**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO ­– Infraestructura de transporte – Versión 3 – Matriz 1 Experiencia – Complejidad alta, media o baja – Cambio**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte». En el Documento Base adoptados por dicha resolución se creó el numeral «3.5.1 Determinación de los requisitos mínimos de experiencia según la Matriz 1 – Experiencia», en el cual la entidad debe justificar, expresa y suficientemente la complejidad del proyecto, determinando si es de baja–media o alta complejidad, y en función de ello implementar alguna de las variantes de la «Matriz 1 – Experiencia», ya sea la de proyectos de baja–media, o la elaborada para proyectos de alta complejidad técnica. En otras palabras, a partir de la actualización de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 se crean dos Matrices de experiencia: i) para proyectos de complejidad técnica baja o media y ii) para proyectos de complejidad técnica alta.

Sin perjuicio de la implementación de este cambio, el método para determinar los requisitos de experiencia estandarizados a partir de la Matriz 1 sigue siendo el mismo que en las versiones anteriores, con la salvedad de que ahora, antes de proceder a acotar el requisito a exigirse, la entidad debe determinar y justificar si el proyecto es de media–baja o alta complejidad técnica y en función de ello aplicar alguna de las Matrices 1. En ese orden, la entidad debe establecer si aplica la Matriz 1 de proyectos de complejidad media-baja o la de proyectos de complejidad alta, para luego subsumir el objeto contractual en alguno de los tipos de obra y actividades incluidos en la matriz, estableciendo los requisitos de experiencia exigibles según la cantidad de SMMLV del presupuesto oficial del respectivo proceso de contratación.

**DOCUMENTOS TIPO ­– Versión 3 – Acreditación experiencia – Número de contratos – Información a acreditarse – Documentos válidos**

Para que un proponente pueda habilitarse en lo referente a la experiencia debe demostrar haber ejecutado en los contratos con los que la acredita, determinado porcentaje del presupuesto oficial, lo cual, de conformidad con los literales C y D del numeral 3.5.2 podrá demostrar con mínimo uno (1) y máximo seis (6) contratos, que debieron terminar antes de la fecha de cierre del proceso de contratación. 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 establecido en el numeral 3.5.8, 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. Además, mediante estos contratos deberá demostrarse que la experiencia satisface las particularidades del requisito exigido por la Matriz 1 y el numeral 3.5.1 del Documento Base.

Respecto de cada uno de estos contratos, conforme lo indica el numeral 3.5.5 del Documento Base, los proponentes deberán acreditar: a) Contratante; b) Objeto del contrato; c) principales actividades ejecutadas; d) las longitudes, volúmenes, dimensiones, tipologías y demás condiciones de experiencia establecidas en la Matriz 1 – Experiencia, si aplica; e) la fecha de iniciación de la ejecución del contrato; f) la fecha de terminación de la ejecución del contrato; g) nombre y cargo de la persona que expide la certificación; h) el porcentaje de participación del integrante del contratista plural; e i) el porcentaje de participación en el valor ejecutado en el caso de contratistas plurales . Si bien, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, el requisito habilitante de experiencia debe ser acreditado mediante el RUP, en la medida que este no registra toda la información relacionada en el numeral 3.5.5, los proponentes deberán recurrir a los documentos del numeral 3.5.6 para acreditar dicha información .

**DOCUMENTOS TIPO ­– Infraestructura de transporte – Anexo 3 – Glosario – Proyectos de Construcción – Proyectos de Mejoramiento – Construcción – Mejoramiento – Nociones**

[…] los conceptos de Proyectos de Construcción y Proyectos de mejoramiento establecidos en lo numerales 2.62 y 2.70 del «Anexo 3 – Glosario» deben interpretarse a la luz de las definiciones de construcción y mejoramiento establecidas en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013. En virtud de esto, a efectos de terminar qué constituye un Proyecto de mejoramiento, deberá tenerse en cuenta lo establecido en dicha ley, en cuya reglamentación, contenida en los artículos 2.2.2.5.1.1, 2.2.2.5.2.1, 2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 del Decreto 1076 de 2015, se establecieron las actividades que constituyen mejoramiento de infraestructura de transporte. Esto supone que no solo deben ser consideradas como mejoramiento las actividades referidas en el numeral 2.70 del «Anexo 3 – Glosario», sino también todas aquellas enlistadas en los referidos artículos. En virtud del mandato interpretativo del numeral 1.10 del Documento Base, tales definiciones y actividades deben tenerse en cuenta a efectos de aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte. Esto implica que estas nociones son relevantes de cara a la evaluación de los requisitos de experiencia, lo que supone que las referencias a construcción o mejoramiento establecidas en los requisitos de experiencia estandarizados por la Matriz 1 se hacen conforme a las definiciones y actividades de la Ley 1682 de 2013, el Decreto 1076 de 2015 y el «Anexo 3– Glosario».

De acuerdo con esto, para determinar si un proponente cumple con el requisito de experiencia general, la entidad debe verificar que los contratos que aporta efectivamente hayan implicado labores de construcción o mejoramiento, que correspondan a las definiciones establecidas por las referidas normas y anexo. En otras palabras, las actividades de mejoramiento acreditadas por los proponentes como experiencia deben ser verificadas aplicando las definiciones y actividades establecidas en la Ley 1682 de 2013, el Decreto 1076 de 2015 y el «Anexo 3– Glosario».

**DOCUMENTOS TIPO ­– Infraestructura de transporte – Bienes o servicios adicionales – Experiencia adicional**

La posibilidad de adicionar los requisitos de experiencia establecidos en la Matriz 1 respecto de obras de infraestructura de transporte se encuentra proscrita en virtud de la regla de inalterabilidad establecida en el artículo 3 de la Resolución No. 240 de 2020. Sin embargo, en virtud del artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020, resulta posible que las entidades configuren requisitos de experiencia adicional siguiendo los parámetros establecidos en dicho artículo, cuando el objeto principal correspondiente a intervención de infraestructura de transporte se contrata en conjunto con bienes y servicios adicionales a esta. No obstante, dicho requisito es adicional a los establecidos en la Matriz 1, y solo sirve para evaluar la idoneidad del proponente, en lo relativo a los bienes y servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte.

**DOCUMENTOS TIPO ­– Versión 3 – Acreditación experiencia – Evaluación – Contratos con varias actividades**

[P]ara valorar la experiencia acreditada por el proponente mediante este contrato, resulta necesario que la entidad verifique el alcance real de las obras realizadas por el proponente sobre vías secundarias, en la medida que solo estas son susceptibles de ser tenidas en cuenta para cumplir con el requisito de experiencia. En ese sentido, supongamos que tras verificar la información del numeral 3.5.5, acreditada por el proponente mediante el RUP, así como con los documentos enlistados en el numeral 3.5.6, la entidad advierte que las obras de mejoramiento ejecutadas sobre vías secundarías tuvieron un alcance de 500 km, a las que se destinó una porción del presupuesto oficial estimada en 20.000 SMMLV. Esto indica que, ni el referido valor alcanza el sesenta por ciento del presupuesto oficial, ni la longitud acreditada cumple con el porcentaje de dimensionamiento exigido, razón por la que el contrato del ejemplo no resulta suficiente para cumplir con los requisitos de experiencia específica exigidos.

Conforme con las anteriores consideraciones y el ejemplo expuesto, en la evaluación de la experiencia acreditada con contratos con múltiples actividades, que cumplan parcialmente con el requisito de experiencia exigido, tanto el valor del contrato como la longitud intervenida deben ser desglosados para determinar si estos cumplen con los requisitos de experiencia exigidos.

**N° Radicado: RS20210318002155**

Bogotá, 18 Marzo 2021

Señor

**Andrew Hernández Romanos**

Chía, Cundinamarca

**Concepto C – 082 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Versión 3 – Matriz 1 Experiencia – Complejidad alta, media o baja – Cambio / DOCUMENTOS TIPO – Versión 3 – Acreditación experiencia – Número de contratos – Información a acreditarse – Documentos válidos / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Anexo 3 – Glosario – Proyectos de Construcción – Proyectos de Mejoramiento – Construcción – Mejoramiento – Nociones / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte – Bienes o servicios adicionales – Experiencia adicional / DOCUMENTOS TIPO – Versión 3 – Acreditación experiencia – Evaluación – Contratos con varias actividades |
| **Radicación:** | Respuesta a la consulta No P20210205000933 |

Estimado señor Hernández:

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 4 de febrero de 2021.

1. **Problemas planteados**

El peticionario realiza una consulta referida a los documentos tipo de infraestructura de transporte. En particular, indaga sobre el alcance de la definición de «Proyecto de mejoramiento» establecida en el numeral 2.70 del «Anexo 3 – Glosario», de los documentos tipo de licitación de obra pública – versión 3, adoptados mediante la Resolución No. 240 de 2020. Al respecto pregunta:

«[…] ¿Puede una Entidad exigir las actividades de rectificación (alineamiento horizontal y vertical), ampliación de la sección de la vía, construcción de obras de drenaje, construcción de capas granulares para estructura de pavimento y construcción de superficie de rodadura como requisito habilitante adicional a lo establecido en la “Matriz 1 – Experiencia” para los contratos que pretendan ser validados como Mejoramiento vial?

Como segunda consulta, también teniendo en cuenta las definiciones del “Anexo 3 – Glosario”, y que estas pueden prestarse para extraer requisitos habilitantes adicionales según su interpretación ¿Puede una Entidad exigir requisitos habilitantes adicionales a los establecidos en la “Matriz 1 – Experiencia” según las definiciones contempladas en el Anexo 3 – Glosario? ¿Puede una Entidad usar el Anexo 3 – Glosario para validar si un certificado, por ejemplo, de construcción de vías es realmente un contrato de construcción de vías más allá que su objeto así lo determine?

Como tercera consulta, si un certificado de experiencia de un contrato ejecutado contempla dentro de este varios tipos de actividades, por ejemplo, un contrato cuyo objeto sea de diseño, construcción, mejoramiento y rehabilitación de una vía secundaria y una Entidad exige como experiencia habilitante el requisitos de contratos de Construcción y/o Mejoramiento ¿Puede la Entidad declarar como no hábil la experiencia por contener también actividades de diseño y rehabilitación? ¿Puede una Entidad descontar a su criterio las actividades de diseño y rehabilitación (aun cuando estás no estén separadas de forma clara y/o heterogénea) para descontarlas del valor total de contrato que se pretende acreditar? Según la pregunta inmediatamente anterior ¿Puede una Entidad no tomar el total del valor del contrato».

1. **Consideraciones**

De conformidad con la competencia consultiva otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública está facultada para atender solicitudes relacionadas con temas contractuales, pero solo para «absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general». En este orden de ideas, la Agencia no tiene atribuciones para resolver casos particulares, ni para validar hipótesis o actuaciones. En tales términos, se procederá a absolver la solicitud de consulta de conformidad con los interrogantes arriba precisados, explicando la postura de la Agencia sobre la aplicación de las normas relevantes para situaciones como las denotadas por el peticionario, con el alcance señalado por el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para responder los anteriores cuestionamientos, relacionados con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, se desarrollarán los siguientes acápites: i ) el «Anexo 3 – Glosario» y las nociones de proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructura de transporte; ii) acreditación y evaluación de los requisitos de experiencia general referidos a actividades de construcción y mejoramiento; y iii) acreditación de experiencia mediante contratos con pluralidad de actividades

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en el concepto No. 2201913000007824 del 21 de octubre de 2019, se refirió a la posibilidad de fraccionar la valoración de la experiencia cuando esta se acredita mediante contratos con pluralidad de actividades que cumplen parcialmente el requisito de experiencia exigido, al cual se le dio alcance mediante el concepto C-531 del 21 de agosto de 2020, reiterado en el concepto C-020 del 25 de febrero de 2021. Los argumentos expuestos en estos conceptos se retoman a continuación.

**2.1. El «Anexo 3 – Glosario» y las nociones de proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructura de transporte**

El numeral 1.10 del Documento Base de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 establece, respecto de la terminología empleada en estos documentos tipo, que «[…] a menos que expresamente se estipule de otra manera, los términos deben entenderse de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, la Ley 1682 de 2013 y el Anexo 3 – Glosario». En relación con las nociones de *Proyectos de Construcción* y *Proyectos de Mejoramiento*, unas de las actividades que deben por regla general contratarse aplicando documentos tipo, están desarrolladas en los numerales 2.62 y 2.70 del «Anexo 3 – Glosario», que establece:

2.62 Proyectos de construcción: Es toda construcción de una infraestructura, sea o no que el sitio sobre el que se construye estuvo previamente ocupado

[…]

* 1. Proyectos de mejoramiento:Es el cambio de especificaciones y dimensiones de la obra; para lo cual, se hace necesaria la construcción de obras en infraestructura ya existente, que permitan una adecuación de la obra a los niveles de servicio requeridos por las condiciones actuales y proyectadas. *Para este proceso deben comprender como mínimo las actividades de rectificación (alineamiento horizontal y vertical), ampliación de la sección de la vía, construcción de obras de drenaje, construcción de capas granulares para estructura de pavimento y construcción de superficie de rodadura en concreto asfáltico o hidráulico.* [énfasis fuera de texto]

Como se aprecia, la definición de *Proyectos de construcción* aplica a toda construcción de infraestructura nueva, independiente de que se realicen o no en sitios previamente ocupados. Por otra parte, tal como advierte el peticionario, la definición de *Proyectos de Mejoramiento* transcrita hace alusión a diferentes actividades que involucran este tipo de proyectos, estableciendo la idea según la cual, para que un *Proyecto de mejoramiento* sea considerado como tal, debe comprender dichas actividades. Al respecto, se aclara que cuando la definición usa la expresión «[…] debe comprender como mínimo las actividades […]», a lo que apunta es que el proyecto implique al menos la realización de una de las actividades allí aludidas, esto es, rectificación (alineamiento horizontal y vertical), ampliación de la sección de la vía, construcción de obras de drenaje, construcción de capas granulares para estructura de pavimento y construcción de superficie de rodadura en concreto asfáltico o hidráulico. Esto quiere decir que, para que un proyecto dirigido a intervenir infraestructura de transporte sea considerado de *mejoramiento*, se requiere que comprenda al menos alguna de las anteriores actividades.

No obstante, las definiciones de *Proyectos de Construcción* y *Proyectos de Mejoramiento,* a efectos de aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte, no se encuentran únicamente determinadas por el Anexo 3. De hecho, las actividades catalogadas dentro de la anterior definición del numeral 2.70no son las únicas que ubican un proyecto dentro de la categoría de mejoramiento. Esto comoquiera que, las definiciones de *construcción* y *mejoramiento* son asuntos de los que se ha ocupado la normativa legal y reglamentaria en materia de infraestructura de transporte. Al respecto, el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 establece:

**Artículo 12.** En lo que se refiere a la infraestructura de transporte terrestre, aeronáutica, aeroportuaria y acuática, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

[…]

Construcción. Son aquellas obras nuevas que incluyen el levantamiento o armado de algún tipo de infraestructura de transporte.

[…]

Mejoramiento. Cambios en una infraestructura de transporte con el propósito de mejorar sus especificaciones técnicas iniciales. Estas actividades están sujetas a reglamentación dentro de los ciento veinte (120) días calendario siguientes.

La definición de *construcción* introducida por el artículo en cita, si bien no coincide plenamente con la redacción del numeral 2.62 del Anexo 3, si lo hace desde el punto de vista conceptual, en la medida en que ambos catalogan como *construcción* o *Proyecto de construcción* la realización de obras nuevas tendientes al levantamiento de infraestructura nueva, esto es, diferente de la ya existente. Si bien la definición de *construcción* no alude a su realización sobre un sitio previamente ocupado, la ausencia de tal referencia indica la inexistencia de un condicionamiento en relación con la ocupación del sitio en el que se lleva a cabo, lo cual coincide con la definición del numeral 2.62, en la que se hizo expresa la irrelevancia de que el proyecto se lleve o no a cabo en un sitio previamente ocupado para catalogarlo como de construcción.

Por otro lado, la interpretación de la definición de *mejoramiento* en relación con la del numeral 2.70 del Anexo 3, requiere de un mayor análisis. En principio, ambas definiciones coinciden en identificar como *mejoramiento* y *Proyecto de mejoramiento* las actividades tendientes al cambio de las especificaciones técnicas de la infraestructura existente, siendo más especifico el Anexo 3, al aludir a que la pertinencia del desarrollo del *Proyecto de mejoramiento* surge de la necesidad de adecuar la infraestructura al requerimiento de los niveles actuales o proyectados de servicio. No obstante, esta mayor especificidad no genera una contradicción con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013, en la medida que la definición de este es más general y no contiene condicionamientos, por lo que puede interpretarse que la definición del numeral 2.70 se encuentra dentro del ámbito de la definición de *mejoramiento* de la referida Ley.

Sin embargo, en cuanto a las actividades susceptibles de ser catalogadas como *mejoramiento*, no existe una total correspondencia entre lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 y el Anexo 3, en la medida que dicha ley determinó que las mismas deben ser objeto de reglamentación, estableciendo incluso un plazo para la expedición de dicho reglamento. En concordancia con esto, el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013, atribuyó al Gobierno Nacional, que para tales efectos se entiende conformado por los Ministerios de Transporte y Ambiente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la competencia para reglamentar el listado de actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte[[1]](#footnote-1). Dicha competencia fue ejercida mediante la expedición del Decreto 769 de 2014, en cuyo artículo 1 se enlistaron una serie de actividades consideradas de mejoramiento, las cuales fueron agrupadas en los siguientes literales referidos a cada uno de los modos de infraestructura vial: **A. Modo terrestre-carretero;** B. **Modo terrestre-férreo; C. Modo acuático-fluvial y Modo acuático de infraestructura portuaria**y D.**Modo Aéreo**.

Así, actividades como la construcción de obras de drenaje –numeral 6– y rectificación–numeral 18–, referidas en el numeral 2.70 del Anexo 3, aparecen enlistadas dentro del literal A, del artículo 1 del Decreto 769 de 2014, hoy compilado en el artículo 2.2.2.5.1.1. del Decreto 1076 de 2015 –numerales 6 y 18–, referente al *M*odo Terrestre-Carretero. Sin embargo, en este último artículo se refieren, entre otras, actividades como la construcción de andenes y paraderos, ampliación de separadores centrales, construcción de túneles falsos en vías y construcción de corredores de servicio en túneles, las cuales no aparecen enlistadas de el numeral 2.70 del Anexo 3, lo que no significa que su contratación esté excluida del ámbito de aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte.

Al respecto, debe precisarse que, en materia de infraestructura de transporte, la Ley 1682 de 2013, constituye el principal instrumento normativo de cara a determinar qué constituye infraestructura de transporte, así como las actividades que implican su intervención y que por tanto deben ser contratadas aplicando documentos tipo. En ese sentido, el legislador atribuyó al Gobierno Nacional la competencia para definir lo que debe ser entendido como proyecto de mejoramiento de infraestructura de transporte, al encargarle la expedición de la norma reglamentaria que enlistara las actividades que suponen tal tipo de intervención, las cuales son determinantes para establecer que constituye un *Proyecto de mejoramiento* de cara la aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte.

En ese sentido, las nociones de *Proyectos de construcción* y *Proyectos de mejoramiento* de infraestructura de transporte, en el marco de los documentos tipo de dicho sector, se encuentran determinadas por las definiciones de *construcción* y *mejoramiento* del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013. En cuanto a la definición de *mejoramiento,* es claro que la misma fue introducida por la referida ley, pero fue desarrollada por el artículo 1 del Decreto 769 de 2014, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, en los artículos **2.2.2.5.1.1 –**Modo Terrestre-Carretero–, **2.2.2.5.2.1 –**Modo Terrestre-Férreo–,2.2.2.5.3.1 –Modo Acuático-Fluvial y Modo Acuático de Infraestructura Portuaria–, 2.2.2.5.3.2 –Modo acuático-infraestructura portuaria– y 2.2.2.5.4.1 –Modo Aéreo–**.** En ese sentido, las actividades que se consideran Proyectos de mejoramiento no son solo las relacionadas en el numeral 2.70 del Anexo 3, sino todas aquellas enlistadas en los referidos artículos del Decreto 1076 de 2015.

Esta consideración es relevante a efectos de aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte, principalmente, respecto de dos aspectos. En primer lugar, para determinar el ámbito de aplicación. En ese sentido, se aclara que, al constituir actividades de mejoramiento las enlistadas en el Decreto 1076 de 2015, las mismas deben ser contratadas por las entidades estatales –sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública–, aplicando los documentos tipo de infraestructura de transporte que correspondan. Conforme a esto, cuando se requiera contratar una actividad de mejoramiento de infraestructura vial, independientemente de que esté o no referida en el concepto de Proyecto de mejoramiento del Anexo 3, siempre que se encuentre dentro de las enlistadas por los artículos **2.2.2.5.1.1**, **2.2.2.5.2.1**,2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 del Decreto 1076 de 2015, su contratación deberá llevarse a cabo aplicando documentos tipo de infraestructura de transporte.

Por otro lado, el segundo aspecto tiene que ver con la evaluación de la experiencia. En ese sentido, la noción de Proyecto de mejoramiento establecida en los aludidos artículos de la Ley 1682 de 2013 y el Decreto 1076 de 2015, condiciona lo que se puede tener en cuenta como mejoramiento en el marco de la valoración de experiencia, de tal manera que el desarrollo de cualquiera de las actividades enlistadas en los artículos arriba citados hace que el proponente tenga experiencia en mejoramiento respecto del tipo de infraestructura intervenido. Esto quiere decir que, para determinar si un proponente tiene o no experiencia en mejoramiento de determinado tipo de infraestructura, a la entidad le corresponde verificar que el desarrollo de los contratos acreditados haya efectivamente involucrado la ejecución de alguna de las actividades señaladas en los artículos **2.2.2.5.1.1**, **2.2.2.5.2.1**,2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 Ibídem.

Conforme con lo anterior, las referencias a Proyectos de Construcción y Proyectos de Mejoramiento contenidas en los documentos tipo de infraestructura de transporte, deben ser interpretadas conforme a las definiciones de construcción y mejoramiento del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013. Particularmente, en el caso de las actividades catalogadas como mejoramiento, las mismas deben ser establecidas a la luz el Decreto 1076 de 2015, el cual contempla más actividades que las indicadas en el numeral 2.70 del Anexo 3.

En ese sentido, la noción del numeral 2.70 del Anexo 3 debe entenderse como un desarrollo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 respecto de la actividad de mejoramiento, ello se evidencia, en que ambas coinciden en identificar dicha actividad como el cambio de especificaciones técnicas de infraestructura de transporte existente. En ese sentido, la definición del numeral 2.70 del Anexo 3 tiene propósitos explicativos de lo establecido por la ley y el reglamento sobre la actividad de mejoramiento, por lo que el listado de actividades de dicho numeral no puede entenderse como taxativo respecto de las actividades que suponen el adelantamiento de un Proyecto de Mejoramiento, de cara al desarrollo de procesos de selección con documentos tipo. En ese sentido, se reitera, lo que define si se está ante una actividad de mejoramiento, es su correspondencia con la definición del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 y las actividades en listadas en el artículo 1 del Decreto 769 de 2014 1076 de 2015, compilado en el Decreto 1076 de 2015.

**2.2. Acreditación y evaluación de los requisitos de experiencia general referidos a actividades de construcción y mejoramiento**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución No. 240 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte». En el Documento Base adoptados por dicha resolución se creó el numeral «3.5.1 Determinación de los requisitos mínimos de experiencia según la Matriz 1 – Experiencia», en el cual la entidad debe justificar, expresa y suficientemente la complejidad del proyecto, determinando si es de baja–media o alta complejidad, y en función de ello implementar alguna de las variantes de la «Matriz 1 – Experiencia», ya sea la de proyectos de baja–media, o la elaborada para proyectos de alta complejidad técnica. En otras palabras, a partir de la actualización de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 se crean dos Matrices de experiencia: i) para proyectos de complejidad técnica baja o media y ii) para proyectos de complejidad técnica alta.

Sin perjuicio de la implementación de este cambio, el método para determinar los requisitos de experiencia estandarizados a partir de la Matriz 1 sigue siendo el mismo que en las versiones anteriores, con la salvedad de que ahora, antes de proceder a acotar el requisito a exigirse, la entidad debe determinar y justificar si el proyecto es de media–baja o alta complejidad técnica y en función de ello aplicar alguna de las Matrices 1. En ese orden, la entidad debe establecer si aplica la Matriz 1 de proyectos de complejidad media-baja o la de proyectos de complejidad alta, para luego subsumir el objeto contractual en alguno de los tipos de obra y actividades incluidos en la matriz, estableciendo los requisitos de experiencia exigibles según la cantidad de SMMLV del presupuesto oficial del respectivo proceso de contratación.

De esta manera, la entidad estatal que adelanta un proceso de 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) Establecer si se trata de un proyecto de complejidad baja-media o alta, y en función de ello establecer la Matriz 1 aplicable.

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

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

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.

f) Establecidos los requisitos de experiencia exigibles, la entidad deberá consignarlos en los apartados grises entre corchetes del literal A del numeral 3.5.2 del Documento Base, para que los oferentes puedan conocer los requisitos de experiencia general y específica exigidos por la entidad.

Varios de los requisitos de experiencia general y específica contemplados en la Matriz 1 exigen que los contratos que se aporten para acreditarlos den cuenta de la ejecución de cierto porcentaje de dimensionamiento respecto del proyecto ofertado, o un porcentaje del presupuesto oficial del mismo.

El dimensionamiento supone que la experiencia a exigirse estará determinada por la longitud –u otra magnitud– que se pretende intervenir, de tal manera que a quienes estén interesados en participar se les exigirá, por ejemplo, acreditar experiencia específica en proyectos en donde hayan intervenido un porcentaje de dicha longitud establecida en kilómetros (km) en la Matriz 1. Del mismo modo, cuando se exijan requisitos en función del porcentaje del presupuesto oficial, el valor de el o los contratos que se aporten deberán igualar o superar la equivalencia del porcentaje exigible expresado en SMMLV.

Para que un proponente pueda habilitarse en lo referente a la experiencia debe demostrar haber ejecutado en los contratos con los que la acredita, determinado porcentaje del presupuesto oficial, lo cual, de conformidad con los literales C y D del numeral 3.5.2 podrá demostrar con mínimo uno (1) y máximo seis (6) contratos, que debieron terminar antes de la fecha de cierre del proceso de contratación. 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 establecido en el numeral 3.5.8, 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. Además, mediante estos contratos deberá demostrarse que la experiencia satisface las particularidades del requisito exigido por la Matriz 1 y el numeral 3.5.1 del Documento Base.

Respecto de cada uno de estos contratos, conforme lo indica el numeral 3.5.5 del Documento Base, los proponentes deberán acreditar: a) Contratante; b) Objeto del contrato; c) principales actividades ejecutadas; d) las longitudes, volúmenes, dimensiones, tipologías y demás condiciones de experiencia establecidas en la Matriz 1 – Experiencia, si aplica; e) la fecha de iniciación de la ejecución del contrato; f) la fecha de terminación de la ejecución del contrato; g) nombre y cargo de la persona que expide la certificación; h) el porcentaje de participación del integrante del contratista plural; e i) el porcentaje de participación en el valor ejecutado en el caso de contratistas plurales[[2]](#footnote-2). Si bien, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, el requisito habilitante de experiencia debe ser acreditado mediante el RUP, en la medida que este no registra toda la información relacionada en el numeral 3.5.5, los proponentes deberán recurrir a los documentos del numeral 3.5.6 para acreditar dicha información[[3]](#footnote-3).

Conforme a lo anterior, la Matriz 1 propende por la estandarización de los requisitos habilitantes, para lo cual establece unos requisitos de experiencia general para cada una de las actividades que contempla, y unos requisitos de experiencia específica determinables a partir del monto del presupuesto oficial del proceso de contratación y el alcance físico de la obra. Al respecto, se pone de presente que los requisitos de experiencia establecidos por la Matriz 1, son inalterables y de obligatoria observancia para las entidades, por lo que estas, en principio, no pueden exigir requisitos de experiencia distintos a los que surgen de la aplicación de la matriz[[4]](#footnote-4).

Ahora bien, el grueso de los requisitos de experiencia general contemplados por la Matriz 1 consisten en exigir del proponente haber ejecutado determinadas actividades respecto de un tipo especifico de infraestructura. Así, por ejemplo, la Matriz 1 para proyectos de complejidad media–baja, adoptada por la Resolución No. 240 de 2020, establece como requisito de experiencia general «CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS», para la actividad «1.2 PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS» –primarias o secundarias–. Este será el requisito de experiencia general que deberán consignar –sin alteraciones– en el literal A del numeral 3.5.2 del Documento Base o pliego de condiciones junto con la experiencia específica.

Ahora bien, en cuanto a la actividad de mejoramiento establecida en el anterior requisito de experiencia general, así como en otros de la Matriz 1, resulta indispensable tener en cuenta lo explicado en el numeral 2.1 del presente concepto. La interpretación de lo que se considera mejoramiento a efectos de cumplir con estos requisitos de experiencia, se encuentra determinada por definición del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 1 del Decreto 769 de 2014, compilado en el Decreto 1076 de 2015. En ese sentido, cuando un requisito de experiencia contempla la actividad de mejoramiento, debe entenderse que se refiere a cambios en la infraestructura de transporte existentes concretados a partir del desarrollo de las actividades enlistadas en el Decreto 1076 de 2015.

Lo anterior supone que para establecer si un contrato aportado por un proponente es válido para acreditar que el mismo tiene experiencia en mejoramiento, de cara al cumplimiento de los requisitos de experiencia general que contemplan dicha actividad, basta con verificar: i) que el o los contratos acreditados hayan implicado la intervención de alguno de los tipos de infraestructura considerados en el requisito de experiencia general –en el anterior ejemplo: «[…] VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS»– y ii) que el mejoramiento haya consistido en el cambio de especificaciones técnicas de infraestructura existente mediante el desarrollo de alguna las actividades enlistadas en los artículos 2**.2.2.5.1.1**, **2.2.2.5.2.1**,2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 del Decreto 1076 de 2015. En ese sentido, para establecer si un proponente tiene experiencia en mejoramiento debe demostrar que ha ejecutado al menos alguna de las actividades enlistadas en los mencionados artículos del Decreto 1076 de 2015, sin que sea necesario acreditar todas las actividades enlistadas o las establecidas en el numeral 2.70 del Anexo 3.

Teniendo en cuenta lo anterior, respecto al primer interrogante del peticionario, debe aclararse que cuando los requisitos de experiencia de la Matriz 1 se refieren a la actividad de mejoramiento, tales referencias involucran todas las actividades consideradas como mejoramiento por el Anexo 3 y el Decreto 1076 de 2015. La entidad, en virtud de la regla de inalterabilidad de los documentos tipo tiene vedado alterar los requisitos de experiencia general estandarizados, ni siquiera para aplicar conceptos o definiciones establecidas en el Anexo 3, máxime cuando las mismas, al igual que las introducidas por la Ley 1682 de 2013, están incorporadas a los documentos tipo por conducto del mandato interpretativo establecido en el numeral 1.10 del Documento Base. Esto significa que modificar el requisito de experiencia general para adicionar actividades señaladas dentro de los conceptos establecidos en el Anexo 3, no solo se encuentra prohibido, sino que además es innecesario.

En ese mismo sentido, respecto de la segunda pregunta planteada, se precisa que las definiciones de construcción y Proyectos de Construcción, conforme a lo establecido en el numeral 2.1 del presente concepto, son relevantes a efectos de verificar la experiencia de los proponentes en dicha actividad. En ese sentido, independientemente de cual sea el objeto del contrato acreditado por el proponente, lo que corresponde verificar a la entidad consiste en que este: i) haya implicado el levantamiento o armado de infraestructura de transporte; y ii) que la construcción corresponda al tipo de infraestructura relacionada en el requisito de experiencia general. Verificadas por la entidad estas dos condiciones, deviene en irrelevante la rotulación del contrato acreditado que surja en virtud de su objeto, ya que lo relevante es la relación de correspondencia entre las actividades efectivamente ejecutadas con las nociones del Anexo 3 y la Ley 1682 de 2013.

Por otro lado, es menester aclarar que la posibilidad de exigir experiencia adicional a la estandarizada por la Matriz 1, se encuentra limitada a los bienes y servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte. Esta posibilidad surge cuando en el marco de la contratación de una de las actividades enlistadas en la Matriz 1, se requiere también contratar unos bienes y servicios adicionales, cuya contratación, en principio, se encuentra excluida de la aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte y la entidad considere necesario solicitar experiencia adicional en la ejecución de dichos bienes o servicios. Ante estos supuestos debe aplicarse el artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020, el cual indica que tales bienes y servicios deben también ser contratados empleado los documentos tipo, constituyendo aspectos adicionales del objeto contractual principal, consistente en la intervención de la infraestructura de transporte[[5]](#footnote-5). Esta norma prevé que en estos eventos 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[[6]](#footnote-6).

La entidad que opte por solicitar experiencia adicional en desarrollo de esta norma debe evidenciar en los documentos del proceso que agotó estos parámetros. Para ello, debe 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 significativamente la pluralidad de oferentes. Es decir, la entidad debe revisar que al solicitar esta experiencia existen suficientes potenciales proponentes que puedan acreditar estas condiciones.

Conforme se desprende del artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020, la formulación de requisitos habilitantes para los bienes o servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte solo se encuentra limitada por el seguimiento de los anteriores parámetros. Asimismo, los requisitos que formule la entidad son adicionales a los que surjan de la aplicación de la Matriz 1 respecto del objeto principal del objeto de contratación, y solo servirán para verificar la idoneidad de los proponentes en relación con los bienes y servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte.

Respecto de la posibilidad de usar definiciones del Anexo 3 para configurar requisitos de experiencia adicional, no se advierte la existencia de restricción o prohibición alguna que lo impida, siempre que se haga conforme con los parámetros del artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020. Sin embargo, se itera, tal requisito de experiencia establecido por la entidad solo podrá aplicarse para la evaluación de experiencia respecto de los bienes y servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte.

**2.3. Acreditación de experiencia mediante contratos con pluralidad de actividades**

Ante los supuestos en los que un contratista pretende cumplir el requisito de experiencia con contratos que involucraron la ejecución de pluralidad de actividades en su objeto contractual, resulta de especial importancia que la entidad evalúe si la totalidad de las mismas son susceptibles de tenerse en cuenta para cumplir el requisito de experiencia establecido en la Matriz 1. Esto comoquiera que puede que existan actividades que, sin perjuicio de que hayan sido efectivamente ejecutadas por el proponente, no sean adecuadas y proporcionales a los requisitos de experiencia exigibles en aplicación de la Matriz 1, cuestión que debe ser tenida en cuenta para su valoración.

En ese sentido, de conformidad con el literal A del numeral 3.5.1, los contratos que sean aportados por un proponente deben dar cuenta de la ejecución de las actividades establecidas como requisitos de experiencia general y específica. Sin embargo, conforme a lo dicho en el párrafo precedente, cuando el contrato aportado para cumplir el requisito contiene actividades relacionadas con la experiencia exigida, y otras que no, la entidad debe relativizar o fraccionar la evaluación de la experiencia a efectos de solo tener en cuenta lo atinente a la parte del objeto contractual que sí cumple con el requisito de experiencia, empleando para tal fin los documentos soporte allegados por el proponente. Esta tesis fue expuesta por esta entidad en el concepto No. 2201913000007824 del 21 de octubre de 2019, al cual se le dio alcance mediante el concepto C-531 del 21 de agosto de 2020, expedido en relación con los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2, en relación con el fraccionamiento de la valoración de la experiencia acreditada con contratos con pluralidad de actividades. Al respecto se expuso:

De conformidad con el literal A del numeral 3.5.1 del documento base y con la experiencia señalada en la Matriz 1, el proponente debe acreditar –y la entidad evaluar– la experiencia que corresponda con las actividades señaladas para acreditar la experiencia en la matriz indicada, por tanto no pueden acreditarse y evaluarse actividades que no correspondan con las señaladas allí. En este sentido, en el caso hipotético de que un proponente acredite un contrato que contenga varias actividades ejecutadas y solo una corresponda con la exigida para acreditar la experiencia, de acuerdo a lo establecido en la Matriz 1, el proponente debe presentar o la entidad debe solicitar que se presente cada actividad con su respectivo valor, para lo cual se pueden utilizar los documentos señalados en el numeral 3.5.5., los cuales proceden cuando el proponente no está obligado a tener RUP o para detallar información que no consta en dicho registro, cuando la entidad requiera información adicional, por ejemplo, para discriminar las actividades ejecutadas en el contrato.

Con fundamento en lo anterior, la entidad podrá verificar la experiencia que se adquirió en un contrato en el que se ejecutaron varias actividades, para evaluar únicamente la que cumpla realmente con la experiencia exigida, discriminado su valor, descontando el valor de las actividades diferentes, que no se enmarcan en la experiencia definida en la Matriz 1[[7]](#footnote-7).

En tales términos, se considera que la evaluación del requisito de experiencia, en los casos en los que se acredita con contratos que contienen pluralidad de actividades de las cuales solo algunas cumplen con el requisito de experiencia, debe hacerse únicamente respecto de las actividades que se ajustan al requisito de experiencia exigible según la Matriz 1 y el literal A del numeral 3.5.2 del Documento Base. Esto, de conformidad con la tesis expuesta en el concepto citado, supone que solo se tengan en cuenta los valores de las actividades que efectivamente cumplen con el requisito de experiencia, descartando los valores de las actividades no relacionadas. Esta labor la pueden realizar las entidades valiéndose de la información señalada en el numeral 3.5.5 del Documento Base, que deben acreditar los proponentes respecto de cada contrato aportado.

De otra parte, esta Agencia considera que el mismo razonamiento, según el cual la evaluación de la experiencia acreditada mediante un contrato con variadas actividades debe ser fraccionada en función de las actividades que sí se ajustan a las características de la experiencia exigida, es aplicable en lo relacionado a los requisitos de experiencia en términos de dimensionamiento. En otras palabras, en la evaluación de la experiencia con tales tipos de contratos, al igual que deben descartarse los valores correspondientes a las actividades no relacionadas con el requisito de experiencia, también deben ser descontadas las longitudes sobre las que se ejecutaron obras que no se relacionan con la experiencia exigida. Al igual que con los valores de las actividades, la información relacionada en el numeral 3.5.5 servirá a la entidad para realizar dicho desglose en cuanto a la longitud de las actividades ejecutadas.

Para ilustrar con mayor claridad la postura expuesta valgámonos del siguiente ejemplo. Se requiere contratar el mejoramiento de una vía secundaria en el marco de un proyecto de complejidad alta, con un presupuesto de 40.000 SMMLV y un alcance físico de 2.000 km. Dicho objeto corresponde al tipo de infraestructura «1. Obras en vías primarias o secundarias» y a la actividad «1.2 Proyectos de mejoramiento de vías» de la Matriz 1 de alta complejidad. Para tal actividad es requisito de experiencia general «Construcción o mejoramiento en pavimento asfaltico o concreto hidráulico de vías primarias o secundarias o vías urbanas o pistas de aeropuertos». Considerando el valor del presupuesto también debe exigirse como experiencia específica que «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general sea de un valor correspondiente a por lo menos el 60% del valor del presupuesto oficial (PO) del presente proceso de contratación». Asimismo, la entidad exige como experiencia específica que «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contar con una longitud Intervenida (Construcción y/o Mejoramiento) correspondiente a por lo menos el 80% de la longitud de carretera a intervenir mediante el presente proceso de contratación».

 A efectos de desarrollar el ejemplo, supongamos que, un proponente, para cumplir con tales requisitos, presenta un contrato cuyo desarrollo implicó labores de mejoramiento mediante instalación de pavimento asfaltico en vías secundarías y terciarias a lo largo de 2.100 km, y por un valor de 50.000 SMMLV. Dicho contrato, en principio, cumpliría con los requisitos de experiencia acotados en el párrafo precedente.

Sin embargo, echando mano de la postura arriba expuesta, para valorar la experiencia acreditada por el proponente mediante este contrato, resulta necesario que la entidad verifique el alcance real de las obras realizadas por el proponente sobre vías secundarias, en la medida que solo estas son susceptibles de ser tenidas en cuenta para cumplir con el requisito de experiencia. En ese sentido, supongamos que tras verificar la información del numeral 3.5.5, acreditada por el proponente mediante el RUP, así como con los documentos enlistados en el numeral 3.5.6, la entidad advierte que las obras de mejoramiento ejecutadas sobre vías secundarías tuvieron un alcance de 500 km, a las que se destinó una porción del presupuesto oficial estimada en 20.000 SMMLV. Esto indica que, ni el referido valor alcanza el sesenta por ciento del presupuesto oficial, ni la longitud acreditada cumple con el porcentaje de dimensionamiento exigido, razón por la que el contrato del ejemplo no resulta suficiente para cumplir con los requisitos de experiencia específica exigidos.

Conforme con las anteriores consideraciones y el ejemplo expuesto, en la evaluación de la experiencia acreditada con contratos con múltiples actividades, que cumplan parcialmente con el requisito de experiencia exigido, tanto el valor del contrato como la longitud intervenida deben ser desglosados para determinar si estos cumplen con los requisitos de experiencia exigidos.

1. **Respuesta**

«[…] ¿Puede una Entidad exigir las actividades de rectificación (alineamiento horizontal y vertical), ampliación de la sección de la vía, construcción de obras de drenaje, construcción de capas granulares para estructura de pavimento y construcción de superficie de rodadura como requisito habilitante adicional a lo establecido en la “Matriz 1 – Experiencia” para los contratos que pretendan ser validados como Mejoramiento vial?

Como segunda consulta, también teniendo en cuenta las definiciones del “Anexo 3 – Glosario”, y que estas pueden prestarse para extraer requisitos habilitantes adicionales según su interpretación ¿Puede una Entidad exigir requisitos habilitantes adicionales a los establecidos en la “Matriz 1 – Experiencia” según las definiciones contempladas en el Anexo 3 – Glosario? ¿Puede una Entidad usar el Anexo 3 – Glosario para validar si un certificado, por ejemplo, de construcción de vías es realmente un contrato de construcción de vías más allá que su objeto así lo determine?

Conforme a lo expuesto, los conceptos de *Proyectos de Construcción y Proyectos de mejoramiento* establecidos en lo numerales 2.62 y 2.70 del «Anexo 3 – Glosario» deben interpretarse a la luz de las definiciones de *construcción* y *mejoramiento* establecidas en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013. En virtud de esto, a efectos de terminar qué constituye un *Proyecto de mejoramiento*, deberá tenerse en cuenta lo establecido en dicha ley, en cuya reglamentación, contenida en los artículos 2**.2.2.5.1.1**, **2.2.2.5.2.1**,2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 del Decreto 1076 de 2015, se establecieron las actividades que constituyen mejoramiento de infraestructura de transporte. Esto supone que no solo deben ser consideradas como mejoramiento las actividades referidas en el numeral 2.70 del «Anexo 3 – Glosario», sino también todas aquellas enlistadas en los referidos artículos.

En virtud del mandato interpretativo del numeral 1.10 del Documento Base, tales definiciones y actividades deben tenerse en cuenta a efectos de aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte. Esto implica que estas nociones son relevantes de cara a la evaluación de los requisitos de experiencia, lo que supone que las referencias a *construcción* o *mejoramiento* establecidas en los requisitos de experiencia estandarizados por la Matriz 1 se hacen conforme a las definiciones y actividades de la Ley 1682 de 2013, el Decreto 1076 de 2015 y el «Anexo 3– Glosario».

De acuerdo con esto, para determinar si un proponente cumple con el requisito de experiencia general, la entidad debe verificar que los contratos que aporta efectivamente hayan implicado labores de *construcción* o *mejoramiento*, que correspondan a las definiciones establecidas por las referidas normas y anexo. En otras palabras, las actividades de mejoramiento acreditadas por los proponentes como experiencia deben ser verificadas aplicando las definiciones y actividades establecidas en la Ley 1682 de 2013, el Decreto 1076 de 2015 y el «Anexo 3– Glosario».

La posibilidad de adicionar los requisitos de experiencia establecidos en la Matriz 1 respecto de obras de infraestructura de transporte se encuentra proscrita en virtud de la regla de inalterabilidad establecida en el artículo 3 de la Resolución No. 240 de 2020. Sin embargo, en virtud del artículo 4 de la Resolución No. 240 de 2020, resulta posible que las entidades configuren requisitos de experiencia adicional siguiendo los parámetros establecidos en dicho artículo, cuando el objeto principal correspondiente a intervención de infraestructura de transporte se contrata en conjunto con bienes y servicios adicionales a esta. No obstante, dicho requisito es adicional a los establecidos en la Matriz 1, y solo sirve para evaluar la idoneidad del proponente, en lo relativo a los bienes y servicios adicionales a la obra pública de infraestructura de transporte.

Como tercera consulta, si un certificado de experiencia de un contrato ejecutado contempla dentro de este varios tipos de actividades, por ejemplo, un contrato cuyo objeto sea de diseño, construcción, mejoramiento y rehabilitación de una vía secundaria y una Entidad exige como experiencia habilitante el requisitos de contratos de Construcción y/o Mejoramiento ¿Puede la Entidad declarar como no hábil la experiencia por contener también actividades de diseño y rehabilitación? ¿Puede una Entidad descontar a su criterio las actividades de diseño y rehabilitación (aun cuando estás no estén separadas de forma clara y/o heterogénea) para descontarlas del valor total de contrato que se pretende acreditar? Según la pregunta inmediatamente anterior ¿Puede una Entidad no tomar el total del valor del contrato».

De conformidad con lo expuesto, en el marco de procesos adelantados con documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3, los proponentes deberán acreditar la experiencia que cumpla con las especificaciones establecidas en el literal A del numeral 3.5.2 del Documento Base, cuyo contenido está determinado por la subsunción del objeto contractual en los tipos de infraestructura y actividades establecidas en la Matriz 1- Experiencia.

Al evaluar la experiencia, para determinar si un contrato, que contiene varias actividades, de las cuales solo algunas se ajustan a lo exigido por la Matriz 1, la entidad deberá descontar los valores del presupuesto oficial, dimensiones y longitudes relacionadas con las actividades que se encuentran por fuera del requisito de experiencia. Conforme a esto, en la evaluación de la experiencia, la entidad contratante solo deberá tener en cuenta los porcentajes del presupuesto oficial y las longitudes relacionadas con las actividades que sí cumplen con los requisitos de experiencia exigidos por la Matriz 1, consignados en el literal A del numeral 3.5.2 del Documento Base.

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



Atentamente,

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Alejandro Sarmiento Cantillo  Gestor T1-11 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisaron: | Karlo Fernández Cala  Gestor T1-15 de la Dirección General |
| Sebastián Ramírez Grisales  Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado Navarro  Subdirector de Gestión Contractual |

1. Ley 1682 de 2013 «**Artículo 44.** Los siguientes Proyectos de Infraestructura de Transporte no requerirán Licencia Ambiental:

      »a) Proyectos de mantenimiento;

      »b) Proyectos de rehabilitación;

      »c) Proyectos de mejoramiento.

      »Para el debido cumplimiento de la presente disposición, el Gobierno Nacional, que para estos efectos se entiende conformado por los Ministerios de Transporte y Ambiente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, reglamentará en un término máximo de noventa (90) días calendario, a partir de la fecha de expedición de esta ley, el listado de actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte.

   **»Parágrafo.** En el evento que una o más actividades de mejoramiento requiera permisos o autorizaciones ambientales, la entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte o quien haga sus veces, deberá tramitarlos y obtenerlos, cuando a ello haya lugar».  [↑](#footnote-ref-1)
2. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución No. 240 de 2020. Documento Base: «3.5.5. 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:

   »A. Contratante

   »B. Objeto del contrato

   »C. Principales actividades ejecutadas

   »D. Las longitudes, volúmenes, dimensiones, tipologías y demás condiciones de experiencia establecidas en la Matriz 1 – Experiencia, si aplica.

   »E. La fecha de iniciación de la ejecución del contrato: Esta fecha es diferente a la de suscripción del contrato, a menos que de los documentos del numeral 3.5.5 de forma expresa así se determine.

   »Si en los documentos válidos aportados para la acreditación de experiencia solo se evidencia fecha (mes, año) de suscripción y/o inicio del contrato: se tendrá en cuenta el último día del mes que se encuentre señalado en la certificación.

   »F. La fecha de terminación de la ejecución del contrato: Esta fecha de terminación no es la fecha de entrega y/o recibo final, liquidación, o acta final, salvo que de los documentos del numeral 3.5.5 de forma expresa así se determine.

   Si en los documentos válidos aportados para la acreditación de experiencia solo se evidencia fecha (mes, año) de terminación del contrato: se tendrá en cuenta el primer día del mes que se encuentre señalado en la certificación.

   »G. Nombre y cargo de la persona que expide la certificación.

   »H. El porcentaje de participación del integrante del contratista plural.

   »I. El porcentaje de participación en el valor ejecutado en el caso de contratistas plurales». [↑](#footnote-ref-2)
3. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución No. 240 de 2020. Documento Base: «3.5.6. DOCUMENTOS VÁLIDOS PARA LA ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA

   »En aquellos casos en que por las características del objeto a contratar se requiera verificar información adicional a la contenida en el RUP, el proponente podrá aportar uno o algunos de los documentos que se establecen a continuación, para que la entidad realice la verificación en forma directa. Los mismos deberán estar debidamente diligenciados y suscritos por el contratante, el contratista o el interventor, según corresponda. 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.

   »D. Acta de inicio o la orden de inicio. La misma sólo será válida para efectos de acreditar la fecha de inicio.

   »E. Para los contratos que hayan sido objeto de cesión, el contrato deberá encontrarse debidamente inscrito y clasificado en el RUP o en uno o alguno de los documentos considerados como válidos para la acreditación de experiencia de la empresa cesionaria, según aplique. La experiencia se admitirá para el cesionario y no se reconocerá experiencia alguna al cedente.

   »Para efectos de acreditación de experiencia entre particulares, el proponente deberá aportar adicionalmente alguno de los documentos que se describen a continuación:

   »A. Certificación de facturación expedida con posterioridad a la fecha de terminación del contrato emitida por el revisor fiscal o contador público del proponente que acredita la experiencia, según corresponda, con la copia de la tarjeta profesional y certificado de antecedente disciplinarios vigente, expedido por la Junta Central de Contadores, o los documentos equivalentes que hagan sus veces en el país donde se expide el documento del profesional.

   »[Para efectos de acreditar la experiencia en relación con la clasificación de las vías, ya sea, “primaria”, “secundaria” o “terciaria”, la entidad empleará los sistemas de información disponibles para identificar el tipo de clasificación de la vía, en caso tal que ningún documento del numeral 3.5.5 establezca dicha condición. Si a través de la averiguación de la entidad estatal no es posible determinarlo, no será válida dicha experiencia.]». [↑](#footnote-ref-3)
4. En materia del procedimiento de licitación pública, el Decreto 1082 de 2015 establece: «**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».

   En el mismo sentido, la Resolución No. 240 de 2020, a través de la cual esta Agencia expidió los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, señala: «Artículo 3. Inalterabilidad de los Documentos Tipo. Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los documentos del proceso de selección 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-4)
5. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución No. 240 de 2020: «Articulo 4- Bienes o servicios adicionales a la de 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-5)
6. 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-6)
7. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C-531 del 21 de agosto de 2020. Radicado de entrada No. 4202013000006510. Radicado de salida No. 2202013000007770. [↑](#footnote-ref-7)