de acuerdo con el «Documento Base», estos documentos tipo aplican a los procesos de interventoría de obra

⁵ Modificados mediante la Resolución No. 161 de 2021.



de infraestructura de transporte celebrados en la modalidad de concurso de méritos, que correspondan con las actividades definidas en la «Matriz 1 – Experiencia».

Con respecto a la actividad a contratar, la Matriz 1 establece cuáles son las que corresponden a cada uno de los tipos interventoría de infraestructura mencionados, con el fin de que la entidad identifique aquellas en las cuales puede encuadrarse, de mejor forma, el objeto que pretende ejecutar y determinar los requisitos de experiencia exigibles de acuerdo con la legislación aplicable en la materia, como lo es la Ley 1682 de 2013 por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Por ejemplo, para lo relacionado con «4. INTERVENTORÍA A OBRAS EN VIAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O TERCIARIAS O URBANAS PARA ATENCIÓN, PREVENCIÓN O MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS DIFERENTES A CONTRATACIÓN DIRECTA», la entidad podrá verificar la experiencia requerida en su proceso, de acuerdo con las siguientes actividades: «4.1 Interventoría a Proyectos de: atención o prevención o mitigación de sitios de emergencias mediante montaje o desmontaje puentes metálicos modulares», «4.2 Interventoría a Proyectos de: atención o prevención o mitigación de sitios de emergencias mediante obras de estabilización de taludes o recuperación de banca», «4.3 Interventoría a Proyectos de: atención o prevención o mitigación de sitios de emergencias mediante obras de remoción de derrumbes», «4.4 Interventoría a Proyectos de: atención o prevención o mitigación de sitios de emergencias mediante obras hidráulicas», «4.5 Interventoría a Proyectos de: atención o prevención o mitigación de canales hidráulicos, cuerpos de agua canalizados mediante obras hidráulicas».

Por último, el documento establece los rangos dentro de los cuales se debe identificar el presupuesto del proceso de contratación. Estos abarcan las cuantías mínimas y máximas que son frecuentes en los procesos de contratación de consultoría de estudios de ingeniería de obra pública de infraestructura de transporte, y son resultado de las exigencias señaladas en el inciso 3 del parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 –modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020–, conforme al cual las condiciones fijadas en los documentos tipo deben tener en cuenta la cuantía, la naturaleza y la especialidad de la contratación.

Estos tres factores determinan el requisito de experiencia establecido en los documentos tipo desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, e incluido en la Matriz 1, que es resultado del mandato establecido en la Ley 2022 de 2020, por lo que son de obligatorio cumplimiento. Igualmente, se encuentran sometidos a la regulación prevista en la Resolución No. 256 de 2020 y, por tanto, la regla general es que no pueden ser alterados, modificados o adicionados en su contenido.

Ahora bien, en el numeral «10.1 Acreditación de la experiencia del proponente» del «documento base» o pliego tipo adoptado, se establece que la entidad «debe justificar expresa y suficientemente la implementación de las condiciones para un proyecto de consultoría de baja-media, o alta complejidad técnica según la “Matriz 1 – Experiencia”».



En otras palabras, en los documentos tipo de interventoría de infraestructura de transporte, se contemplan dos matrices de experiencia: i) para proyectos de baja o media complejidad técnica y ii) para proyectos de alta complejidad técnica. En ese orden, la entidad deberá establecer si aplica la Matriz 1 de proyectos de complejidad media-baja o la de proyectos de complejidad alta, para luego subsumir el objeto contractual en alguno de los tipos de consultoría de obra y actividades incluidos en la matriz, estableciendo los requisitos de experiencia exigibles según la cantidad de SMMLV del presupuesto oficial del respectivo proceso de contratación.

De esta manera, la entidad estatal que adelanta un proceso de interventoría de infraestructura de transporte debe definir la experiencia exigible, teniendo en cuenta las condiciones fijadas en la Matriz 1, de acuerdo con los siguientes pasos:

a) Establecer si se trata de un proyecto de complejidad baja-media o alta, y en función de ello establecer la Matriz 1 aplicable.

b) Identificada la respectiva Matriz 1, la entidad deberá determinar el tipo de infraestructura sobre el cual recae la interventoría a ejecutar. Al respecto, esta matriz contiene ocho (8) secciones que corresponden a los tipos de interventoría de infraestructura estandarizados.

c) Definido el tipo de interventoría de infraestructura, identificar la «ACTIVIDAD A CONTRATAR» acorde con la Matriz 1.

d) Luego, identificar el rango en el cual se encuentra el proceso de contratación de acuerdo con el presupuesto oficial.

e) Identificar la «experiencia general» exigible acorde con la Matriz 1, teniendo en cuenta la actividad a contratar y el rango de la cuantía del Proceso de Contratación.

f) Identificar la «experiencia específica» exigible y el porcentaje de dimensionamiento que se puede solicitar acorde con la magnitud requerida, de acuerdo con la cuantía del proceso de contratación. Cuando en la «experiencia específica» se indiquen las siglas *N.A.*, significa que la entidad estatal no puede exigir a los proponentes experiencia específica en los procesos de contratación.

g) Establecidos los requisitos de experiencia exigibles, la entidad deberá consignarlos en los apartados grises entre corchetes del numeral 10.1.1 del documento base, para que los oferentes puedan conocer los requisitos de experiencia general y específica exigidos por la entidad.

Es importante advertir que los aspectos entre corchetes «[]» pueden modificarse por la entidad contratante, según los lineamientos establecidos para tal fin por los documentos tipo. En todo caso, la «experiencia general» y la «experiencia específica» requerida es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios fijados en los documentos tipo, de acuerdo con el tipo de consultoría de infraestructura de transporte, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación. Por lo tanto, no se podrán exigir



actividades o cantidades distintas a las previstas en la «Matriz 1 – Experiencia» o restringir a una actividad específica cuando dicho formato determine que la experiencia puede acreditarse mediante una de varias actividades.

De esta forma, cuando la entidad estatal –de acuerdo con el alcance del objeto contractual– identifique el tipo de interventoría de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del proceso de contratación, debe determinar la «experiencia general» y la «experiencia específica» con fundamento en la Matriz 1, conforme a la metodología previamente expuesta. Esta experiencia debe solicitarse en las condiciones allí previstas, con la descripción completa que corresponda a la experiencia general y específica.

Varios de los requisitos de experiencia general y específica contemplados en la Matriz 1 exigen que los contratos que se aporten para acreditarlos den cuenta de la ejecución de cierto porcentaje de dimensionamiento respecto del proyecto ofertado, o un porcentaje del presupuesto oficial del mismo. El dimensionamiento supone que la experiencia a exigirse estará determinada por la longitud –u otra magnitud– que se pretende intervenir, de tal manera que a quienes estén interesados en participar se le exigirá, por ejemplo, acreditar experiencia específica en proyectos en donde hayan intervenido un porcentaje de dicha longitud establecida en kilómetros en la Matriz 1. De igual forma, cuando se exijan requisitos en función del porcentaje del presupuesto oficial, el valor de él o los contratos que se aporten deberán igualar o superar la equivalencia del porcentaje exigible expresado en SMMLV.

Revisada la referida Matriz 1 para proyectos de baja, media y alta complejidad técnica de los Documentos Tipo de Interventoría obra pública de infraestructura de transporte, se advierte que dentro del tipo de infraestructura «4. INTERVENTORÍA A OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O TERCIARIAS O URBANAS PARA ATENCIÓN, PREVENCIÓN O MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS DIFERENTES A CONTRATACIÓN DIRECTA», se contemplan las siguientes actividades: «4.1 Interventoría a Proyectos de: atención obras de emergencias mediante montaje o desmontaje puentes metálicos modulares [...] «4.2 Interventoría a Proyectos de: atención obras de emergencias mediante obras de estabilización de taludes o recuperación de banca» [...] 4.3 Interventoría a Proyectos de: atención obras de emergencias mediante obras de remoción de derrumbes [...] 4.4 Interventoría a Proyectos de: atención obras de emergencias mediante obras hidráulicas [...] 4.5 Interventoría a Proyectos de: obras de emergencias para la atención de sitios críticos en puentes vehiculares o férreos».

Para el caso de la actividad relacionada con el numeral «4.2 INTERVENTORÍA A PROYECTOS DE: ATENCIÓN OBRAS DE EMERGENCIAS MEDIANTE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA», de acuerdo con la «Matriz 1 – Experiencia», la experiencia general que se debe solicitar es «INTERVENTORÍA A PROYECTOS DE: CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO O REHABILITACIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA y ATENCIÓN OBRAS DE EMERGENCIAS MEDIANTE

LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA» [Énfasis fuera de texto].

La experiencia específica depende de la cuantía del proceso de contratación. Para contratos de menos de 100 SMMLV o entre 100 a 1.000 SMMLV, la entidad deberá exigir que por lo menos un contrato para acreditar la experiencia general corresponda a la «INTERVENTORÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA» cuyo valor sea como mínimo al 70% del presupuesto oficial. Entre 1.001 y 27.000 SMMLV, la entidad deberá exigir por lo menos un contrato cuyo objeto corresponda al mencionado anteriormente cuyo valor sea como mínimo el 60% del presupuesto oficial. Finalmente, cuando es mayor a 27.001 SMMLV, la entidad deberá exigir que por lo menos uno de los contratos válidos aportados acredite la «INTERVENTORÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA» cuyo valor sea como mínimo al 50% del presupuesto oficial.

Ahora bien, su consulta pregunta sobre el sentido en el que debe ser entendido el requisito de experiencia general, en consideración a las múltiples actividades a las que se refiere el texto incluido en la Matriz 1. Particularmente, usted indaga en torno a la función que cumple el conector «y», en la medida es determinante para establecer si el cumplimiento del requerimiento necesariamente requiere que se acredite experiencia en todas las actividades mencionadas, o solo en algunas de ellas.

Sobre el particular, en *primer lugar*, debe tenerse en cuenta que «y» es una conjunción, la cual es definida como: «[...] 4. f. *Gram.* Clase de palabras invariables, generalmente átonas, cuyos elementos manifiestan relaciones de coordinación o subordinación entre palabras, grupos sintácticos u oraciones»⁶. Conforme a esto, el referido conector es una conjunción de carácter coordinante, esto significa, «[...] que enlaza elementos sintácticos mediante coordinación»⁷. Específicamente, es una conjunción coordinante copulativa, es decir «[...] que forma conjuntos cuyos elementos se suman»⁸.

En *segundo lugar*, es importante recordar que, para el procedimiento de concurso de méritos, la Resolución No. 256 de 2020 dispone la inalterabilidad de los documentos tipo, regla en virtud de la cual 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

⁶ Real Academia Española. Consultado el 8 de abril de 2022 en: <https://dle.rae.es/conjunci%C3%B3n>

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Ibíd.*



Colombia Compra Eficiente, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, 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, salvo en los espacios en los que expresamente se señale que pueden ser modificados.

Como una manifestación de este principio de inalterabilidad, la Matriz 1 entre las reglas para definir la experiencia exigible en el proceso de contratación, establece que la «[...] experiencia general que solicite la entidad debe respetar toda la descripción prevista en la “Matriz 1 – Experiencia” para la “actividad a contratar”, incluidas las Notas aclaratorias». Según esto cuando una entidad estatal aplica el pliego tipo para la contratación de alguna de las actividades incluidas en la Matriz 1, forzosamente debe exigir el requisito de experiencia general, tal cual se consagra en dicho documento. Esto además obedece al carácter obligatorio que el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la Ley 2022 de 2020, otorga a los pliegos tipo expedidos por esta Agencia, en atención al cual se estandarizan requisitos de experiencia en la Matriz 1.

Conforme a lo anterior, respecto del objeto de la consulta, es menester afirmar que la experiencia general establecida para la actividad 4.2 en la Matriz 1 de los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, debe ser exigida y acreditada según lo sugiere el texto mediante el que se consagra el requisito. En el caso de la actividad objeto de consulta, esto implica que el requerimiento establecido como experiencia general comprende, por un lado, actividades de interventoría para la «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO O REHABILITACIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA», y por otro lado, actividades de interventoría para la «ATENCIÓN OBRAS DE EMERGENCIAS MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA». En ese sentido, dado el carácter de conjunción copulativa de la expresión «y», la conclusión no es otra distinta a que, el requisito de experiencia general involucra, necesariamente, actividades que se mencionan previa y posteriormente al referido conector, por lo que, para cumplir el requisito, es necesario acreditar experiencia en algunas de los objetos que se enlistan antes de «y», pero también en alguno de los que se señalan después.

3 Respuesta

Con relación a la experiencia general definida en la «Matriz 1 - Experiencia» de los Documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, usted formula la siguiente consulta:

«En relación con la experiencia general exigida para procesos cuya actividad a es 4.2 [...] Favor precisar si como parte del alcance de los contratos aportados es requisito acreditar experiencia en atención de obras de emergencias, o si se cumple con la experiencia si todos los contratos aportados incluyen dentro de

su alcance obras de estabilización de taludes o recuperación de banca en calidad de Construcción o Mejoramiento o Mantenimiento o Rehabilitación [...] El problema de interpretación consiste en que al emplear la conjunción “Y” se entiende como si fuese obligatoria la acreditación de experiencia en proyectos de "atención de obras de emergencias"».

De conformidad con lo expuesto, la experiencia general establecida para la actividad 4.2 en la «Matriz 1 – Experiencia» para proyectos de documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, debe ser exigida y acreditada según lo sugiere el texto mediante el que se consagra el requisito. Al efecto, la Matriz 1 señala como experiencia general la «INTERVENTORÍA A PROYECTOS DE: CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO O REHABILITACIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA y ATENCIÓN OBRAS DE EMERGENCIAS MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA».

Al respecto es importante tener en cuenta que la expresión «y» es una conjunción coordinante de carácter copulativo. Esto significa que el cumplimiento del requerimiento establecido como experiencia general necesariamente comprende tanto actividades de interventoría para la «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO O REHABILITACIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA», como para la «ATENCIÓN OBRAS DE EMERGENCIAS MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES O RECUPERACIÓN DE BANCA».

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

Atentamente,



Juan David Marín López
Subdirector de Gestión Contractual (E)

Elaboró: Nathalia Andrea Urrego Jiménez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Juan David Montoya Penagos
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Juan David Marín López
Subdirector de Gestión Contractual (E)

