**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO** **– Inalterabilidad**

El artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015 establece la inalterabilidad de los Documentos Tipo, que consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos que adopte el Gobierno Nacional, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos.

**DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia general – Experiencia específica**

[…] la «experiencia general» y la «experiencia específica» que requiera la entidad para acreditar la experiencia en el proceso de contratación es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios fijados en los Documentos Tipo, de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del Proceso de Contratación, por lo tanto, no podrá exigir actividades o cantidades distintas a las previstas en la Matriz 1 – Experiencia.

**EXPERIENCIA – Matriz 1 – Acreditación – Reglas**

[…] el numeral 3.5 del «Documento Base o Pliego Tipo» establece las reglas para acreditar y evaluar la experiencia requerida en el proceso de contratación. Este numeral dispone que los Proponentes deben acreditar su experiencia mediante: i) la información consignada en el RUP para quienes estén obligados a tenerlo y ii) la presentación el Formato 3 – Experiencia para todos los Proponentes. El numeral 3.5.1 señala las características que deben cumplir los contratos o certificaciones aportados para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.2 enuncia los aspectos para analizar la experiencia acreditada; el numeral 3.5.3 señala los códigos del «clasificador de bienes, obras y servicios de las naciones unidas» en los cuales se deben encontrar clasificados los contratos aportados para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.4 establece la información mínima que deben contener los documentos válidos para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.5 define los documentos válidos para acreditar experiencia; el numeral 3.5.6 señala las reglas para acreditar la experiencia mediante subcontratos; y el numeral 3.5.7 establece el valor mínimo que se debe acreditar con relación al presupuesto oficial de acuerdo con el número de contratos aportados.

**DOCUMENTOS TIPO – Experiencia – Idoneidad – Documentos – Acreditación**

De acuerdo con el numeral 3.5 del “Documento Base” la verificación del cumplimiento de la experiencia se realiza a partir del objeto o las actividades ejecutadas, siempre que correspondan a las definidas para la “Actividad a Contratar” de la “Matriz 1 – Experiencia” y siempre que los documentos aportados cumplan las exigencias del numeral 3.5.4. ibidem.

Bogotá D.C., **25/02/2020 Hora 14:38:44s**

**N° Radicado: 2202013000001279**

Señor (a)

**Ciudadano (a)**

Bogotá

**Concepto C ─ 069 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO­ – Inalterabilidad de los documentos - DOCUMENTOS TIPO­ ― Matriz 1 – Experiencia general y específica ― DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 - Reglas para acreditarlas ― DOCUMENTOS TIPO – Experiencia – Idoneidad – Documentos aportados para demostrarla |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202012000000480 |

Estimado (a) señor (a),

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 24 de enero de 2020.

1. **Problemas planteados**

Usted pregunta si «¿una entidad puede pedir doble experiencia de matriz 1 de pliegos tipo, sabiendo que la matriz esta divida por capítulos y a su vez los subcapitulos (sic) de los capítulos?».

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en diferentes conceptos sobre la forma de establecer la experiencia exigible en procesos de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte que aplican Documentos Tipo, en los conceptos 4201912000004262 del 25 de junio de 2019, 4201912000004426 del 3 de julio de 2019, 4201912000005320 del 6 de agosto de 2019, 4201912000005416 del 10 de agosto de 2019, 4201912000005609 del 16 de agosto de 2019, 4201912000005809 del 27 de agosto de 2019, 4201912000005394 del 9 de agosto de 2019, 4201912000005548 del 15 de agosto de 2019, 4201912000006151 del 9 de septiembre de 2019, 4201912000007034 del 11 de octubre de 2019, 4201912000007124 del 17 de octubre de 2019, entre otras, por lo que se reiteran dichas consideraciones.

Se destacan los conceptos del 5 de septiembre de 2019, proferido dentro del radicado 2201913000006581, y del 28 de enero de 2020, dictados en los radicados Nos. 2202013000000487 y 2202013000000501, se explicaron los supuestos que deben tener en cuenta las entidades para determinar la experiencia. La tesis desarrollada se expone a continuación.

El artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 establece que al Gobierno Nacional le corresponde adoptar los «documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas» y que estos «*deberán* ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten».

Adicionalmente señala, frente a su contenido, que «[d]entro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con *alcance obligatorio* para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia […] teniendo en cuenta la naturaleza y la cuantía de los contratos».

Conforme a lo anterior, el Gobierno Nacional adoptó los Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, mediante la expedición del Decreto 342 de 2018, el cual adiciona al Decreto 1082 de 2015.

El artículo 2.2.1.2.6.1.4. del Decreto 1082 de 2015 establece la inalterabilidad de los Documentos Tipo, que consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en los documentos del proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo. En consecuencia, las condiciones establecidas en los documentos que adopte el Gobierno Nacional, en ejercicio del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos.

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

En cumplimiento de este mandato, la Resolución No. 1798 del 1 de abril de 2019, mediante la cual la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente implementó y desarrolló los Documentos Tipo aplicables a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, determinó los documentos y criterios que debe cumplir el proponente para la acreditación de la experiencia, específicamente en la sección 3.5 del «Documento Base» y en la «Matriz 1 – Experiencia». De igual manera, con el fin de verificar si el objeto a contratar se encuentra enmarcado en las actividades de experiencia, el Anexo 3 – Glosario establece los conceptos propios de la ingeniería civil que deben ser considerados para una adecuada aplicación de los criterios establecidos.

De acuerdo con las condiciones fijadas en el «Documento Base», la acreditación del requisito habilitante es abordada 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. Finalmente, el número de contratos aportados por el proponente debe certificar un valor mínimo correspondiente a un porcentaje del presupuesto oficial del proceso de obra expresado en SMMLV, cuya verificación se hará con base en 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 a los proponentes para acreditar el requisito habilitante, de experiencia de acuerdo con: i) el tipo de obra de infraestructura de transporte, ii) la actividad a contratar y iii) la cuantía del proceso de contratación.

Frente al primer aspecto, la Matriz 1 está constituida por ocho (8) tipos de obras de infraestructura de transporte, identificadas con un número y su descripción, los cuales son: 1) obras en vías primarias o secundarias, 2) obras en vías terciarias, 3) obras marítimas y fluviales, 4) obras en vías primarias o secundarias o terciarias para atención de emergencias diferentes a contratación directa, 5) obras férreas, 6) obras de infraestructura vial urbana, 7) obras en puentes y 8) obras aeroportuarias. Estos determinan el marco para la aplicación de los Documentos Tipo, dado que comprenden todas aquellas actividades que constituyen obra pública de infraestructura de transporte y que han sido objeto de estandarización mediante el Decreto 342 de 2019.

Con respecto a la actividad a contratar, la Matriz 1 establece cuáles son las que corresponden a cada uno de los tipos de infraestructura mencionados, con el fin de que la entidad pueda identificar aquellas en las cuales puede encuadrarse de mejor forma el objeto que pretende ejecutar y determinar los requisitos de experiencia exigibles. Por ejemplo, para el tipo de infraestructura «Obras en vías primarias o secundarias» la entidad podrá verificar la experiencia requerida en su proceso, de acuerdo con las siguientes actividades: «1.1 Proyectos de construcción de vías», «1.2 Proyectos de mejoramiento de vías» y/o «1.3 Proyectos de rehabilitación o mantenimiento de carretera».

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 licitación de obra pública de infraestructura de transporte, y son resultado de las exigencias señaladas en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 y en el artículo 2.2.1.2.6.1.3. del Decreto 1082 de 2015, conforme a los cuales las condiciones habilitantes fijadas en los documentos tipo deben tener en cuenta la naturaleza y cuantía del tipo de intervención.

Estos tres factores determinan el requisito de experiencia, establecido en los documentos desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, e incluido en la Matriz 1, que es resultado del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, y por lo tanto, de obligatorio cumplimiento. Igualmente, se encuentran sometidos a la reglamentación establecida en el Decreto 342 de 2019 y no pueden ser alterados, modificados o adicionados en su contenido.

De esta manera, la entidad estatal que adelanta un proceso de contratación de licitación de obra pública 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) Identificar en la Matriz 1 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.

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

c) Identificar el rango en el cual se encuentra el Proceso de Contratación de acuerdo con el presupuesto oficial.

d) 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.

e) 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.

A continuación se identifica la experiencia general y específica que la entidad estatal solicitará, de acuerdo con las características y parámetros explicados previamente:

a) De acuerdo con la Matriz 1 el tipo de infraestructura que se relaciona con el objeto contractual es «7. OBRAS EN PUENTES».

b) La actividad que se relaciona es el numeral «7.1 PROYECTOS DE CONSTRUCCION DE PUENTES EN ESTRUCTURA EN CONCRETO».

c) La experiencia general que se debe solicitar en este proceso de contratación es «CONSTRUCCIÓN DE PUENTES VEHICULARES O FERREOS, EN ESTRUCTURA EN CONCRETO» y la entidad no podrá modificarla, dado que así fue establecida en la Matriz 1 – Experiencia

d) La experiencia específica cambia dependiendo de la cuantía del proceso de contratación: i) menos de 100 SMMLV y ii) Entre 100 y 1.000 SMMLV: La entidad estatal no puede exigir ningún tipo de experiencia específica en sus procesos de contratación; y ii) mayores a 1.001 SMMLV, la entidad deberá exigir «por lo menos un (1) contrato cuya longitud intervenida corresponda al 50% de la longitud de la vía a construir mediante el proceso de contratación.

En este sentido, la «experiencia general» y la «experiencia específica» que requiera la entidad para acreditar la experiencia en el proceso de contratación es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios fijados en los Documentos Tipo, de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del Proceso de Contratación, por lo tanto, no podrá exigir actividades o cantidades distintas a las previstas en la Matriz 1 – Experiencia.

Es del caso precisar que el hecho que la entidad exija «experiencia general» y «experiencia específica», de acuerdo con las exigencias del Documento Tipo, no implica que esté exigiendo «doble experiencia», pues se trata de dos cosas distintas. Tampoco es posible concluir que se está pidiendo «doble experiencia», porque la Matriz 1 esté dividida en «títulos y subtítulos». En estas suposiciones se funda la pregunta que aquí se resuelve.

Como se señaló en el concepto correspondiente al radicado No. 4201912000006151, emitido el 25 de septiembre de 2019[[1]](#footnote-2), el numeral 3.5 del «Documento Base o Pliego Tipo» establece las reglas para acreditar y evaluar la experiencia requerida en el proceso de contratación. Este numeral dispone que los Proponentes deben acreditar su experiencia mediante: i) la información consignada en el RUP para quienes estén obligados a tenerlo y ii) la presentación el Formato 3 – Experiencia para todos los Proponentes. El numeral 3.5.1 señala las características que deben cumplir los contratos o certificaciones aportados para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.2 enuncia los aspectos para analizar la experiencia acreditada; el numeral 3.5.3 señala los códigos del «clasificador de bienes, obras y servicios de las naciones unidas» en los cuales se deben encontrar clasificados los contratos aportados para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.4 establece la información mínima que deben contener los documentos válidos para acreditar la experiencia; el numeral 3.5.5 define los documentos válidos para acreditar experiencia; el numeral 3.5.6 señala las reglas para acreditar la experiencia mediante subcontratos; y el numeral 3.5.7 establece el valor mínimo que se debe acreditar con relación al presupuesto oficial de acuerdo con el número de contratos aportados.

El «Documento Base» y la «Matriz 1- Experiencia» permiten evaluar la experiencia a partir del objeto y las actividades ejecutadas, por ejemplo, el literal A del numeral 3.5.1 señala:

* + 1. CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS PRESENTADOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA EXIGIDA

Los contratos por acreditar deberán cumplir las siguientes características:

1. Que las actividades ejecutadas correspondan a [Actividad o actividades señaladas en la “Matriz 1 - Experiencia] y guarden relación directa con el objeto del contrato.

Esta regla exige que los contratos aportados para acreditar la experiencia incluyan «las actividades ejecutadas» definidas en la «Matriz 1- Experiencia», lo cual no impide que se acredite a partir de las actividades ejecutadas, claro está, cuando su descripción permita identificar el alcance de dichas actividades.

El numeral 3.5.4 establece la información que se debe acreditar para cada contrato que se aporte como experiencia:

* + 1. ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA

Los Proponentes acreditarán para cada uno de los contratos aportados la siguiente información mediante alguno de los documentos señalados en la sección 3.5.5 del pliego de condiciones:

1. Contratante
2. Objeto del contrato
3. Principales actividades ejecutadas

Por su parte la Matriz 1 establece en la Columna B del Excel la siguiente nota:

Que hayan contenido la ejecución de:

(Nota: La ejecución de actividades se pedirán según el requerimiento de cada proceso, se pueden pedir los de cada ACTIVIDAD A CONTRATAR o sus combinaciones.

La anterior nota también establece que la verificación de la experiencia se realizará a partir de las actividades requeridas y ejecutadas para cada «actividad a contratar».

El numeral 3.5.5 establece cuáles son los documentos válidos para acreditar la experiencia requerida:

El Proponente podrá aportar uno o algunos de los documentos que se establecen a continuación con el fin de complementar la información solicitada. Los mismos deberán estar debidamente diligenciados y suscritos por el contratante. En caso de existir discrepancias entre dos (2) o más documentos aportados por el Proponente para la acreditación de experiencia, se tendrá en cuenta el orden de prevalencia establecido a continuación:

A. Acta de Liquidación

B. *Acta de entrega, terminación, final o de recibo definitivo*.

C. *Certificación de experiencia*. Expedida con posterioridad a la fecha de terminación del contrato en la que conste el recibo a satisfacción de la obra contratada debidamente suscrita por quien esté en capacidad u obligación de hacerlo.

[…] (Cursivas propias)

Los documentos relacionados son válidos para que los proponentes acrediten «las actividades ejecutadas» definidas en la «Matriz 1- Experiencia», por supuesto, cuando el contenido de estos permita identificar el alcance de dichas actividades y siempre que la información cumpla con las exigencias del numeral 3.5.4., las cuales, como se señaló en el concepto con radicado No. 4201912000005591, emitido el 16 de septiembre de 2019[[2]](#footnote-3), no pueden ser modificadas por la entidad pública.

1. **Respuesta**

«¿una entidad puede pedir doble experiencia de matriz 1 de pliegos tipo, sabiendo que la matriz esta divida por capítulos y a su vez los subcapitulos (sic) de los capítulos?»

De acuerdo con el numeral 3.5 del «Documento Base», la «experiencia general» y la «experiencia específica» que requiera la entidad para acreditar la experiencia en el proceso de contratación es el resultado de aplicar los parámetros obligatorios allí fijados, de acuerdo con el tipo de infraestructura, la actividad a contratar y la cuantía del Proceso de Contratación; por lo tanto, no podrá exigir actividades o cantidades distintas a las previstas en la Matriz 1 – Experiencia, menos «el doble [de la] experiencia» allí relacionada.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | David Castellanos Carreño  Contratista |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales  Contratista |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín Cortés  Subdirector de Gestión Contractual |

1. Allí se preguntó, entre otras cosas, si «[¿] para acreditar requisitos de experiencia como puentes un proponente presenta un contrato que dentro su alcance se evidencia esta actividad, pero el objeto es diferente, ¿puede la entidad desagregar el valor y únicamente validar la actividad solicitada o se debe tener en cuenta la totalidad del valor contratado?». [↑](#footnote-ref-2)
2. Allí se preguntó, entre otras cuestiones, si «[…] ¿las entidades pueden solicitar para la acreditación de la experiencia a cargo de los proponentes, que en los contratos a través de los cuales se va a acreditar ésta, existan actividades ejecutadas, siempre y cuando las mismas guarden relación con el objeto y las actividades contempladas en el proceso que adelanta la entidad?». Igualmente, «[…] ¿en qué documento y en qué aparte se puede incluir dicha condición? (…) [y] ¿Cuándo se daría aplicación a esa disposición?, en armonía con lo dispuesto en el numeral 3.5.4 de la guía para comprensión e implementación de los documentos tipo”». [↑](#footnote-ref-3)