**DOCUMENTOS TIPO ­– Versión 3 – Matriz 1 Experiencia – Complejidad alta, media o baja**

La complejidad técnica de todos los proyectos no es posible estandarizarla debido a que las cuantías de los procesos de contratación no constituyen el único parámetro para señalar cuando un proyecto tiene una complejidad baja, media o alta. Por esta razón, en el documento base se incluyeron los siguientes criterios enunciativos o ejemplificativos que puede utilizar la entidad para justificar cuando un proceso de contratación se considera de baja‒media o alta complejidad, dependiendo de cada proyecto a ejecutar, con la finalidad de definir la experiencia aplicable de acuerdo con la Matriz 1 - Experiencia: las condiciones geográficas, geológicas, hidrológicas, climáticas, así como el alcance físico del proyecto de infraestructura de transporte. En todo caso, esta justificación corresponde elaborarla a cada entidad y debe quedar lo suficientemente soportada en el «Numeral 3.5.1».



**CCE-DES-FM-17**

Bogotá, 25 Marzo 2021

Señor

**Henry Barragan Acevedo**

Bucaramanga, Santander

 **Concepto C – 092 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO ­– Versión 3 – Matriz 1 Experiencia – Complejidad alta, media o baja  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # P20210209001027 |

Estimado señor Acevedo,

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 9 de febrero de 2021.

**1. Problemas planteados**

Usted formuló la siguiente pregunta: «[…] Buenos días, por favor me informan como se verifica o en que norma técnica se sustenta si un proyecto de obra de infraestructura de transporte es de media o baja complejidad o es de alta complejidad, para verificar el requisito de experiencia habilitante en el pliego tipo que le aplica a dicho proyecto. […]»

**2. Consideraciones**

Para responder su inquietud, en primer lugar, se explicarán las razones que motivaron el ajuste a «la Matriz 1 Experiencia» en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3. En segundo lugar, se explicará por medio de un ejemplo la aplicación de la «Matriz 1 – Matriz de experiencia» a un caso concreto lo que aclarará la utilización de esta matriz.

 La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente analizó el ajuste a la «Matriz 1 – Experiencia» en los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3, entre otros, en los siguientes conceptos: C-770 del 13 de enero de 2021 y C-066 del 15 de marzo de 2021. La tesis de estos conceptos se explicará a continuación:

**2.1 Matriz 1 – Experiencia para proyectos de baja‒media o alta complejidad**

En los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 se crea el numeral «3.5.1 Determinación de los requisitos mínimos de experiencia según la Matriz 1 – Experiencia», mediante el cual la entidad justifica expresa y suficientemente la implementación de la Matriz 1 – Experiencia para un proyecto de baja–media, o 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) proyectos de baja o media complejidad y ii) proyectos de alta complejidad.

 Ahora bien, en relación con el cambio adoptado referente a las matrices de experiencia surge el siguiente interrogante: ¿por qué adoptar una nueva matriz de experiencia si en las versiones anteriores solo se tenía una? De acuerdo con las mesas de trabajo adelantadas con el Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, esta entidad informó a la Agencia que si bien debido a la expedición de los documentos tipo aumentó el número de oferentes que participaban en los procedimientos de selección, eventualmente también podría generarse el riesgo de que se incrementaran los incumplimientos de los contratistas, especialmente en los proyectos de alta complejidad técnica. La anterior consideración trajo consigo la necesidad de revisar la Matriz 1 – Experiencia, puesto que con la adopción de los documentos tipo no solo se busca garantizar transparencia en los procedimientos de selección, sino, además, verificar la idoneidad de los proponentes para ejecutar los proyectos de infraestructura.

 Por tanto, la actualización de la «Matriz 1 – Experiencia» atendió a la necesidad de especializar aún más su contenido y requerir una experiencia más rigurosa en proyectos que presenten una mayor complejidad técnica, con la finalidad de evitar potenciales incumplimientos, y de esta forma garantizar la selección de contratistas con una mayor experiencia en la ejecución de contratos de una complejidad técnica mayor. En este sentido, se advirtió la necesidad de actualizar y complementar el contenido de la Matriz indicada, con la finalidad de que resulte proporcional y coherente con la mayor exigencia técnica que presentan proyectos de mayor complejidad.

 Explicadas la necesidad y las razones que llevaron a ajustar la «Matriz 1 – Experiencia, surge el siguiente interrogante: ¿qué criterios deben servir de parámetros a las entidades contratantes para determinar cuál de las dos matrices deben aplicar? Al respecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública consideró que no era posible definir la complejidad en abstracto o limitarla simplemente por la cuantía de un proyecto, sino por otras circunstancias netamente técnicas que suelen variar en cada contrato, tales como, las condiciones geográficas, geológicas, hidrológicas, climáticas, entre otros, ya que son inherentes a cada proyecto de infraestructura de transporte y su alcance, por lo que estas circunstancias tan variables deben valorarse en cada proyecto por la entidad respectiva, siendo los elementos más determinantes para definir la complejidad técnica de un proyecto y exigir una mayor idoneidad o experiencia para afrontar la ejecución de estos contratos.

 Dicho de otra forma, la complejidad técnica de todos los proyectos debe establecerse en concreto, debido a que, por ejemplo, las cuantías de los procesos de contratación, que sería un criterio transversal, no constituyen el único parámetro para señalar cuando un proyecto tiene una complejidad baja, media o alta, toda vez que depende en mayor medida de consideraciones técnicas. Por esta razón, la Agencia incluyó en el documento base los siguientes criterios enunciativos o ejemplificativos, desde el punto de vista técnico, con la finalidad de orientar a las entidades estatales, los cuales puede utilizar cada una de ellas para justificar cuando un proceso de contratación se considera de baja‒media o alta complejidad, dependiendo de cada proyecto a ejecutar: las condiciones geográficas, geológicas, hidrológicas, climáticas, así como el alcance físico del proyecto de infraestructura de transporte. En todo caso, la justificación corresponde elaborarla a cada entidad y debe quedar lo suficientemente soportada en el «Numeral 3.5.1». Así se estableció en el documento tipo:

**3.5.1 DETERMINACIÓN DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE EXPERIENCIA SEGÚN LA MATRIZ 1 – EXPERIENCIA**

La complejidad técnica del proyecto se establece de la siguiente manera, en concordancia con lo previsto en la “Matriz 1 – Experiencia”:

[La entidad debe indicar en esta sección las condiciones de experiencia que serán requeridas en el proceso de selección de acuerdo con las condiciones establecidas en la Matriz 1 – Experiencia. De igual forma, debe justificar expresa y suficientemente la implementación de las condiciones para un proyecto de baja-media, o alta complejidad técnica según la Matriz 1 – Experiencia. Para tal fin, la entidad puede tener en cuenta las siguientes variables, que se señalan a modo enunciativo, sin limitarse exclusivamente a estas, que puedan incidir en la determinación de la complejidad técnica: condiciones geográficas, geológicas, hidrológicas, climáticas, así como el alcance físico del proyecto de infraestructura de transporte].

[La justificación realizada por la entidad para determinar la complejidad técnica puede ser observada por los interesados en el proceso de selección].

De conformidad con lo anterior, los requisitos de experiencia son: [la entidad deberá indicar el número de la actividad a contratar, y transcribir textualmente lo indicado en la Matriz 1 – Experiencia. En caso de requerir combinar experiencia, se procederá según lo establecido en la Matriz 1].

 Ahora bien, debe destacarse que los interesados en el procedimiento de selección podrán presentar observaciones al proyecto de pliego de condiciones, indicándole a la entidad las razones por las cuales, eventualmente, consideran que la complejidad técnica del proyecto no es la adecuada, señalando la matriz de experiencia que consideran debe utilizarse. De este modo, los posibles interesados podrán solicitar el ajuste del pliego de condiciones en los casos en que se consideren se requiere esa modificación.

 De esta manera, explicadas las razones que justificaron la modificación de la «Matriz 1 – Matriz de Experiencia» y, además, analizada la imposibilidad de estandarizar de forma absoluta los criterios que definan en qué casos procede una u otra Matriz, a continuación, se explicará por medio de un caso hipotético cómo se define la complejidad en dos proyectos distintos.

 Un municipio de «Chocó» contrata el mejoramiento de una vía terciaria, cuya longitud es aproximadamente de 30 KM y cuyo valor del proceso corresponde a 3.028 SMMLV. Por su parte, el municipio de «Barranquilla» contrata la rehabilitación de una vía terciaria de una longitud aproximada de 150 KM y cuyo valor del proceso corresponde a 11.000 SMMLV.

Ahora bien, en relación con estos proyectos de contratación es importante señalar que las condiciones geográficas, geológicas, hidrológicas, climáticas de cada municipio son diferentes. En el Chocó según la clasificación de Koeppen, el clima es bastante húmedo de selva, con lluvias durante todo el año, razón por la cual está clasificado como uno de los departamentos con mayores lluvias del país. Por su parte, Barranquilla tiene un clima tropical cálido y húmedo caracterizado por temperaturas altas y estables, en donde las lluvias no son significativas.

Del supuesto planteado en la consulta se deriva que en ambos procesos de contratación se ejecutarán proyectos de mejoramiento o rehabilitación en vías terciarias. Ahora bien, la cuantía y la longitud de los procesos difiere, puesto que, en Barranquilla la cuantía y la longitud de la obra es mayor en comparación con Chocó.

De las condiciones planteadas, en un principio, se podría considerar que el proyecto adelantado en Barranquilla es de complejidad alta, debido a que la cuantía y longitud es mayor en comparación con el proyecto a ejecutar en Chocó. Sin embargo, atendiendo lo previsto en el numeral «3.5.1 Determinación de los requisitos mínimos de experiencia según la Matriz 1 – Experiencia» las condiciones geográficas, geológicas, hidrológicas, climáticas, así como el alcance físico del proyecto de infraestructura de transporte son variables que también se tienen en cuenta para determinar la complejidad del proyecto. En este caso, el municipio de Chocó tiene un clima que se caracteriza por las lluvias durante todo el año y, por tanto, esto podría dificultar la ejecución del proyecto a pesar de que la cuantía y la longitud del proyecto no es significativa en comparación con el otro caso. Por este motivo para el proyecto adelantado en Chocó se podría justificar en la circunstancia aludida para aplicar la «Matriz 1 – Experiencia» de complejidad alta para el ejemplo planteado.

Por su parte, Barranquilla, si bien es un proyecto cuya cuantía y longitud supera 10.000 SMMLV y los 100 KM, estos no son los únicos criterios a tener en cuenta para definir que el proyecto sea de complejidad alta; puesto que, las condiciones climáticas, geológicas, hidrológicas no representan una complejidad alta; ya que el clima es cálido y casi no tienen lluvias en comparación con el Chocó, en consecuencia, no se requiere solicitar experiencia para un proyecto de complejidad alta, sino de complejidad baja o media. Lo anterior sin perjuicio de que para la definición de la complejidad se tengan en cuenta otras variables, tales como, las condiciones climáticas, como se explica en el ejemplo.

De este modo, se demuestra que la cuantía y la longitud de la obra no son las únicas variables para definir la complejidad de un proyecto, sino otras variables técnicas como las condiciones climáticas, geográficas, geológicas, hidrológicas del proyecto, entre otras, a consideración de la entidad en su etapa de planeación y concepción del proyecto de infraestructura de transporte.

Finalmente, como una forma para ayudar en la implementación de esta nueva «Matriz 1 – Experiencia», se adoptará una guía para la aplicación de estos documentos tipo en el sector de obra pública de infraestructura, que servirá de herramienta tanto para los proponentes al presentar sus observaciones como para las entidades al elaborar sus pliegos de condiciones, de manera que se aplique en debida forma la matriz de experiencia.

**3. Respuestas**

«[…] Buenos días, por favor me informan como se verifica o en que norma técnica se sustenta si un proyecto de obra de infraestructura de transporte es de media o baja complejidad o es de alta complejidad, para verificar el requisito de experiencia habilitante en el pliego tipo que le aplica a dicho proyecto. Muchas Gracias por su atención y respuesta a esta petición. […]»

No existe una norma técnica que determine si un proyecto de obra pública de infraestructura de transporte es de media, baja complejidad o alta complejidad. Tal como se explicó previamente, serán las condiciones técnicas del proyecto lo que definirá cuando aplicaría la «Matriz 1 – Experiencia» para proyectos de baja – media complejidad o alta complejidad.

Como se indicó, la complejidad técnica de todos los proyectos no es posible estandarizarla debido a que las cuantías de los procesos de contratación no constituyen el único parámetro técnico para señalar cuando un proyecto tiene una complejidad baja, media o alta. Por esta razón, las entidades definirán el tipo de «Matriz 1 – Matriz de Experiencia» que utilizarán teniendo en cuenta los siguientes criterios técnicos enunciativos o ejemplificativos: las condiciones geográficas, geológicas, hidrológicas, climáticas, así como el alcance físico del proyecto de infraestructura de transporte, entre otros.

Sin embargo, se reitera que, que los eventuales interesados en el proceso contractual podrán presentar observaciones al proyecto de pliego de condiciones, indicándole a la entidad las razones por las cuales consideran que la complejidad técnica del proyecto no es la adecuada, señalando la matriz de experiencia que consideran debe utilizarse. De este modo, los eventuales interesados podrán solicitar el ajuste del pliego de condiciones en los casos que se requiera.

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

Atentamente,

 

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró:  | Sandra Milea Rodríguez Mora Contratista  |
| Revisó:  | Sara Milena Nuñez AldanaGestor T1 – Grado 15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó:  | Jorge Augusto Tirado Navarro Subdirector de Gestión Contractual  |
| Anexo:  | 0  |