**CCE-DES-FM-17**

**DOCUMENTOS TIPO – Licitación – Infraestructura de transporte – Ámbito de aplicación**

Para efectos de determinar la obligatoriedad en cuanto a la aplicación de los documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte, resulta necesario acudir a dos fuentes principales. La primera de ellas se encuentra contenida en el artículo cuarto de la Ley 1682 del 2013, norma en la que se define cómo se encuentra integrada la infraestructura de transporte. La segunda fuente a la que debe acudirse es la Matriz 1 – Experiencia, documento en el cual se podrán encontrar los tipos de obra y las actividades a contratar cuya ejecución requiere la aplicación de los pliegos tipo desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente; en específico, en su versión tercera para modalidad de licitación.

**DOCUMENTOS TIPO – Licitación – Infraestructura de transporte – Obligatoriedad**

[…] acudiendo a la Matriz 1 – Experiencia debe determinarse si el objeto contractual requiere o no la aplicación de los documentos tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte. En este sentido, cuando el objeto contractual se encuentre dentro de los tipos de obra y actividades previstos en la referida matriz la entidad deberá adelantar el proceso de selección utilizando obligatoriamente los documentos tipo. En sentido contrario, si el objeto contractual no se enmarca allí no sería obligatorio aplicarlos.

**DOCUMENTOS TIPO – Licitación – Infraestructura de transporte – Deber de planeación**

[…] corresponde a cada entidad estatal, en ejercicio de su deber de planeación, y de acuerdo con el alcance de las obras a ejecutar, realizar los estudios previos que le permitan determinar si la obra se encuentra comprendida dentro de las actividades a contratar prevista por la Matriz 1, en específico, las determinadas por los numerales 3.3 y 3.4. De ser así, deberá dar obligatoria aplicación a los documentos tipo previstos para el proceso de selección y la contratación.

**MATRIZ 1 – Complejidad del proyecto – Aplicación del tipo de matriz**

de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3.5.1 del Documento Base para licitación pública de obras de infraestructura de transporte y en concordancia con su deber de planeación, corresponde a la entidad estatal determinar la complejidad técnica del proyecto a ejecutar. Para lo anterior, tendrá en cuenta variables incidentes en el desarrollo de la obra y justificará expresa y suficientemente si el proyecto es de baja-media complejidad o de alta complejidad. Una vez agotado el procedimiento anterior, la entidad procederá a hacer uso de la matriz que corresponda y definirá la experiencia exigible de acuerdo con el tipo de obra y la actividad a contratar.

Bogotá, 02 Junio 2021



Señora

**Yuli Neira Rojas**

Arauca, Arauca

**Concepto C – 264 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | DOCUMENTOS TIPO – Licitación – Infraestructura de transporte – Ámbito de aplicación / DOCUMENTOS TIPO – Licitación – Infraestructura de transporte – Obligatoriedad / DOCUMENTOS TIPO – Licitación – Infraestructura de transporte – deber de planeación / MATRIZ 1 – Complejidad del proyecto – Aplicación del tipo de matriz |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta P20210422003357 |

Estimada señora Neira:

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 22 de abril de 2021.

**1. Problemas planteados**

Usted pregunta lo siguiente respecto al ámbito de aplicación y obligatoriedad de los documentos tipo para procesos de infraestructura de transporte en la modalidad de licitación pública:

«¿Cuál es la condición que determina, cuando se va a hacer intervención en ríos, caños, afluentes, canales de agua si se debe tramitar o no por pliego tipo?».

«¿Sería obligatoria la aplicación de pliegos tipo de infraestructura de transporte para obras para protección que no tocan o intervienes (sic) el cause o lecho del rio, pero que si buscan evitar el desbordamiento del mismo?

¿Sería obligatoria la aplicación de pliegos tipo de infraestructura de transporte para obras de protección que buscan que cuando el rio alcance su máxima creciente contenerlo (sic) para evitar que inunde sectores aledaños, pero que inicialmente no tocan o intervienen el lecho u orilla?

¿Sería obligatoria la aplicación de pliegos tipo de infraestructura de transporte para obras en ríos que no son navegables o por el cual no hay tránsito de personas?

¿Si se requiere hacer una obra para evitar que el rio se desborde e inunde zonas aledañas, sin embargo esa obra no se realiza a margen del rio, ni a la orilla del mismo, pues la misma se busca realizar de manera distante, para que ante una eventual creciente contenga el mismo, sin embargo esa obra no interviene el rio, su cauce o lecho, de manera inicial, se tramitaría por pliego tipo?

Al verificar la matriz de experiencia para las obras marítimas y fluviales, se observa en la actividad a contratar numeral 3.3 OBRAS COMPLEMENTARIAS A CANALES DE ACCESO MARITIMO, A CANALES NAVEGABLES FLUVIALES, OBRAS DE PROTECCION O DE ENCAUZAMIENTO EN ROCA U OBRAS DE CONSTRUCCIÓN O REHABILITACION, O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO DE ESTRUCTURAS HIDRAULICAS EN ROCA, se pregunta:

Si la obra de protección o de encauzamiento no es en roca, o el mantenimiento de estructuras hidráulicas no es en roca se pregunta:

¿se entiende que dicho numeral aplica solo para proyectos en roca, o abarca otras medidas de protección, encauzamiento o mantenimiento como los jarillones en arcilla?

¿Debe aplicarse pliego tipo?

¿En caso que (sic) deba aplicarse pliegos tipo, que experiencia debería requerirse? pues no se encuentra dentro de la matriz la experiencia requerida».

Así mismo, en relación con el uso adecuado de la Matriz 1 – Experiencia propone el siguiente cuestionamiento:

«Para los pliego tipo versión 3, se observa en la matriz de experiencia dos hojas de Excel denominadas baja-media complejidad y alta complejidad, se pregunta ¿Cómo determina la Entidad el uso de una y otra matriz, maxime cuando las actividades a contratar dentro de la matriz no hacen distinción entre una y otra?».

**2. Consideraciones**

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados.

Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos concretos desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública[[1]](#footnote-1). Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto en la medida en que para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a las entidades involucradas y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Por ello, esta Agencia no está facultada para resolver casos concretos tales como los que subyacen a algunos interrogantes por usted planteados, cuya resolución supone la evaluación de una situación jurídica particular. De acuerdo con lo anterior, y agotando las funciones consultivas otorgadas a esta entidad, se procederá a emitir pronunciamiento respecto de las normas generales que resultan pertinentes para resolver su solicitud, con el alcance establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para absolver los interrogantes formulados, esta dependencia analizará los siguientes temas: i) la implementación de los documentos tipo en el ordenamiento jurídico colombiano; ii) el ámbito de aplicación y la obligatoriedad de los documentos tipo para licitación pública de obra de infraestructura de transporte; y iii) el alcance de la Matriz 1 – Experiencia incluida en los documentos tipo de licitación pública de obra de infraestructura de transporte.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha referido a la implementación y obligatoriedad de los pliegos tipo y al alcance de la Matriz 1 – experiencia en los conceptos C-036 del 7 de febrero de 2020, C-041 del 27 de enero del 2020, C-056 del 28 de enero del 2020, C-065 del 2 de marzo de 2020, C-102 del 18 de marzo de 2020, C-325 del 26 de mayo del 2020, C-327 del 10 de julio de 2020, C-422 del 30 de junio de 2020, C-427 del 8 de julio de 2020, C-429 del 24 de julio de 2020, C-487 del 10 de agosto de 2020, C-510 del 29 de julio de 2020, C-531 del 21 de agosto de 2020, C-591 del 31 de agosto de 2020, C-653 del 9 de noviembre de 2020, C-698 del 19 de noviembre de 2020, C-711 del 29 de enero de 2021, C-020 del 26 de febrero de 2021, C-021 del 22 de febrero de 2021, C-066 del 15 de marzo de 2021, C-071 del 17 de marzo de 2021, C-082 del 18 de marzo de 2021, C-091 del 23 de marzo de 2021, C-092 del 25 de marzo de 2021, C-105 del 26 de marzo de 2021, C-171 del 20 de abril de 2021, C-183 del 29 de abril de 2021, C-188 del 29 de abril de 2021 y C-200 del 14 de mayo de 2021. La tesis desarrollada en estos conceptos se reitera a continuación.

**2.1. Implementación de los documentos tipo en el ordenamiento jurídico colombiano**

Mediante la Ley 1150 de 2007 se introdujo en el ordenamiento jurídico el concepto de documentos tipo cuando el legislador facultó al Gobierno Nacional para adoptarlos en la compra o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes[[2]](#footnote-2). No obstante, esta facultad no fue ejercida ni desarrollada durante la vigencia de la norma indicada.

Posteriormente, la Ley 1882 de 2018 adicionó el parágrafo séptimo al artículo segundo de la Ley 1150 de 2007, estableciendo la obligatoriedad de la adopción de documentos tipo para algunos contratos, en los siguientes términos:

Parágrafo 7°. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. *Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia* […] *teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos* […]. (Énfasis fuera de texto)

Finalmente, el Gobierno Nacional sancionó la Ley 2022 de 2020 cuyo artículo primero modificó el artículo cuarto de la Ley 1882 de 2018 en relación con los siguientes aspectos: i) asignó definitivamente la competencia para la adopción de los documentos tipo a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, remplazando en este rol al Gobierno Nacional; ii) incluyó como requisito obligatorio para la determinación de los factores de selección la observancia de las buenas prácticas contractuales y los principios de contratación pública; iii) implementó procesos de capacitación ajustados a los requerimientos y particularidades de las regiones; y iv) definió las responsabilidades para esta Agencia en cuanto al desarrollo e implementación de documentos tipo mediante cronogramas, coordinación con otras entidades especializadas, recepción de comentarios de los interesados y revisión de los documentos tipo expedidos[[3]](#footnote-3).

En cuanto a la reglamentación de la materia, en un primer lugar, ejerciendo la competencia conferida por el parágrafo séptimo del artículo segundo de la Ley 1150 de 2007, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 342 de 2019 adoptando mediante este los documentos tipo para licitaciones públicas para selección de contratistas de obra de infraestructura de transporte.

Posteriormente, mediante el artículo 2.2.1.2.6.1.3 del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 342 de 2019, el Gobierno Nacional facultó a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para que en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación –DNP– y el Ministerio de Transporte, desarrollara e implementara los Documentos Tipo. La anterior competencia fue ejercida mediante la expedición de la Resolución No. 1798 del 1º de abril de 2019, implementando de esta manera la Versión 1 de los documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente luego de identificar, junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte, la necesidad de actualizar los documentos tipo para los procesos de licitación pública en orden de fortalecerlos y adaptarlos a la realidad de la contratación del país, implementó la versión 2 a través de la expedición de la Resolución No. 045 del 14 de febrero de 2020. Sin embargo, consciente de la afectación económica que causaron las medidas adoptadas para contener la pandemia COVID–19 en el país, decidió actualizar los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte. Por tal motivo, la Agencia expidió la Resolución No. 240 del 27 de noviembre 2020, mediante la cual se adoptan los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3, y les confirió obligatoriedad a partir del 1º de enero de 2021.

**2.2. Ámbito de aplicación y obligatoriedad de los documentos tipo para licitación pública de obra de infraestructura de transporte**

Mediante la Ley 1682 de 2013 el legislador adoptó disposiciones relacionadas con los proyectos de infraestructura de transporte. En su artículo 2, se definió la infraestructura de transporte como un «[…] sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado […]». Respecto a la conformación del sistema de infraestructura de transporte, el artículo cuarto de la citada ley dispone:

Artículo 4°. Integración de la infraestructura de transporte. La infraestructura de transporte está integrada, entre otros por:

[…]

4. Los ríos, mares, canales de aguas navegables y los demás bienes de uso público asociados a estos, así como los elementos de señalización como faros, boyas y otros elementos para la facilitación y seguridad del transporte marítimo y fluvial y sistemas de apoyo y control de tráfico, sin perjuicio de su connotación como elementos de la soberanía y seguridad del Estado.

 5. Los puertos marítimos y fluviales y sus vías y canales de acceso. La infraestructura portuaria, marítima y fluvial comprende las radas, fondeaderos, canales de acceso, zonas de maniobra, zonas de protección ambiental y/o explotación comercial, los muelles, espigones diques direccionales, diques de contracción y otras obras que permitan el mantenimiento de un canal de navegación, estructuras de protección de orillas y las tierras en las que se encuentran construidas dichas obras

Ahora bien, sobre la contratación de obra pública de infraestructura de transporte, es preciso señalar que el ámbito de aplicación de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – Versión 3 se encuentra determinado por la Matriz 1 – Experiencia. Lo anterior se deriva de lo establecido en la introducción del documento base del documento tipo indicado, donde se establece: «Los Documentos Tipo aplica a los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte (versión 3), que correspondan a las actividades definidas en la Matriz 1 – Experiencia. En consecuencia, las actividades de infraestructura de transporte no contempladas en la Matriz 1 – Experiencia no tienen que aplicar los documentos tipo».

Por tal motivo, acudiendo a la Matriz 1 – Experiencia debe determinarse si el objeto contractual requiere o no la aplicación de los documentos tipo de licitación de obra de infraestructura de transporte. En este sentido, cuando el objeto contractual se encuentre dentro de los tipos de obra y actividades previstos en la referida matriz la entidad deberá adelantar el proceso de selección utilizando obligatoriamente los documentos tipo. En sentido contrario, si el objeto contractual no se enmarca allí no sería obligatorio aplicarlos.

Concretamente, la Matriz 1 – Experiencia contempla ocho tipos de obra, a saber: i) obras en vías primarias o secundarias; ii) obras en vías terciarias; iii) obras marítimas y fluviales; iv) obras en vías primarias o secundarias o terciarias para atención de emergencias diferentes a contratación directa; v) obras férreas; vi) obras de infraestructura vial urbana; vii) obras en puentes; y viii) obras aeroportuarias. A su vez, cada tipo de obra encuentra determinadas las actividades a contratar cuyo proceso de selección debe darse bajo los documentos tipo.

De esta manera, en relación con la consulta planteada, dentro de los tipos de obra previstos en la tercera versión de los documentos tipo de obra de infraestructura de transporte en la modalidad de licitación pública se encuentran previstas las obras marítimas y fluviales. A su vez, las actividades a contratar para este tipo de obra previstas por la Matriz 1 son las siguientes:

3.1 OBRA DE DRAGADO EN CANALES DE ACCESO A PUERTOS MARITIMOS; 3.2 OBRA DE DRAGADO EN RIOS; 3.3 OBRAS COMPLEMENTARIAS A CANALES DE ACCESO MARITIMO, A CANALES NAVEGABLES FLUVIALES, OBRAS DE PROTECCION O DE ENCAUZAMIENTO EN ROCA U OBRAS DE CONSTRUCCIÓN O REHABILITACION, O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO DE ESTRUCTURAS HIDRAULICAS EN ROCA; 3.4 OBRAS DE CONSTRUCCION O REHABILITACION, O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO DE ESTRUCTURAS HIDRAULICAS; 3.5 CONTRATOS DE SEÑALIZACION FLUVIAL; 3.6 DESTRONQUE Y LIMPIEZA FLUVIAL; 3.7 MANTENIMIENTO DE MUELLE A TRAVES DE DRAGADO Y OBRAS DE PROTECCION; 3.8 CONSTRUCCION MUELLES FLOTANTES; 3.9 CONSTRUCCION MUELLES EN CONCRETO; 3.10 MANTENIMIENTO DE MUELLES FLOTANTES; 3.11 MANTENIMIENTO DE MUELLES EN CONCRETO; 3.12 MANTENIMIENTO ADMINISTRACION ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA METALICO O FLOTANTES; 3.13 MANTENIMIENTO ADMINISTRACION ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PORTUARIA EN CONCRETO.

De esta manera, como se observa, la actividad a contratar 3.3. incluye aquellas obras de protección o de encauzamiento en roca u obras de construcción o rehabilitación, o mejoramiento o mantenimiento de estructuras hidráulicas en roca. Así mismo, la actividad 3.4 se refiere a las obras de construcción o rehabilitación, o mejoramiento o mantenimiento de estructuras hidráulicas. En concordancia con lo anterior, las actividades de protección o encauzamiento que se realicen sobre ríos, mares, canales de aguas navegables y los demás bienes de uso público asociados a estos deberán adelantarse conforme a los documentos tipo adoptados por esta Agencia.

Ahora bien, se resalta que corresponde a cada entidad estatal, en ejercicio de su deber de planeación, y de acuerdo con el alcance de las obras a ejecutar, realizar los estudios previos que le permitan determinar si la obra se encuentra comprendida dentro de las actividades a contratar prevista por la Matriz 1, en específico, las determinadas por los numerales 3.3 y 3.4. De ser así, deberá dar obligatoria aplicación a los documentos tipo previstos para el proceso de selección y la contratación.

Finalmente, se precisa que, en caso de que la obra no cumpla con los parámetros para la aplicación obligatoria de los documentos tipo, esta Agencia recomienda a las entidades estatales que, observando la adopción de buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública, emplee voluntariamente los documentos tipo en lo que considere procedente.

**2.3. Definición de la complejidad del proyecto para efectos del correcto uso de la Matriz 1 – Experiencia**

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 selección 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) una para proyectos de baja o media complejidad y ii) otra para 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, debiéndose solicitar una experiencia más exigente para ciertos proyectos. 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 y pluralidad de oferentes 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 resultara adecuada y proporcional con la exigencia técnica que presentan algunos contratos que involucran 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 consideró que no era adecuado definir la complejidad en abstracto o limitarla simplemente por la cuantía de un proyecto, sino por otras circunstancias netamente técnicas que suelen ser particulares de cada contrato, tales como, las condiciones geográficas, geológicas, hidrológicas, climáticas, entre otros, pues son inherentes a cada proyecto de infraestructura de transporte y su alcance. Por ello, 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 un proyecto 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 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**

Con respecto al ámbito de aplicación y obligatoriedad de los documentos tipo para procesos de licitación de obra pública de infraestructura de transporte se agrupan las siguientes preguntas para efectos de responderlas, de acuerdo con las competencias de esta Agencia:

«¿Cuál es la condición que determina, cuando se va a hacer intervención en ríos, caños, afluentes, canales de agua si se debe tramitar o no por pliego tipo?.

«¿Sería obligatoria la aplicación de pliegos tipo de infraestructura de transporte para obras para protección que no tocan o intervienes (sic) el cause o lecho del rio, pero que si buscan evitar el desbordamiento del mismo?

¿Sería obligatoria la aplicación de pliegos tipo de infraestructura de transporte para obras de protección que buscan que cuando el rio alcance su máxima creciente contenerlo (sic) para evitar que inunde sectores aledaños, pero que inicialmente no tocan o intervienen el lecho u orilla?

¿Sería obligatoria la aplicación de pliegos tipo de infraestructura de transporte para obras en ríos que no son navegables o por el cual no hay tránsito de personas?

¿Si se requiere hacer una obra para evitar que el rio se desborde e inunde zonas aledañas, sin embargo esa obra no se realiza a margen del rio, ni a la orilla del mismo, pues la misma se busca realizar de manera distante, para que ante una eventual creciente contenga el mismo, sin embargo esa obra no interviene el rio, su cauce o lecho, de manera inicial, se tramitaría por pliego tipo?

Al verificar la matriz de experiencia para las obras marítimas y fluviales, se observa en la actividad a contratar numeral 3.3 OBRAS COMPLEMENTARIAS A CANALES DE ACCESO MARITIMO, A CANALES NAVEGABLES FLUVIALES, OBRAS DE PROTECCION O DE ENCAUZAMIENTO EN ROCA U OBRAS DE CONSTRUCCIÓN O REHABILITACION, O MEJORAMIENTO O MANTENIMIENTO DE ESTRUCTURAS HIDRAULICAS EN ROCA, se pregunta:

Si la obra de protección o de encauzamiento no es en roca, o el mantenimiento de estructuras hidráulicas no es en roca se pregunta:

¿se entiende que dicho numeral aplica solo para proyectos en roca, o abarca otras medidas de protección, encauzamiento o mantenimiento como los jarillones en arcilla?

¿Debe aplicarse pliego tipo?

¿En caso que (sic) deba aplicarse pliegos tipo, que experiencia debería requerirse? pues no se encuentra dentro de la matriz la experiencia requerida».

Atendiendo a los parámetros y explicaciones anteriores, corresponderá a cada entidad estatal determinar la obligatoriedad de aplicar los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte a cada uno de sus procesos contractuales. Con ese objetivo ellas deben determinar si se trata de una entidad sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y si el contrato que pretende ejecutar, de acuerdo con sus alcances y particularidades, se enmarca en alguno de los tipos de obras de infraestructura señalados en la Matriz 1 – Experiencia, asociando el contrato a ejecutar con alguna de las actividades concretas que se establecen en dicha matriz, la cual, como se indicó, además de estandarizar los requisitos de experiencia, delimita el ámbito de aplicación de los documentos tipo. En tal sentido, si el contrato a ejecutar se enmarca en alguna de las actividades de la matriz deberán aplicarse los documentos tipo; por el contrario, si el objeto contractual no se enmarca allí no sería obligatorio aplicarlos.

Una vez determinado lo anterior, se observa que algunas de las actividades propuestas en los cuestionamientos por usted planteados están relacionados con las actividades contempladas en la matriz frente a las obras marítimas y fluviales, por lo que, dependiendo del alcance de cada contrato, la entidad estatal deberá analizar si el contrato se enmarca en alguna de las 13 actividades establecidas para este tipo de obras. En este sentido, cabe indicar que el Anexo 3 – Glosario desarrolla el alcance de algunos de los conceptos utilizados en la Matriz 1 – Experiencia.

«Para los pliego tipo versión 3, se observa en la matriz de experiencia dos hojas de Excel denominadas baja-media complejidad y alta complejidad, se pregunta ¿Cómo determina la Entidad el uso de una y otra matriz, máxime cuando las actividades a contratar dentro de la matriz no hacen distinción entre una y otra?».

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3.5.1 del Documento Base para licitación pública de obras de infraestructura de transporte – Versión 3, y en concordancia con el deber de planeación, corresponde a cada entidad estatal determinar la complejidad técnica del proyecto a ejecutar. Para ello, 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. Una vez agotado el procedimiento anterior, la entidad procederá a hacer uso de la matriz que corresponda y definirá la experiencia de acuerdo con el tipo de obra y la actividad a contratar.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Guillermo Escolar Flórez  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales  Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado Navarro  Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública ‒ Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5º de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública». Seguidamente, el numeral 8º del artículo 11 ibidem señala que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: «[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general». [↑](#footnote-ref-1)
2. El parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 facultó por primera vez al Gobierno Nacional para adoptar estándares generales en los pliegos de condiciones, razón por la cual dispuso lo siguiente: «El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades».  [↑](#footnote-ref-2)
3. El artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 modifica el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, el cual adiciona el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y dispone que: «La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces, adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

   »Dentro de estos documentos tipo, se establecerán los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

   »Con el ánimo de promover la descentralización, el empleo local, el desarrollo, los servicios e industria local, en la adopción de los documentos tipo, se tendrá en cuenta las características propias de las regiones, la cuantía, el fomento de la economía local y la naturaleza y especialidad de la contratación. Para tal efecto se deberá llevar a cabo un proceso de capacitación para los municipios.

   »La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente fijará un cronograma, y definirá en coordinación con las entidades técnicas o especializadas correspondientes el procedimiento para implementar gradualmente los documentos tipo, con el propósito de facilitar la incorporación de estos en el sistema de compra pública y deberá establecer el procedimiento para recibir y revisar comentarios de los interesados, así como un sistema para la revisión constante de los documentos tipo, que expida.

   »En todo caso, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, que lleven a cabo todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los términos fijados mediante la reglamentación correspondiente».  [↑](#footnote-ref-3)