**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad – Factores técnicos – Factores Económicos – Escogencia – Criterios de ponderación**

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 que sean 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 que en ellos sean fijados.

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

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

**DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Reglas – Acreditación – Experiencia**

El numeral 3.5 del “Documento Base o Pliego Tipo” establece las reglas para la acreditación y evaluación de la experiencia requerida en el proceso de contratación, este numeral dispone que los Proponentes deben acreditar su experiencia a través de: 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 la acreditación de 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 la acreditación de experiencia; el numeral 3.5.4 establece la información mínima que deben contener los documentos válidos para la acreditación de experiencia; el numeral 3.5.5 define los documentos válidos para acreditar experiencia; el numeral 3.5.6 señala las reglas para la acreditación de experiencia a través de 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., **28/01/2020 Hora 12:3:8s**

**N° Radicado: 2202013000000501**

Señor

**Héctor Manuel Vásquez Vásquez**

Sincelejo, Sucre

**Concepto C ─ 056 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Inalterabilidad de los documentos – Factores técnicos – Factores Económicos – Escogencia – Criterios de ponderación – DOCUMENTOS TIPO ― Matriz 1 – Experiencia general y específica ― reglas para la acreditación ― idoneidad de los documentos aportados para demostrarla ―. DOCUMENTOS TIPO – Experiencia – Idoneidad de los documentos aportados para demostrarla |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202012000000262 |

Estimado señor,

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 8 de enero de 2020.

1. **Problemas planteados**

Se expone un caso en donde «la obra a ejecutar es [un] PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE PUENTES EN ESTRUCTURA EN CONCRETO», frente al cual «[…] se aporta como experiencia habilitante un contrato en cuyo objeto se describe como REHABILITACIÓN DE PUENTE, pero en realidad las actividades ejecutadas corresponden a la construcción de puente en concreto rígido, lo cual se demuestra con el acta de recibo final de cantidades y certificación expedida por la entidad contratante donde se expresa que las actividades ejecutadas corresponden a la construcción de puente nuevo en concreto rígido». Amparado en tales premisas fácticas, usted pregunta si: i) «¿[d]entro de los procesos de contratación del sector transporte acogidos con los pliegos tipos, para acreditar la experiencia habilitante es estrictamente necesario que el objeto del contrato aportado coincida con la experiencia solicitada en la matriz 1?, o [¿]es posible demostrar experiencia con las actividades ejecutadas en el contrato?». Igualmente, si ii) «¿[e]sta experiencia tendría validez y se debe tener como HABIL el requerimiento de experiencia?».

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[[1]](#footnote-1). En el concepto del 5 de septiembre de 2019, proferido dentro del radicado 2201913000006581, 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 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 que en ellos sean fijados.

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, a través de 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, establecidos en los documentos desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, e incluidos en la Matriz 1, son resultado del mandato establecido en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, y por lo tanto, son 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 ha sido establecida en la Matriz 1 – Experiencia

d) La experiencia específica cambia dependiendo 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.

Tal y como se dijo en el concepto correspondiente al radicado No. 4201912000006151, emitido el 25 de septiembre de 2019[[2]](#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 a través de: 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 la acreditación de 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 la acreditación de experiencia; el numeral 3.5.4 establece la información mínima que deben contener los documentos válidos para la acreditación de experiencia; el numeral 3.5.5 define los documentos válidos para acreditar experiencia; el numeral 3.5.6 señala las reglas para la acreditación de experiencia a través de 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.

En cuanto a los temas objeto de su consulta, el “Documento Base” y la “Matriz 1- Experiencia” permiten efectuar la evaluación de la experiencia a partir del objeto y las actividades ejecutadas, por ejemplo, el literal A del numeral 3.5.1 señala:

* + 1. CARACTERISTICAS 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 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 dijo en el concepto con radicado No. 4201912000005591, emitido el 16 de septiembre de 2019[[3]](#footnote-3), no pueden ser modificadas por la entidad pública.

1. **Respuesta**

i) «¿[d]entro de los procesos de contratación del sector transporte acogidos con los pliegos tipos, para acreditar la experiencia habilitante es estrictamente necesario que el objeto del contrato aportado coincida con la experiencia solicitada en la matriz 1?, o [¿]es posible demostrar experiencia con las actividades ejecutadas en el contrato?»

De acuerdo con el numeral 3.5 del «Documento Base» la verificación del cumplimiento de la experiencia se realiza a partir del objeto del contrato o de las actividades ejecutadas por el contratista[[4]](#footnote-4). De todos modos, se deben cumplir las exigencias de los de los numerales 3.5.4. y 3.5.5. *ibidem*.

ii) «¿[e]sta experiencia tendría validez y se debe tener como HABIL (sic) el requerimiento de experiencia?».

De conformidad el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública ̶Colombia Compra Eficiente tiene competencia para atender consultas relativas a temas contractuales, pero solo para «absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general»[[5]](#footnote-5). Por lo tanto, el interrogante tendrá que ser resuelto por la entidad contratante y valorado dentro del respectivo proceso contractual.

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

Atentamente,



Proyectó: David Castellanos Carreño

1. Al respecto se pueden consultar las respuestas a las consultas 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. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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)
3. 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)
4. Se reitera una de las respuestas del concepto correspondiente al radicado # 4201912000006151, emitido por esta Subdirección el 25 de septiembre de 2019. [↑](#footnote-ref-4)
5. «Artículo 3°. Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones: (...) // 5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.»

   » Artículo 11. Subdirección de Gestión Contractual. Son funciones de la Subdirección de Gestión Contractual las siguientes: (...) // 8. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general.». [↑](#footnote-ref-5)