**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Aplicación – Implementación**

Los artículos 2.2.1.2.6.1.1.1. y 2.2.1.2.6.1.2.2. del Decreto 1082 de 2015, ambos adicionados por el artículo 1 del Decreto 342 de 2019, adoptan los Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, los cuales contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten este tipo de procesos.

Por otra parte, el artículo 2.2.1.2.6.1.6. del Decreto 342 de 2019 establece que en los casos de declaratoria de desierta de un proceso de contratación adelantado aplicando los Documentos Tipo, la entidad estatal que adelante el procedimiento de licitación debe mantener las condiciones y requisitos de los Documentos Tipo. Estos Documentos Tipo fueron actualizados por medio de la Resolución 045 de 2020.

Igualmente, con la expedición del Decreto 2096 de 2019, el Gobierno Nacional adoptó los Documentos Tipo para los procesos de contratación de infraestructura de transporte que se adelanten por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, los cuales fueron implementados por esta Agencia mediante la Resolución No. 044 de 2020.

**DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia – Actividad – Mejoramiento vías terciarias – Experiencia específica**

[…] la Matriz 1 también cumple la función de estandarizar los requisitos de experiencia exigibles, en función del tipo de obra, actividad a desarrollar y dimensionamiento de la obra, de tal manera que cada actividad a desarrollar tiene fijado un requisito de experiencia predeterminado, inmodificable para la entidad que aplica el Documento Tipo.

De este modo, la experiencia específica que se solicita en la actividad de «Mejoramiento en vías terciarias» es la longitud prevista en la Matriz 1 – Experiencia, dependiendo de la cuantía del proceso de contratación, relacionada con las actividades de construcción o mejoramiento. Lo anterior se fundamenta en las siguientes razones: i) principalmente, en que la expresión «vía a construir», utilizada en estos contextos, se refiere indiscutiblemente al proyecto que se va a ejecutar producto del proceso de selección adelantado por la entidad estatal, lo que se deduce de la experiencia específica, al referirse que es la «longitud de la vía a construir *mediante el presente proceso de contratación»*, de allí que se aluda a la longitud del proyecto de infraestructura a ejecutar; ii) la interpretación anterior además se sustenta en que el término «vía a construir» también describe cualquier actividad constructiva propia de un contrato de obra pública que incluye el mantenimiento, construcción o rehabilitación y, por tanto, la experiencia específica que el oferente acredita es la relacionada con los contratos que acreditó la experiencia general; y iii) la experiencia específica es clara en señalar que el porcentaje de dimensionamiento exigido, en este caso, se acredita mediante los contratos con base en los cuales se acreditó la experiencia general, pues allí se exige que: «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general […]», es decir, que mediante cualquiera o varios de los contratos con que se acreditó la experiencia general, se cumpla con la específica.

**EXPERIENCIA – Experiencia general – Inalterabilidad**

Al respecto, en primer lugar, estima esta Agencia que, en virtud del principio de inalterabilidad de los documentos tipo establecido en el artículo 2.2.1.2.6.1.4 del Decreto 1082 de 2015, el requisito de «experiencia general» no se puede modificar, comoquiera que supone alterar lo establecido en la «Matriz 1 – Experiencia», que no contempla otras actividades diferentes a las allí mencionadas, excluyendo la posibilidad de que las entidades puedan validar experiencia en actividades

Bogotá D.C., **06/11/2020 13:54:40s**

**N° Radicado: 2202013000011014**

Señor

**Yanisandrea Gasca Martínez**

**Concepto C – 645 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Aplicación – Implementación / DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 – Experiencia – Actividad – Mejoramiento vías terciarias – Experiencia específica / EXPERIENCIA – Experiencia general – Inalterabilidad. |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4202012000008440 |

Estimada señora Gasca:

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 28 de septiembre de 2020.

1. **Problemas planteados**

Usted expone las siguientes inquietudes: «Teniendo en cuenta los textos citados en el presente documento elevamos la presente consulta a fin de solicitar a la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente, se sirva aclarar si existe diferencia entre los términos Intervenir y Construir, y de ser positiva su respuesta, explicar la diferencia que existe entre ellos y la connotación tiene cada uno en las siguientes expresiones: -longitud intervenida. -vía a intervenir. -vía a construir. -carretera a construir».

«Adicionalmente surge el siguiente interrogante: en el caso de las vías terciarias es muy común que se construyan tramos intermitentes dentro de una misma vía; teniendo en cuenta esto y las expresiones antes mencionadas en la matriz, se podría considerar que la longitud de la vía a intervenir, corresponde a la vía que se beneficiará con la construcción y por su parte la longitud de la vía a construir corresponde a la sumatoria de los tramos donde se construirá la placa huella».

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la forma de establecer y acreditar la experiencia exigible, en procedimientos 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, 4201912000005394 del 9 de agosto de 2019, 4201912000005416 del 10 de agosto de 2019, 4201912000005548 del 15 de agosto de 2019, 4201912000005609 del 16 de agosto de 2019, 4201912000005809 del 27 de agosto de 2019, 4201912000005628 del 5 de septiembre de 2019, 4201912000006151 del 9 de septiembre de 2019, 4201912000007034 del 11 de octubre de 2019, 4201912000007124 del 17 de octubre de 2019, 4201912000006449 del 21 de octubre de 2019, 4201912000007328 del 9 de diciembre de 2019, 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-485 del 29 de julio de 2020, C – 512 del 6 de agosto de 2020, C – 528 del 18 de agosto de 2020, entre otros, por lo que se reiterarán algunas consideraciones de estos conceptos.

El numeral 3.5 del «Documento Base o Pliego Tipo» establece las reglas para acreditar y evaluar la experiencia requerida en el procedimiento 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, ii) la presentación el Formato 3 – Experiencia para todos los proponentes y iii) alguno de los documentos válidos para acreditar experiencia señalados en el numeral 3.5.5. cuando se requiera verificar información del proponente adicional a la contenida en el RUP. 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 deben estar 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 varios documentos válidos para acreditar experiencia cuando se requiera la verificación de información del proponente adicional a la contenida en el RUP; 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.

En los procedimientos de selección regidos por los documentos tipo, 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, 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 configuración y 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 hace 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.

En relación con el 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 identifique 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, modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, 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, modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, 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, para definir la experiencia exigible en un procedimiento de contratación de licitación de obra pública de infraestructura de transporte, debe seguir los siguientes 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 de contratación.

e) Identificar la «experiencia específica» exigible y el porcentaje de dimensionamiento a solicitar de acuerdo con la longitud a ejecutar y atendiendo a la cuantía del procedimiento de contratación. En los casos que en la «experiencia específica» se indique la sigla N.A significa que la entidad estatal no puede exigir experiencia específica en los procedimientos de contratación.

A continuación, a modo de ejemplo, 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, por ejemplo, es «2. OBRAS EN VÍAS TERCIARIAS».

b) Una de las actividades que se relaciona allí es el numeral «2.2 MEJORAMIENTO EN VÍAS TERCIARIAS».

c) La «experiencia general» que se debe solicitar en procesos de contratación con presupuesto inferior a los 27.001 SMMLV, es «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO O PLACA HUELLA DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VÍAS TERCIARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS». En ningún caso, la entidad podrá modificar la experiencia exigible, dado que así fue establecida en la «Matriz 1 – Experiencia».

d) La «experiencia específica» depende de la cuantía del proceso de contratación. Por un lado, para procesos con cuantía entre 100 SMMLV y 1.000 SMMLV, el requisito consiste en que «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general cuenta con una longitud intervenida que corresponda al 50% de la longitud de vía a construir mediante el presente 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», ni tampoco alterar los requisitos allí establecidos.

En desarrollo de lo anterior, en virtud del principio de inalterabilidad de los documentos tipo establecido en el artículo 2.2.1.2.6.1.4 del Decreto 1082 de 2015, en los pliegos de condiciones que elaboren las entidades estatales con fundamento en estos documentos, el requisito de experiencia no se puede modificar, para incluir exigencias adicionales o diferentes, comoquiera que supondría alterar lo establecido en la «Matriz 1 – Experiencia», que no contempla otras actividades diferentes a las allí mencionadas, excluyendo la posibilidad de que las entidades puedan validar experiencia en actividades distintas.

Sin perjuicio de lo anterior, en relación con los conceptos de: «vía a construir», «vía a intervenir» o «carretera a construir», utilizados en los contextos específicos señalados en su consulta, cabe aclarar que los mismos se deben interpretar como sinónimos, en tanto se refieren y entienden, bajo esos contextos, como el proyecto a intervenir o ejecutar, por lo que estos porcentajes de dimensionamiento, a los que se alude en esos lugares específicos de la matriz, incluirían cualquier labor constructiva asociada a la obra pública, es decir, en construcción, mejoramiento, mantenimiento, rehabilitación o conservación. Sin embargo, en todo caso, dichas labores constructivas deben acreditarse de acuerdo a las actividades concretas señaladas en la experiencia general o específica, porque son los tipos de contratos mediante los cuales se acredita la experiencia general y en la que también se enmarcan los contratos mediante los cuales se acredita la experiencia específica. Por tal razón, cuando se solicita acreditar una experiencia previamente adquirida, y se exige que se realice mediante un porcentaje de «longitud a intervenir» o «vía a construir», dichos conceptos, bajo esos contextos, deben interpretarse como sinónimos, pues ambos hacen referencia a la longitud de la vía o carretera que se va a intervenir o ejecutar.

En todo caso, se reitera que la consideración aplica en los lugares específicos en que se utilizan los conceptos señalados en su consulta, haciendo referencia todos ellos a la obra que se va a intervenir o ejecutar. La anterior precisión se realiza toda vez que el documento tipo en la experiencia general –dentro de la cual se enmarcan también los contratos con que se acredita la experiencia específica– delimita las actividades concretas mediante las cuales se debe acreditar la experiencia, de manera que si se exige que la experiencia sea en construcción, no se incluirían actividades de simple mantenimiento, por ejemplo.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, se contestarán las inquietudes presentadas.

1. **Respuesta**

Teniendo en cuenta los textos citados en el presente documento elevamos la presente consulta a fin de solicitar a la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente, se sirva aclarar si existe diferencia entre los términos Intervenir y Construir, y de ser positiva su respuesta, explicar la diferencia que existe entre ellos y la connotación tiene cada uno en las siguientes expresiones: -longitud intervenida. -vía a intervenir. -vía a construir. -carretera a construir.

»Adicionalmente surge el siguiente interrogante: en el caso de las vías terciarias es muy común que se construyan tramos intermitentes dentro de una misma vía; teniendo en cuenta esto y las expresiones antes mencionadas en la matriz, se podría considerar que la longitud de la vía a intervenir, corresponde a la vía que se beneficiará con la construcción y por su parte la longitud de la vía a construir corresponde a la sumatoria de los tramos donde se construirá la placa huella.

En relación con los conceptos de: «vía a construir», «vía a intervenir», «carretera a construir» o «longitud intervenida», utilizados en los contextos específicos señalados en su consulta, cabe aclarar que los mismos se deben interpretar como sinónimos, en tanto se refieren y entienden, bajo esos contextos, como el proyecto a intervenir o ejecutar, por lo que estos porcentajes de dimensionamiento, a los que se alude en esos lugares específicos de la matriz, incluirían cualquier labor constructiva asociada a la obra pública. Así, dichos porcentajes aludirían a la construcción, mejoramiento, mantenimiento, rehabilitación o conservación, teniendo que acreditarse, en todo caso, las actividades concretas señaladas en la experiencia general o específica, porque son los tipos de contratos mediante los cuales se demuestra la experiencia general y en la que también se enmarcan los contratos mediante los cuales se acredita la experiencia específica. Por tal razón, cuando se solicita acreditar una experiencia previamente adquirida, y se exige que se realice mediante un porcentaje de «longitud a intervenir» o «vía a construir», dichos conceptos, bajo esos contextos, deben interpretarse como sinónimos, pues ambos hacen referencia a la longitud de la vía o carreta que se va a intervenir o ejecutar.

Finalmente, de conformidad con las consideraciones señaladas en este concepto, cuando la experiencia específica asociada a la actividad «2.2. mejoramiento de vías terciarias» exige que «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general cuente con una longitud intervenida que corresponda al 50% de la longitud de vía a construir mediante el presente proceso de contratación», se refiere al 50%, en términos generales, de la longitud de la vía a intervenir o ejecutar mediante el respectivo proceso de contratación, por lo que allí se enmarca lo solicitado por el peticionario.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Deisy Joanna Forero Forero  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales  Gestor T1 – Grado 15 Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado Navarro  Subdirector Gestión Contractual ANCP – CCE |