CCE-DES-FM-17

**DOCUMENTOS TIPO – Bienes o servicios adicionales – Experiencia adicional – Parámetros**

Cuando la entidad requiere bienes y servicios que no se encuentran incluidos como infraestructura de transporte, debe aplicar el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 342 de 2019, que prevé los eventos en los que el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. En este caso, la entidad puede incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública; no obstante, se deben seguir estos parámetros: i) demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal forma que la experiencia adicional garantiza la pluralidad de oferentes, ii) conservar los requisitos exigidos en los Documentos Tipo, iii) abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica, iv) clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar.

**BIENES O SERVICIOS ADICIONALES – Experiencia adicional – Casos**

La posibilidad de solicitar experiencia adicional sólo es posible cuando el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte, es decir: i) la actividad que se requiere si bien es una actividad de obra no está relacionada con la infraestructura de obra de infraestructura transporte, por ejemplo, la construcción de alcantarillado o acueducto, y ii) la obra o servicio adicional es distinto a la actividad de obra, aun cuando se relaciona con la infraestructura de transporte, ya sea porque es un contrato de suministro, o de consultoría para realizar los estudios y diseños de la obra de infraestructura de transporte.

**BIENES O SERVICIOS ADICIONALES – Experiencia adicional – Solicitud**

Por su parte, en la parte introductoria de los Documentos Tipo se señala que los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris deben ser diligenciados por la entidad. Es así como en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los Documentos Tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones que precise el pliego.

Por consiguiente, para poder solicitar los bienes o servicios adicionales que no se encuentren contemplados en la Matriz 1 - Experiencia, debe aplicarse lo establecido en el literal G del numeral 3.5.1. del Documento Base, que contiene una nota en corchetes y resaltado en gris [...]

Bogotá D.C., **08/09/2020**

**N° Radicado: 2202013000008513**

Señor

**Benicio Salazar Alzate**

Marsella, Risaralda

**Concepto C – 596 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Bienes o servicios adicionales – Experiencia adicional – Parámetros / BIENES O SERVICIOS ADICIONALES – Experiencia adicional – Casos / BIENES O SERVICIOS ADICIONALES – Experiencia adicional – Solicitud |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202013000007567 |

Estimado señor Salazar,

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 31 de agosto del 2020.

**1. Problema planteado**

Usted realiza la siguiente pregunta: «[…] cómo debe proceder una entidad estatal para fijar los factores de experiencia adicional, si es necesario incluir un nuevo elemento en la matriz de Experiencia, si se debe publicar una nueva matriz y/o anexo; o si se recomienda una forma especifica para dicha solicitud adicional de experiencia».

**2. Consideraciones**

Teniendo en cuenta que la consulta se realiza en vigencia de los «Documentos Tipo – Versión 2» para licitación de obra pública de infraestructura de transporte, las consideraciones que se presentan a continuación están relacionadas con los formatos de estos documentos.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el concepto con radicado No. 4201912000004855 del 13 de agosto de 2019, reiterado y desarrollado en los conceptos No. 4201912000006117 del 7 de septiembre de 2019, 4201912000005786 del 7 de octubre de 2019, 4201912000006928, 4201912000006929 y 4201913000006952 del 8 de octubre de 2019, 4201912000006613 del 24 de octubre de 2019, 4201912000006576 del 6 de noviembre de 2019, 4201912000007375 y 4201912000007452 del 14 de noviembre de 2019, 4201912000007166 del 2 de diciembre de 2019, 4201912000007996 del 9 de diciembre de 2019, 4201912000007465 del 13 de diciembre de 2019, 4201912000007755 y 4201912000007931 del 20 de diciembre de 2019, 4201912000008017 del 26 de diciembre de 2019, 4201912000008465 del 8 de enero de 2020, C-133 del 30 de marzo de 2020 y C-144 del 2 de marzo de 2020 estudió el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015 que contempla la posibilidad de solicitar experiencia adicional cuando se trata de bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte.

También, respecto a la inalterabilidad de los Documentos Tipo, esta entidad estudió el tema en los conceptos C-009 del 14 de enero 2020, C-022 del 20 de enero de 2020 y C-036 del 7 de febrero de 2020, C–144 de 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-384 del 4 de junio de 2020, C-328 del 30 de junio de 2020, C-397 del 30 de junio de 2020, C-327 del 10 de julio de 2020 y C-501 del 29 de julio de 2020. La tesis desarrollada se expone a continuación:

En los documentos tipo implementados a través de la Resolución No. 0045 del 14 de febrero de 2020, aplicables a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, para definir la experiencia exigible, la entidad estatal, en la etapa de planeación, debe identificar, de acuerdo con el alcance del objeto a contratar, el tipo de infraestructura y las actividades definidas en la «Matriz 1 – Experiencia». De igual manera, para establecer si los documentos tipo son aplicables, debe tener en cuenta los conceptos propios de la ingeniería civil y los definidos del «Anexo 3 – Glosario», con el fin de verificar si el objeto a contratar se encuentra enmarcado en dichas actividades.

De esta manera, la entidad estatal, para definir la experiencia exigible en un procedimiento de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, debe seguir estos pasos:

a) Identificar en la «Matriz 1 – Experiencia», el tipo de infraestructura sobre el cual recae la obra a ejecutar. Al respecto esta matriz contiene ocho (8) secciones: 1. OBRAS EN VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS. 2. OBRAS EN VIAS TERCIARIAS. 3. OBRAS MARITIMAS Y FLUVIALES. 4. OBRAS EN VIAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O TERCIARIAS PARA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS DIFERENTES A CONTRATACIÓN DIRECTA. 5. OBRAS FERREAS. 6. OBRAS INFRAESTRUCTURA VIAL URBANA. 7. OBRAS EN PUENTES. 8. OBRAS AEROPORTUARIAS.

b) Una vez definido el tipo de infraestructura, identificar la «ACTIVIDAD A CONTRATAR» acorde con la Matriz 1 - Experiencia.

c) Identificar el rango en el cual se encuentra el procedimiento de contratación de acuerdo con el presupuesto oficial.

d) Identificar la «experiencia general» exigible acorde con la «Matriz 1 – Experiencia», teniendo en cuenta la actividad a contratar y el rango de la cuantía del procedimiento contractual.

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 procedimiento de contratación. Cuando en la «experiencia específica» se indique las siglas N.A significa que la entidad estatal no puede exigir a los proponentes ningún tipo de experiencia específica en los procedimientos de contratación.

En este sentido, la «experiencia general» y la «experiencia específica» se exigirán de acuerdo con la actividad a contratar y con la cuantía del procedimiento de contratación, y por lo tanto no se podrán exigir actividades o cantidades distintas a las previstas en la «Matriz 1 – Experiencia».

Una excepción a la anterior regla fue desarrollada por el Decreto 342 de 2019, al contemplar que la entidad pueda solicitar experiencia adicional para evaluar la idoneidad del contratista en procesos de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte que incluyen bienes o servicios adicionales, los cuales deben ser necesidades que no están incluidas en el alcance de la obra y que su ejecución se contempla en el mismo procedimiento de contratación, es decir, con esta disposición las entidades pueden requerir experiencia cuando el bien o servicio adicional es de tal magnitud que no es posible valorar la idoneidad del contratista a partir de la experiencia establecida en la «Matriz 1 – Experiencia».

Cuando la entidad requiere bienes y servicios que no se encuentran incluidos como infraestructura de transporte, debe aplicar el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 342 de 2019, que prevé los eventos en los que el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. En este caso, la entidad puede incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública; no obstante, se deben seguir estos parámetros: i) demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal forma que la experiencia adicional garantiza la pluralidad de oferentes, ii) conservar los requisitos exigidos en los Documentos Tipo, iii) abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica, iv) clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar[[1]](#footnote-1).

La entidad que opte por solicitar experiencia adicional en desarrollo de esta norma deberá evidenciar en los documentos del proceso que agotó estos parámetros. Para ello, deberá justificar en los estudios y documentos previos como parte del deber de análisis, que ha verificado que la experiencia adicional relacionada con los bienes o servicios no afecta la pluralidad de oferentes, es decir, que al solicitar esta experiencia existen suficientes potenciales proponentes que puedan acreditar estas condiciones.

En segundo lugar, la solicitud de esta experiencia no permite que la entidad modifique los requisitos habilitantes y de ponderación de la propuesta, por lo cual se deben mantener los establecidos en los documentos tipo.

En tercer lugar, la experiencia adicional solicitada debe relacionarse con los bienes y servicios sobre los cuales la entidad requiere que se demuestre idoneidad por parte de los proponentes y no puede estar limitada o referida a que esta experiencia se haya adquirido en un territorio o con alguna entidad determinada, ni establecer limitantes temporales, ni solicitar la acreditación de volúmenes o cantidades. Este parámetro va encaminado a determinar si la experiencia solicitada es acorde, adecuada y proporcional a la necesidad identificada por la entidad, por lo cual, no puede desbordar los limites racionales ni solicitar experiencias de imposible cumplimiento.

En cuarto y último lugar, la experiencia requerida debe estar clasificada hasta el tercer nivel del clasificador de bienes y servicios, por lo tanto, la entidad no puede requerir que se acredite el «producto» de este clasificador.

La posibilidad de solicitar experiencia adicional sólo es posible cuando el objeto contractual incluye bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte, es decir: i) la actividad que se requiere si bien es una actividad de obra no está relacionada con la infraestructura de obra de infraestructura transporte, por ejemplo, la construcción de alcantarillado o acueducto, y ii) la obra o servicio adicional es distinto a la actividad de obra, aun cuando se relaciona con la infraestructura de transporte, ya sea porque es un contrato de suministro, o de consultoría para realizar los estudios y diseños de la obra de infraestructura de transporte.

En este orden de ideas, los proponentes deben acreditar la experiencia de los bienes y servicios adicionales aplicando las reglas de los documentos tipo, es decir, que debe presentarse de acuerdo con lo establecido en el numeral 3.5 del documento base, que es a través de la información suministrada en el Registro Único de Proponentes y la presentación del «Formato 3 – Experiencia».

En este formato se deberán presentar los contratos requeridos en relación con los parámetros que señala la «Matriz 1 – Experiencia» y los contratos que la entidad haya identificado en los estudios previos, acorde con los porcentajes requeridos en la tabla del numeral 3.5.7. del documento base, que establece:

|  |  |
| --- | --- |
| **Número de contratos con los cuales el proponente cumple la experiencia acreditada** | **Valor mínimo a certificar**  **(como % del Presupuesto Oficial de obra expresado en SMMLV)** |
| De 1 hasta 2 | 75% |
| De 3 hasta 4 | 120% |
| De 5 hasta 6 | 150% |

Es decir, la verificación se hará con base en la sumatoria de los valores totales ̶ incluido IVA ̶ en SMMLV ejecutados de los contratos relacionados con la obra pública de infraestructura de transporte y los contratos que acreditan la verificación de bienes y servicios adicionales a la obra pública que cumplen con los requisitos establecidos en este Pliego de Condiciones, sin que puedan aportarse más de seis (6) contratos.

En este sentido, si el contratista aporta dos (2) contratos que permiten acreditar la experiencia exigida en la «Matriz 1 – Experiencia» y un (1) contrato que permite acreditar la experiencia de bienes y servicios adicionales, la sumatoria de los valores ejecutados de los tres (3) contratos aportados debe corresponder al 120% del presupuesto oficial del proceso de contratación. De igual forma, el proponente podrá acreditar con los mismos contratos la experiencia exigida en la Matriz 1 y la experiencia exigida por la entidad para los bienes y servicios adicionales a la obra pública.

En caso de que el número de contratos con los cuales el proponente acredita la experiencia no satisfaga el porcentaje mínimo a certificar, establecido en la anterior tabla, se calificará la propuesta como no hábil.

Sobre la inalterabilidad de los Documentos Tipo, el artículo 2.2.1.2.6.1.4 del Decreto 342 de 2019, norma que adopta los documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte, dispone que las entidades contratantes no 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 distintos a los señalados en los documentos tipo[[2]](#footnote-2).

Por su parte, la parte introductoria de los documentos tipo señala que los aspectos incluidos en corchetes y resaltado gris deben ser diligenciados por la entidad. Es así como en cada acápite que esté resaltado en gris la entidad tendrá la libertad de determinar la información que se diligenciará en los documentos tipo, de acuerdo con su necesidad y las instrucciones que precise el pliego.

Por consiguiente, para poder solicitar los bienes o servicios adicionales que no se encuentren contemplados en la «Matriz 1 – Experiencia», debe aplicarse lo establecido en el literal G del numeral 3.5.1. del Documento Base, que contiene una nota en corchetes y resaltado en gris, que establece:

G. [Cuando el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte y de manera excepcional requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública, la Entidad Estatal deberá seguir los parámetros establecidos en el artículo 2.2.1.2.6.1.5 del Decreto 1082 de 2015.

Conforme a esta disposición, la Entidad no puede requerir experiencia adicional que incluya volúmenes o cantidades de obra específica expresadas en SMMLV]

La Entidad tampoco puede exigir experiencia general o específica adicional a la señalada en la Matriz 1 – Experiencia relacionada con Planes de Manejo Ambiental, Planes de Manejo de Tránsito o el Plan de Adaptación de la Guía Ambiental, porque no son bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte]

Conforme a lo anterior, la regla general frente la aplicación del documento base 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 distintos a los señalados en los documentos tipo. Salvo lo previsto en el artículo 2.2.1.2.6.1.5 del Decreto 1082 de 2015, si el objeto contractual incluye bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte se podrá incluir experiencia adicional.

En ese orden, para los bienes o servicios adicionales que no están contemplados en la «Matriz 1 – Experiencia», la entidad debe solicitar la experiencia adicional como fue descrito previamente.

**3. Respuesta**

«[…] cómo debe proceder una entidad estatal para fijar los factores de experiencia adicional, si es necesario incluir un nuevo elemento en la matriz de Experiencia, si se debe publicar una nueva matriz y/o anexo; o si se recomienda una forma especifica para dicha solicitud adicional de experiencia»

De acuerdo con el artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015, cuando la entidad haya identificado algún bien o servicio adicional a la obra pública de infraestructura de transporte, y la experiencia definida en la «Matriz 1 – Experiencia» no permita garantizar la idoneidad del contratista, deberá agotar los parámetros definidos en esta norma. Específicamente, el numeral 3 del artículo citado, señala que la entidad debe «abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica».

Este numeral enuncia algunos eventos que configuran malas prácticas que limitan la participación y la libre competencia de los agentes del mercado. Por lo tanto, cuando de manera excepcional la entidad requiera solicitar experiencia adicional, deberá garantizar que esta sea adecuada y proporcional a las actividades adicionales y su valor, sin afectar o limitar la concurrencia al proceso de contratación.

Para los bienes y servicios adicionales a obra pública, la entidad no está obligada a tener en cuenta y aplicar los documentos tipo, debido a que: i) la actividad no está relacionada en la Matriz 1 de los pliegos, pues no se trata de un contrato de obra pública de infraestructura de transporte; y ii) no es obligatorio el uso de tales documentos por la aplicación del artículo 2.2.1.2.6.1.5. del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el artículo 1º del Decreto 342 de 2019, debido a que el contrato a celebrar no es de obra pública de infraestructura de transporte ni de obras públicas relacionadas con infraestructuras de transporte.

Respecto de los bienes y servicios adicionales a obra pública, le corresponde a la entidad al estructurar el proceso de contratación, determinar si con la experiencia definida en la «Matriz 1 – Experiencia» para la actividad principal se garantiza la idoneidad del proponente. Adicionalmente, debe verificar si las actividades están contempladas en la «Matriz 1 – Experiencia», por cuanto de ser así, se deberá solicitar la experiencia en la forma allí prevista. Si la actividad a contratar no se encuentra contemplada en la «Matriz 1 – Experiencia», la entidad deberá agotar los parámetros previstos en el artículo 2.2.1.2.6.1.5 del Decreto 1082 de 2015 y dejar las respectivas justificaciones en los estudios y documentos previos para poder solicitar experiencia adicional.

Por tanto, para solicitar la experiencia adicional se deberá realizar con las reglas fijadas en el «numeral 3.5 – Experiencia» del pliego tipo. Específicamente el literal G del numeral 3.5.1 contiene una nota en gris y corchetes que la entidad puede modificar para señalar la experiencia adicional, por lo que debido al principio de inalterabilidad de los documentos tipo no es posible incluir un nuevo elemento en la «Matriz 1 – Experiencia» ni publicar una nueva matriz y/o anexo.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Ximena Ríos López  Gestor T1-11 |
| Revisó: | Juan David Montoya Penagos  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Andrés Ricardo Mancipe González  Subdirector de Gestión Contractual (E) |
| Anexo: | 0 |

1. Decreto 342 de 2019: «Artículo 2.2.1.2.6.1.5. Bienes o servicios adicionales a la obra pública. Cuando el objeto contractual incluya bienes o servicios ajenos a la obra pública de infraestructura de transporte, la entidad estatal deberá aplicar los Documentos Tipo. Si de manera excepcional requiere incluir experiencia adicional para evaluar la idoneidad respecto de los bienes o servicios ajenos a la obra pública, deberá seguir los siguientes parámetros:

   »1. Demostrar en los estudios previos que ha verificado las condiciones de mercado para la adquisición de los bienes o servicios adicionales al componente de obra pública, de tal manera que la experiencia adicional que se exija para tales bienes o servicios procure la pluralidad de oferentes, y no limite la concurrencia de proponentes al proceso de contratación.

   »2. Conservar los requisitos exigidos en los Documentos Tipo.

   »3. Abstenerse de pedir experiencia exclusiva con entidades estatales, experiencia previa en un territorio específico, limitada en el tiempo o que incluya volúmenes o cantidades de obra específica.

   »4. Clasificar la experiencia requerida solo hasta el tercer nivel del Clasificador de Bienes y Servicios e incluir exclusivamente los códigos que estén relacionados directamente con el objeto a contratar». [↑](#footnote-ref-1)
2. Decreto 342 de 2019: «Artículo 2.2.1.2.6.1.4. Inalterabilidad de los Documentos Tipo. Las entidades estatales contratantes no 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 distintos a los señalados en los Documentos Tipo». [↑](#footnote-ref-2)