**DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020**

[…], Por otra parte*,* debe tenerse en cuenta que el 22 de julio de 2020 fue expedida la Ley 2022 de 2020 «Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones». En su artículo 1, esta norma modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, estableciendo a cargo de esta Agencia la adopción de 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. En este sentido, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió la Resolución 160 del 15 de septiembre de 2020 «Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión». Asimismo, con fundamento en dicha Ley, se profirió la Resolución 240 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0045 de 2020».

De igual manera, se expidió la Resolución 241 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020». Adicionalmente, entró en vigencia la Resolución 256 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte». Por otra parte, se expidió la Resolución 248 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico», la Resolución 249 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano», la Resolución 269 de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos» y la resolución 193 de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte».

**INALTERABILIDAD – Documentos tipo – Regla vigente – Alcance**

Todas las resoluciones expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en 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 consecuencia, las condiciones establecidas en dichos documentos son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

**DOCUMENTOS TIPO DE INTERVENTORÍA − Experiencia mínima habilitante**

En el documento tipo de interventoría se estableció un requisito mínimo de experiencia habilitante, consistente en que el proponente debe acreditar que la sumatoria de los contratos aportados como experiencia es mayor o igual al 100% respecto del valor total del presupuesto oficial expresado en SMMLV.

Conforme con lo anterior, con los contratos aportados por el proponente para acreditar la experiencia se debe certificar un valor mínimo correspondiente a un porcentaje del presupuesto oficial del proceso de interventoría expresado en SMMLV, 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. El fundamento para exigir esta experiencia mínima radica en la inconveniencia de adjudicarle el contrato a un proponente que, por ejemplo, no cuenta con ninguna experiencia o no logra acreditar esta idoneidad mínima. En tal sentido, el cumplimiento de la exigencia indicada de demostrar una experiencia mínima constituye un requisito para participar en el procedimiento de selección y solo en relación con quienes cumplan tal exigencia mínima se ponderarán sus ofertas en relación con la asignación de puntaje. De esta manera, las ofertas que no cumplan este requisito o no logren subsanarse, deberán rechazarse.

Ahora bien, resulta necesario mencionar que, en estos documentos tipo de interventoría, a diferencia de lo indicado en los de licitación versión 3, el porcentaje mínimo a acreditar por los proponentes no varía dependiendo de la cantidad de contratos aportados; sino que el porcentaje se mantiene invariable, exigiéndose en los de interventoría que el porcentaje del presupuesto oficial del proceso expresado en SMMLV a certificar por parte de los proponentes sea del 100% del presupuesto del procedimiento de selección.

**DOCUMENTOS TIPO DE INTERVENTORÍA − Acreditación – Experiencia – General – Específica**

Respecto a la consulta, sobre la interventoría a proyectos de baja−media complejidad para un proyecto de mejoramiento de vía, la actividad 1.2 de la «Matriz 1 – Experiencia» «Matriz 1 – Experiencia Baja−Media complejidad» exige, como parte de la *experiencia general*, la «INTERVENTORÍA A PROYECTOS DE: CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS».

Por otra parte, en lo que se refiere a la *experiencia específica*, el numeral 1.2 de la referida matriz señaló 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 de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación».

[…]

Ahora bien, respecto de la actividad «1.2 INTERVENTORÍA A PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS», la Matriz 1−Experiencia de baja−media complejidad técnica, para las cuantías de los procedimientos de contratación que se encuentren entre 501 y 1.000 SMMLV, entre 1.001 y 4.000 SMMLV y mayor o igual a 4.001 SMMLV, la matriz solicita una *experiencia especifica* –transversal– para este tipo de actividad, al respecto se dispone que «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contemplar la interventoría a un proyecto con una longitud Intervenida (Construcción y/o Mejoramiento) correspondiente a por lo menos el 70% de la longitud de carretera a realizar la interventoría mediante el presente proceso de contratación». Conforme con lo anterior, se exige como experiencia –transversal a los proyectos de las cuantías indicadas–, un porcentaje de dimensionamiento del 70% de longitud respecto del proceso de contratación que se pretende celebrar, que debe ser acreditado en por lo menos uno de los contratos aportados al proceso de contratación.

**MÉTODOS DE PONDERACIÓN – Documentos Tipo de interventoría − Experiencia del proponente – Método aleatorio – TRM del documento base**

Esta norma señaló que el informe de evaluación en un concurso de méritos debía contener la calificación técnica y el orden de elegibilidad de los proponentes, de modo que, para el momento de publicación del informe de evaluación inicial, para cumplir con el contenido establecido en el reglamento, lógicamente debe haberse evaluado previamente al proponente frente a todo el contenido de las ofertas, asignando el puntaje respectivo, y en consecuencia, también haberse escogido el método de ponderación, de modo que no podría tenerse en cuenta una TRM posterior a esta etapa del procedimiento, pues impediría cumplir con lo establecido en el reglamento para los procesos de concursos de méritos. De todo lo anterior, se tiene que la regla aplicable para escogencia del método aleatorio de evaluación del proponente es la contenida en el documento base, según la cual, «la TRM que la entidad utilizará para determinar el método de ponderación será la que rija el segundo día hábil después del cierre del proceso», regla que es inalterable, en los términos expuestos en el numeral 2.2. de este concepto.

Finalmente, es importante resaltar que, mediante la expedición de la Resolución 161 del 17 de junio de 2021 «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública −Colombia Compra Eficiente», en el Artículo 27 de dicha resolución, se modificó el Anexo 2−Cronograma de los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, adoptados mediante la Resolución 256 del 11 de diciembre de 2020, con la finalidad de corregir la nota descontextualizada, que como se mencionó con anterioridad, este contenía para escoger el método de ponderación para la evaluación de la experiencia del proponente, que se apartaba de lo establecido en el documento base. Así las cosas, mediante el ajuste realizado por medio de la resolución se precisó −además de lo ya se había dicho por vía de concepto−, que la TRM que la Entidad Estatal utilizará para determinar el método de ponderación será el que rija el segundo día hábil después del cierre del proceso, evitando de esta forma ambigüedades.



Bogotá, 19 Agosto 2021

Señor

**William Alfonso Villamil Hernandez**

Villavicencio, Meta

**Concepto C ‒ 425 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | DOCUMENTOS TIPO – Fundamento normativo – Ley 2022 de 2020 / INALTERABILIDAD – Documentos tipo – Regla vigente – Alcance / DOCUMENTOS TIPO DE INTERVENTORÍA − Experiencia mínima habilitante / DOCUMENTOS TIPO DE INTERVENTORÍA − Acreditación – Experiencia – General – Especifica / MÉTODOS DE PONDERACIÓN – Documentos Tipo de interventoría − Experiencia del proponente – Método aleatorio – TRM del documento base |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # P20210706005924  |

Estimado señor Villamil Hernandez:

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 6 de julio del 2021.

**1.Problema planteado**

En relación con los documentos tipo de concurso de méritos para la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, adoptados mediante la Resolución No. 256 de 2020, y en especial lo dispuesto en el Documento Base, concretamente en los numerales 3.8.1 «EXIGENCIA MÍNIMA DE LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE», 10.1.1 «CARACTERISTICAS DE LOS CONTRATOS PRESENTADOS PARA ACREDITAR LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE», 10.1.4 ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA» y en la Matriz 1−Experiencia de Baja−Media Complejidad técnica, para la actividad «1.2 Interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte», usted realiza las siguientes preguntas:

**i.** «¿Los contratos que se aporten como experiencia general solo deben cumplir con la condición de ser en la ejecución de INTERVENTORÍA A PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS?».

**ii.** «¿La suma de los contratos aportados (mínimo 1 y máximo 6) como experiencia general y especifica deben sumar mas (sic) del 100% del PO del proceso?».

**iii.** «¿Los contratos que se aporten como experiencia general no deben acreditar longitud, ya que esto es solo exigible para el caso de los contratos que se aporten para acreditar la experiencia especifica?».

**iv.** «¿Uno de los contratos aportado como experiencia especifica debe cumplir que el valor ejecutado es mayor al 60% del PO del proceso?».

**v.** «¿Uno de los contratos aportado como experiencia especifica debe cumplir con contar con la interventoría a un proyecto de longitud intervenida que corresponda al 70% de la longitud de vía a realizar?».

Ahora bien, en relación con el numeral «4.1 FORMA DE VERIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE PUNTAJE POR LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE» del Documento Base de interventoría, usted pregunta:

**vi.** «Puede una entidad en un proceso de una interventoría modificar los pliegos tipo en lo relativo a que:

La TRM que la entidad utilizará para determinar el método de ponderación será la que rija el segundo día hábil después del cierre del proceso,

Y establecer lo siguiente:

tener presente que la evaluación de la experiencia del proponente se realizará con la TRM que rija al segundo día hábil luego de vencido el término de traslado del informe preliminar de evaluación».

**2. Consideraciones**

Para absolver los interrogantes formulados en su consulta, esta dependencia analizará los siguientes temas: i) fundamento normativo de los documentos tipo, en particular el documento tipo para interventoría de obras de infraestructura de transporte; ii) alcance de la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo; iii) la experiencia mínima –habilitante– del proponente en los documentos tipo de interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte; iv) acreditación de la experiencia en los documentos tipo de interventoría de obras de infraestructura de transporte; y v) regla para la determinación del método de ponderación de la experiencia en el documento tipo de interventoría de obra de infraestructura de transporte.

 La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre los documentos tipo en la contratación estatal, así como su inalterabilidad, entre otros, en los siguientes conceptos: C-294 del 18 de mayo de 2020, C-276 y C-277 del 26 de mayo de 2020; C–380 y C–381 del 1 de junio de 2020; C-404 del 12 de junio de 2020, C-352 del 30 de junio de 2020, C-430 del 7 de julio de 2020, C-481 del 27 de julio de 2020, C-502 del 29 de julio de 2020, C-500 del 3 de agosto de 2020, C-563 del 26 de agosto de 2020, C-570 del 27 de agosto de 2020, C-713 del 2 de diciembre de 2020 y C-744 del 22 de diciembre de 2020, C-179 del 28 de abril de 2021, C-188 del 29 de abril de 20212 y C-332 del 7 de mayo de 2021.

 Ahora bien, en relación con la experiencia mínima –habilitante– del proponente en los documentos tipo para procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, esta Agencia, se ha pronunciado, entre otros, en los conceptos C-228 del 4 de mayo de 2021 y C-332 del 7 de mayo de 2021. Así mismo, en relación con la acreditación de la experiencia en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte se expidió el concepto C-323 del 6 de julio de 2021.

Finalmente, es importante destacar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció, en términos generales, sobre la aplicación de la Tasa de Cambio Representativa del Mercado – TRM, para efectos de determinar los métodos de ponderación de las propuestas en los procesos regidos por documentos tipo en el concepto C-011 de 5 de enero de 2021. A su vez, en relación con la aplicación de los métodos de ponderación en particular se pronunció en el Concepto C-042 del 3 de marzo de 2021; por otra parte, sobre los métodos de ponderación en los documentos tipo de interventoría de obra pública de transporte se expidió el concepto C-174 del 26 de abril de 2021. Algunas de las consideraciones de estos conceptos se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente.

**2.1. Fundamento normativo de los documentos tipo adoptados hasta la actualidad**

La adopción de los documentos tipo obligatorios en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[[1]](#footnote-1), que facultó al gobierno nacional para expedirlos, pero solo cuando se tratara de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Sin embargo, esta facultad no ha sido ejercida hasta la actualidad.

Debido a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 se convierte en el antecedente más relevante respecto a los documentos tipo. A partir de esta norma se determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional. Ahora bien, en virtud de la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte y, por tanto, es importante explicar el proceso previsto en dicho cuerpo normativo.

La Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, establecía que el gobierno nacional adoptaría 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 y consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran[[2]](#footnote-2).

 Asimismo, señalaba que, dentro de los documentos tipo, el gobierno adoptaría de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Finalmente, para la adopción de esta reglamentación el gobierno tendría en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local. Por último, se facultaba al gobierno para adoptar los documentos tipo cuando lo considerara necesario en relación con otros contratos o procesos de selección.

 De la norma descrita se concluía lo siguiente: i) la adopción de los documentos tipo estaba en cabeza del gobierno nacional. ii) Estos debían relacionarse con procesos de obra públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños y, finalmente, consultoría en ingeniería para obras. iii) Eran de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. iv) En los documentos tipo se indicarían las condiciones generales de los requisitos habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera para cada modalidad de selección. v) El gobierno nacional tenía la facultad de adoptar documentos tipo en otros contratos o procesos de selección. Por último, vi) los documentos tipo serían adoptados por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación.

 Esta norma fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-119 de 2020. Al respecto, indicó que la adopción de los documentos tipo no afectaba la autonomía de las entidades territoriales, en cuanto la estandarización se predicaba únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección del contratista, materia en la que existe reserva de ley y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. De igual manera, se establece que esta autonomía se garantiza con la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato[[3]](#footnote-3).

 De este modo, los documentos tipo no afectan la autonomía de las entidades territoriales. Lo anterior, debido a que la definición de los requisitos habilitantes y de aspectos técnicos de la selección del contratista en los procesos de selección, son aspectos en los que el legislador tiene amplia libertad de configuración legislativa y, por tanto, puede atribuir dicha regulación al gobierno nacional. Ahora, dicha autonomía se materializa cuando las entidades territoriales deciden iniciar un proceso de convocatoria para satisfacer sus necesidades para la adquisición de un bien, obra o servicio, y además se incluyen en la minuta del contrato las condiciones particulares del negocio jurídico a celebrar.

 Explicado el proceso para adoptar los documentos tipo en virtud de la Ley 1882 de 2018 y estudiada su constitucionalidad, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, a continuación se identificarán los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional en virtud de esta ley. Dada la relevancia económica y el impacto que tienen en el nivel territorial los proyectos de obra en el sector transporte, el gobierno nacional, en vigencia del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por el cual se adicionó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, inició la implementación gradual mediante el Decreto 342 del 5 de marzo de 2019, relacionado con los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte.

Posteriormente, se expidió el Decreto 2096 del 21 de noviembre de 2019, que permitió el desarrollo de los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de obras públicas de infraestructura de transporte que se adelantaran por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Finalmente, se profirió el Decreto 594 del 25 de abril de 2020, frente a los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura de transporte que se surtieran por la modalidad de mínima cuantía. Estos documentos fueron implementados y desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por medio de la Resolución 1798 de 1 de abril de 2019 –derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020–, la Resolución 044 del 14 de febrero de 2020 y la Resolución 094 del 21 de mayo de 2020.

Por otra parte*,* debe tenerse en cuenta que el 22 de julio de 2020 fue expedida la Ley 2022 de 2020 «Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones». En su artículo 1, esta norma modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018[[4]](#footnote-4), estableciendo a cargo de esta Agencia la adopción de 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. En este sentido, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió la Resolución 160 del 15 de septiembre de 2020 «Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión». Asimismo, con fundamento en dicha Ley, se profirió la Resolución 240 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0045 de 2020».

De igual manera, se expidió la Resolución 241 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020». Adicionalmente, entró en vigencia la Resolución 256 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte». Por otra parte, se expidió la Resolución 248 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico», la Resolución 249 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano», la Resolución 269 de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos» y la resolución 193 de 2021 «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte».

En síntesis, hasta el momento se han expedido los siguientes documentos tipo que son obligatorios para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

i) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de abril de 2019.

ii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 10 de marzo de 2020.

iii) Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

iv) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 17 de febrero de 2020.

v) Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

vi) Documentos tipo para procesos de mínima cuantía de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuya invitación pública se haya publicado a partir del 10 de junio de 2020.

vii) Documentos tipo para procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.

viii) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

ix) Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.

x) Documentos tipo para procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos, a partir del 1 de febrero de 2021.

xi) Documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la consultoría de estudios de ingeniería de infraestructura de transporte obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 9 de agosto de 2021.

Cabe aclarar que la Agencia Nacional de Contratación Pública sigue avanzando en la expedición de nuevos documentos tipo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos exigen un minucioso desarrollo en el cual se consideran las observaciones de las entidades técnicas y especializadas, con la finalidad de expedir documentos tipo que contengan las mejores prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

**2.2. Alcance de la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo**

Todas las resoluciones[[5]](#footnote-5) expedidas por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, mediante las cuales se han adoptado los documentos tipo, consagran la regla de la inalterabilidad. Esta prohibición consiste en que las entidades estatales no pueden incluir o modificar en 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 consecuencia, las condiciones establecidas en dichos documentos son de obligatorio cumplimiento para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos que deban regirse por su contenido, y no pueden variarse los requisitos fijados en ellos. Por lo tanto, las entidades estatales, al realizar sus procedimientos de selección, solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

El fundamento legal vigente de la regla de la inalterabilidad se encuentra en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, según el cual «[…] serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública». Pero eso no significa que antes no rigiera, pues así también lo disponía el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018. Incluso por vía reglamentaria también quedó consignado en su momento el carácter inmodificable de los pliegos tipo en el artículo 1 de los Decretos 342 de 2019 y 594 de 2020, que adicionaron, respectivamente, los artículos 2.2.1.2.6.1.4. y 2.2.1.2.6.3.4 al Decreto 1082 de 2015.

En este orden de ideas, no cabe duda de que está vigente la regla de la inalterabilidad de los documentos tipo. Lo anterior por cuanto las diferentes disposiciones normativas que se han expedido han ratificado dicha regla, como ha sucedido con el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020 y con las resoluciones que ha expedido la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, entre estas, la Resolución 256 del 11 de diciembre de 2020, mediante la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, en cuyo artículo 3 dispone sobre la inalterabilidad de esos documentos tipo, cuando menciona que «[…] las entidades estatales al adelantar sus procedimientos de selección solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan».

**2.3 Experiencia mínima –habilitante– del proponente en los documentos tipo para procesos de selección de concurso de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte**

En el documento tipo de interventoría se estableció un requisito mínimo de experiencia habilitante, consistente en que el proponente debe acreditar que la sumatoria de los contratos aportados como experiencia es mayor o igual al 100% respecto del valor total del presupuesto oficial expresado en SMMLV. En este sentido, dicho numeral señala lo siguiente:

**3.8.1 EXIGENCIA MÍNIMA DE LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE**

Para habilitarse en el procedimiento de selección, el proponente acreditará que la sumatoria de los contratos aportados como experiencia es mayor o igual al 100% respecto del valor total del presupuesto oficial establecido para el presente proceso de selección expresado en SMMLV. Estos contratos serán verificados en el RUP y en el Formato 3 – Experiencia, para los proponentes que no están obligados a estar inscritos en el RUP, cumpliendo con los requisitos de experiencia previstos en el numeral “10.1 Experiencia del proponente”.

En caso que con los contratos aportados no se acredite este porcentaje mínimo, la entidad solicitará al proponente que subsane su oferta en los términos del numeral 1.6. Si el proponente subsana el requisito mínimo de experiencia, se habilitará en el proceso de contratación, pero no será objeto de puntuación en relación con este factor de evaluación, por lo que obtendrá cero (0) puntos por el factor “experiencia del proponente”.

Conforme con lo anterior, con los contratos aportados por el proponente para acreditar la experiencia se debe certificar un valor mínimo correspondiente a un porcentaje del presupuesto oficial del proceso de interventoría expresado en SMMLV, 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. El fundamento para exigir esta experiencia mínima radica en la inconveniencia de adjudicarle el contrato a un proponente que, por ejemplo, no cuenta con ninguna experiencia o no logra acreditar esta idoneidad mínima. En tal sentido, el cumplimiento de la exigencia indicada de demostrar una experiencia mínima constituye un requisito para participar en el procedimiento de selección y solo en relación con quienes cumplan tal exigencia mínima se ponderarán sus ofertas en relación con la asignación de puntaje. De esta manera, las ofertas que no cumplan este requisito o no logren subsanarse, deberán rechazarse.

Ahora bien, resulta necesario mencionar que, en estos documentos tipo de interventoría, a diferencia de lo indicado en los de licitación versión 3, el porcentaje mínimo a acreditar por los proponentes no varía dependiendo de la cantidad de contratos aportados; sino que el porcentaje se mantiene invariable, exigiéndose en los de interventoría que el porcentaje del presupuesto oficial del proceso expresado en SMMLV a certificar por parte de los proponentes sea del 100% del presupuesto del procedimiento de selección.

**2.4 Acreditación de la experiencia en los Documentos Tipo de concurso de méritos para la interventoría de obras de infraestructura de transporte**

En los Documentos Tipo de interventoría de obras de infraestructura de transporte, para definir si aplican a un tipo de obra específico, la entidad estatal –en la etapa de planeación– debe identificar el tipo de infraestructura y las actividades definidas en la «Matriz 1 – Experiencia», definiendo si se empleará la de complejidad baja−media o la de alta complejidad técnica, de acuerdo con la complejidad técnica del proyecto[[6]](#footnote-6). Para este caso se partirá de la aplicación de la Matriz 1− Experiencia de baja−media complejidad técnica, teniendo en cuenta que de las preguntas del peticionario se deduce que sus inquietudes se relacionan con la experiencia estandarizada en esta matriz. En ese sentido, para definir la experiencia exigible la entidad estatal debe seguir los siguientes pasos:

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

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

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

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

e) Identificar la «experiencia específica» exigible y el porcentaje de dimensionamiento que se puede solicitar, acorde con la longitud –u otra magnitud– a ejecutar, de acuerdo con la cuantía del procedimiento de contratación. Cuando en la «experiencia específica» se indiquen las siglas N.A., significa que la entidad estatal no puede exigir a los proponentes ningún tipo de experiencia específica en los procedimientos de contratación.

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

Respecto a la consulta, sobre la interventoría a proyectos de baja−media complejidad para un proyecto de mejoramiento de vía, la actividad 1.2 de la «Matriz 1 – Experiencia» «Matriz 1 – Experiencia Baja−Media complejidad» exige, como parte de la *experiencia general*, la «INTERVENTORÍA A PROYECTOS DE: CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS».

Por otra parte, en lo que se refiere a la *experiencia específica*, el numeral 1.2 de la referida matriz señaló 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 de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación».

Como se observa, en relación con la experiencia especifica requerida para la cuantía del procedimiento de contratación que usted señala en su consulta, esto es de entre 1.001 y 4.000 SMMLV el porcentaje del presupuesto oficial (PO) debe calcularse sobre el valor estimado respecto a las «actividades a contratar» del numeral 1.2 de la matriz 1 – Experiencia –baja-media complejidad técnica–, que puede corresponder a trabajos de: interventoría a proyectos de mejoramiento de vías. Bajo esta premisa, se tiene que el 60% del valor del presupuesto oficial debe calcularse sobre el valor estimado respecto a las «actividades a contratar» del numeral 1.2 de la matriz 1 Experiencia de baja−media complejidad técnica, especialmente, cuando dispone que este porcentaje se calcula respecto del proceso de contratación.

Ahora bien, respecto de la actividad «1.2 INTERVENTORÍA A PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS», la Matriz 1−Experiencia de baja−media complejidad técnica, para las cuantías de los procedimientos de contratación que se encuentren entre 501 y 1.000 SMMLV, entre 1.001 y 4.000 SMMLV y mayor o igual a 4.001 SMMLV, la matriz solicita una *experiencia especifica* –transversal– para este tipo de actividad, al respecto se dispone que «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contemplar la interventoría a un proyecto con una longitud Intervenida (Construcción y/o Mejoramiento) correspondiente a por lo menos el 70% de la longitud de carretera a realizar la interventoría mediante el presente proceso de contratación». Conforme con lo anterior, se exige como experiencia –transversal a los proyectos de las cuantías indicadas–, un porcentaje de dimensionamiento del 70% de longitud respecto del proceso de contratación que se pretende celebrar, que debe ser acreditado en por lo menos uno de los contratos aportados al proceso de contratación.

Así mismo, y en relación con lo planteado en su consulta, el literal A) del numeral 10.1.1 del documento base dispone que los contratos aportados para acreditar la experiencia «[…] serán evaluados teniendo en cuenta […] el contenido establecido en la Matriz 1 – Experiencia […]». Este numeral regula las «características de los contratos presentados para acreditar la experiencia exigida», que son reglas conforme a las cuales se debe evaluar la validez de los contratos presentados para acreditar la experiencia y cumplir con el requisito establecido en la Matriz 1. Dentro de las características dispuestas se destaca el literal A, que regula la actividad que debe contener el contrato que se presenta para acreditar el requisito de experiencia:

A. Que hayan contenido la ejecución de: [En este espacio la entidad debe incluir, sin modificar, la actividad o actividades válidas para acreditar la experiencia general y específica, señaladas en la Matriz 1 – Experiencia. Para definir la experiencia exigible, la entidad estatal debe tener en cuenta, como lo dispone la Matriz 1: i) el alcance del objeto a contratar, ii) el tipo de infraestructura de transporte a la cual se realizará las labores de interventoría, iii) las actividades definidas allí y iv) el rango en SMMLV del proceso de contratación. De conformidad con lo anterior, la entidad debe diligenciar este literal, exclusivamente, con lo señalado en la Matriz 1- Experiencia. Dependiendo del rango en SMMLV la entidad deberá exigir la experiencia específica señalada en la Matriz 1 – Experiencia en la(s) actividad(es) requeridas para la ejecución del objeto del contrato. La Entidad únicamente podrá solicitar experiencia específica cuando la Matriz 1 – Experiencia lo establezca […].

De acuerdo con lo anterior, una adecuada interpretación del literal A del numeral 10.1.1. debe tener en cuenta lo señalado en la matriz 1, puesto que allí se indica la experiencia general y específica que es válida para cada actividad que se requiera contratar. Lo anterior significa que para acreditar la experiencia señalada en la matriz 1, los contratos mediante los cuales se adquirió deben cumplir las características del numeral 10.1.1. del documento base, particularmente el literal A. Es decir, deben referirse a la actividad a contratar que la entidad definió como objeto del procedimiento contractual, que como el mismo literal indica, debe diligenciarse exclusivamente de acuerdo con lo señalado en la matriz de experiencia.

Por lo tanto, se concluye que si el documento base y la matriz 1 contemplan una actividad específica, no es posible que la entidad valide otras, ya que están obligadas por lo regulado en los documentos tipo bajo el principio de la inalterabilidad. En este sentido, aunque el literal A del numeral 10.1.1. contiene un espacio en gris y corchetes que puede ser diligenciado por la entidad, este espacio debe diligenciarse estrictamente con fundamento en lo establecido en la matriz 1, que es inalterable.

 Así mismo, en este numeral se establece en el literal C que «Se podrán aportar mínimo uno (1) y máximo seis (6) contratos para la evaluación y asignación de puntaje por concepto de experiencia, siempre y cuando cumplan con lo establecido en este documento», conforme con lo anterior, los proponentes deben acreditar el cumplimiento de las condiciones fijadas con mínimo uno –1– y máximo seis –6– contratos, los cuales deben ser relacionados en el «Formato 3 – Experiencia».

Ahora bien, respecto de cada uno de estos contratos, conforme lo indica el numeral 10.1.4 «ACREDITACIÓN DE LA EXPERIENCIA REQUERIDA» del Documento Base, los proponentes deberán acreditar: i) Contratante; ii) Objeto del contrato; iii) principales actividades ejecutadas; iv) las longitudes, volúmenes, dimensiones, tipologías y demás condiciones de experiencia establecidas en la Matriz 1 – Experiencia a la cual se le realizó la interventoría, si aplica; v) la fecha de iniciación de la ejecución del contrato; vi) la fecha de terminación de la ejecución del contrato; vii) nombre y cargo de la persona que expide la certificación; viii) el porcentaje de participación del integrante del contratista plural; y ix) valor total ejecutado[[7]](#footnote-7).

 Finalmente, respecto a la segunda parte de su consulta, que se relaciona con el numeral «4.1 FORMA DE VERIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE PUNTAJE POR LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE» dispuesto en el Documento Base, se desarrollarán las siguientes consideraciones.

**2.5 Regla para la determinación del método de ponderación de la experiencia en el documento tipo de interventoría de obra de infraestructura de transporte**

El documento base del documento tipo de interventoría, en el numeral 4.1 señala los métodos de ponderación de la experiencia del proponente presentando 4 alternativas: i) mediana con valor absoluto, ii) media geométrica, iii) media aritmética baja y iv) mediana aritmética baja[[8]](#footnote-8).

En relación con la evaluación de la experiencia del proponente en los procesos de selección de interventoría para las obras públicas, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, modificado por el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, señaló lo siguiente:

[…] Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2° de la Ley 1150:

 […] Parágrafo 7. 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.(Cursiva fuera del original).

La norma citada estableció ciertos contenidos que deben desarrollarse en los documentos tipo, señalando dentro de este catálogo los factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, para lo cual debe considerarse la cuantía, la naturaleza y especialidad de la contratación.

En línea con este mandato, el documento tipo de interventoría de obra pública, en relación con el método para evaluar la experiencia del proponente, en el literal C del numeral 4.1. del Documento base, determinó la selección aleatoria, de acuerdo con la Tasa de Cambio Representativa del Mercado –TRM[[9]](#footnote-9)– que rija del segundo día hábil después del cierre del proceso. En este sentido, la entidad debe tener en cuenta los centavos de la TRM para definir el método de ponderación, de acuerdo con los rangos del siguiente cuadro:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Rango (inclusive)** | **Número** | **Método** |
| De 0.00 a 0.24 | 1 | Mediana con valor absoluto |
| De 0.25 a 0.49 | 2 | Media geométrica |
| De 0.50 a 0.74 | 3 | Media aritmética alta |
| De 0.75 a 0.99 | 4 | Media aritmética baja |

De conformidad con lo anterior, el método aleatorio para seleccionar la fórmula de ponderación de la experiencia del proponente desestimula los actos de corrupción, puesto que no es posible manipular la TRM para conocer con anticipación la fórmula aplicable y poder adjudicar al proponente que la entidad desee. En tal sentido, como se estableció en el documento base la regla aplicable para escoger el método aplicable será con fundamento en la TRM que rija el segundo día hábil después del cierre del proceso.

No obstante, la versión inicial de estos documentos tipo, concretamente, el Anexo 2 ‒ cronograma impropiamente establecía una nota descontextualizada para escoger el método de ponderación que se apartaba de lo establecido en el documento base, pues indicó que la evaluación de la experiencia del proponente se realizaría con la TRM que rigiera al segundo día hábil luego de vencido el término de traslado del informe preliminar de evaluación. De lo anterior se colegía que distintos apartes de los documentos tipo señalaban dos reglas de escogencia del método de ponderación de la experiencia de los proponentes distintas. Sin embargo, como se precisará al final de las consideraciones este aspecto fue posteriormente clarificado por esta Agencia, mediante la expedición de la Resolución 161 del 17 de junio de 2021 reiterando la regla establecida en el documento base.

La dificultad anterior hacía que surgieran dudas para interpretar cuál era la regla aplicable para escoger el método aleatorio para evaluar la experiencia en las ofertas. De modo que, resulta pertinente definir la regla aplicable para determinar el método de ponderación referido. En este sentido, en primer lugar, se tiene que el documento tipo referido, conforme con lo señalado en la Resolución No. 256 de 2020, en el artículo 2, señaló los documentos integrantes de los documentos tipo así: i) Documento base del pliego tipo, ii) anexos, iii) formatos iv) matrices y v) formularios.

El documento base, tal como se infiere de su denominación, constituye el documento medular del documento tipo, pues contiene las reglas esenciales o condiciones que orientarán la actividad contractual referida. De modo que, contiene las estipulaciones orientadoras de dicha actividad. Esta característica hace que los demás documentos que conforman el documento tipo y las actuaciones que se adelantan en desarrollo del proceso de contratación deban ceñirse a lo establecido en aquel.

Ahora, si se revisa el documento base en su integridad se encuentra que en este se estableció como metodología para escoger el método aleatorio de evaluación de experiencia de los proponentes, la regla según la cual la TRM aplicable para definir el método de ponderación sería la que rija el segundo día hábil después del cierre del proceso. En efecto, el documento base en el capítulo relacionado con los criterios de asignación de puntaje y, en concreto, frente a la evaluación de la experiencia del proponente estableció:

«[…] **4.1. FORMAS DE VERIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE PUNTAJE POR LA EXPERIENCIA DEL PROPONENTE**

La entidad evaluará la experiencia del proponente de acuerdo con los siguientes pasos:

[…]

C. Posteriormente, se seleccionará un método aleatorio en función de la Tasa de cambio Representativa del Mercado (TRM) certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia [en su sitio web: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/60819>].

La TRM que la entidad utilizará para determinar el método de ponderación será la que *rija el segundo día hábil después del cierre del proceso*. Esto es, la que la Superintendencia publique en horas de la tarde del día hábil siguiente a la fecha efectiva del cierre del proceso. [Por ejemplo, si el cierre del proceso se realiza el 10 de febrero, la TRM que se usará para determinar el método de evaluación será la del 12 de febrero, que se publica en la tarde del 11 de febrero] […]».

En armonía con lo anterior, del aparte trascrito se tiene que la TRM aplicable para escoger el método aleatorio de evaluación de la experiencia del proponente es la del segundo día hábil después del cierre del proceso, regla establecida de forma clara en el documento base e, incluso, para efectos de mayor claridad ejemplificada de forma precisa. Sin embargo, la disparidad con esta regla que se observaba en el Anexo 2 ‒ cronograma, donde se estableció una nota descontextualizada, se debió a un error involuntario de la Agencia, quien valoró la posibilidad de utilizar criterios distintos para definir el método de ponderación de la experiencia del proponente. Sin embargo, la Agencia optó, como se estableció con claridad, por la regla señalada en los párrafos acabados de transcribir.

 De otro lado, conviene señalar que, para el caso del documento tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, la nota señalada en el Anexo 2 ‒ cronograma no sería procedente y de hecho tal posibilidad fue descartada precisamente, pues resultaba incompatible con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.1.3.2., numeral 2, del Decreto 1082 de 2015, que regulaba el procedimiento del concurso de méritos, estableciendo para el momento en que se expidió este documento tipo:

*«Artículo 2.2.1.2.1.3.2.*Procedimiento del concurso de méritos. *Además de las reglas generales previstas en la ley y en el presente título, las siguientes reglas son aplicables al concurso de méritos abierto o con precalificación:*

*[…] 2.    La Entidad Estatal debe publicar durante tres (3) días hábiles el informe de evaluación, el cual debe contener la calificación técnica y el orden de elegibilidad[…]».*

Esta norma señaló que el informe de evaluación en un concurso de méritos debía contener la calificación técnica y el orden de elegibilidad de los proponentes, de modo que, para el momento de publicación del informe de evaluación inicial, para cumplir con el contenido establecido en el reglamento, lógicamente debe haberse evaluado previamente al proponente frente a todo el contenido de las ofertas, asignando el puntaje respectivo, y en consecuencia, también haberse escogido el método de ponderación, de modo que no podría tenerse en cuenta una TRM posterior a esta etapa del procedimiento, pues impediría cumplir con lo establecido en el reglamento para los procesos de concursos de méritos[[10]](#footnote-10). De todo lo anterior, se tiene que la regla aplicable para escogencia del método aleatorio de evaluación del proponente es la contenida en el documento base, según la cual, «la TRM que la entidad utilizará para determinar el método de ponderación será la que rija el segundo día hábil después del cierre del proceso», regla que es inalterable, en los términos expuestos en el numeral 2.2. de este concepto.

Finalmente, es importante resaltar que, mediante la expedición de la Resolución 161 del 17 de junio de 2021 «Por la cual se modifican los documentos tipo adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública −Colombia Compra Eficiente», en el Artículo 27 de dicha resolución, se modificó el Anexo 2−Cronograma de los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, adoptados mediante la Resolución 256 del 11 de diciembre de 2020, con la finalidad de corregir la nota descontextualizada, que como se mencionó con anterioridad, este contenía para escoger el método de ponderación para la evaluación de la experiencia del proponente, que se apartaba de lo establecido en el documento base. Así las cosas, mediante el ajuste realizado por medio de la resolución se precisó −además de lo ya se había dicho por vía de concepto−, que la TRM que la Entidad Estatal utilizará para determinar el método de ponderación será el que rija el segundo día hábil después del cierre del proceso, evitando de esta forma ambigüedades.

**3. Respuesta**

**i.** «¿Los contratos que se aporten como experiencia general solo deben cumplir con la condición de ser en la ejecución de INTERVENTORÍA A PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS?».

**ii.** «¿La suma de los contratos aportados (mínimo 1 y máximo 6) como experiencia general y especifica deben sumar mas (sic) del 100% del PO del proceso?».

**iii.** «¿Los contratos que se aporten como experiencia general no deben acreditar longitud, ya que esto es solo exigible para el caso de los contratos que se aporten para acreditar la experiencia especifica?».

**iv.** «¿Uno de los contratos aportado como experiencia especifica debe cumplir que el valor ejecutado es mayor al 60% del PO del proceso?».

**v.** «¿Uno de los contratos aportado como experiencia especifica debe cumplir con contar con la interventoría a un proyecto de longitud intervenida que corresponda al 70% de la longitud de vía a realizar?».

Los contratos aportados al proceso de contratación, en relación con la actividad 1.2 «INTERVENTORÍA A UN PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE VÍA» de la «Matriz 1 – Experiencia» «Matriz 1 – Baja−Media complejidad» deben contener, como parte de la experiencia general, la «INTERVENTORÍA A PROYECTOS DE: CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO EN PAVIMENTO ASFALTICO O CONCRETO HIDRÁULICO DE VÍAS PRIMARIAS O SECUNDARIAS O VIAS URBANAS O PISTAS DE AEROPUERTOS», en ese sentido, son estas las actividades que deben ser acreditadas como experiencia general, por parte del oferente en el proceso de contratación para ser considerados como válidos.

 Ahora bien, el documento tipo de interventoría estableció un requisito mínimo de experiencia habilitante, consistente en que el proponente debe acreditar que la sumatoria de los contratos válidos aportados como experiencia sea mayor o igual al 100% respecto del valor total del presupuesto oficial expresado en SMMLV. Así las cosas, con los contratos aportados por el proponente para acreditar la experiencia se debe certificar un valor mínimo correspondiente a un porcentaje del presupuesto oficial del proceso expresado en SMMLV, 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.

Por otra parte, en lo que se refiere a la experiencia específica, el numeral 1.2 de la referida matriz señaló 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 de PRESUPUESTO OFICIAL (PO) del presente proceso de contratación», en ese sentido, el porcentaje del presupuesto oficial (PO) debe calcularse sobre el valor estimado respecto a las «actividades a contratar» del numeral 1.2 de la matriz 1 – Experiencia –baja−media complejidad técnica–, que puede corresponder a trabajos de: interventoría a proyectos de mejoramiento de vías.

Finalmente, teniendo en cuenta que, respecto de la actividad «1.2 INTERVENTORÍA A PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VÍAS», la Matriz 1−Experiecia de baja−media complejidad técnica, para las cuantías de los procedimientos de contratación que se encuentren entre 501 y 1.000 SMMLV, entre 1.001 y 4.000 SMMLV y mayor o igual a 4.001 SMMLV, la matriz solicita una experiencia especifica –transversal– para este tipo de actividad, al respecto se dispone que «Por lo menos uno (1) de los contratos válidos aportados como experiencia general debe contemplar la interventoría a un proyecto con una longitud Intervenida (Construcción y/o Mejoramiento) correspondiente a por lo menos el 70% de la longitud de carretera a realizar la interventoría mediante el presente proceso de contratación». Conforme con lo anterior, se exige como experiencia específica −transversal a los proyectos de las cuantías indicadas−, un porcentaje de dimensionamiento del 70% de longitud respecto del proceso de contratación que se pretende celebrar, que debe ser acreditado en por lo menos uno de los contratos aportados al proceso de contratación para acreditar la experiencia general.

Es decir, el proponente deberá acreditar que por lo menos uno de los contratos válidos aportados como experiencia general implicó la realización de labores de interventoría a un proyecto cuya longitud corresponda a mínimo el 70% de la longitud del proyecto a realizar la interventoría objeto del proceso de contratación; situación que será acreditada con alguno de los documentos válidos para acreditar las condiciones de experiencia.

**vi.** «Puede una entidad en un proceso de una interventoría modificar los pliegos tipo en lo relativo a que:

La TRM que la entidad utilizará para determinar el método de ponderación será la que rija el segundo día hábil después del cierre del proceso,

Y establecer lo siguiente:

tener presente que la evaluación de la experiencia del proponente se realizará con la TRM que rija al segundo día hábil luego de vencido el término de traslado del informe preliminar de evaluación».

En relación con las consideraciones desarrolladas en el numeral 2.5 de este concepto y con lo establecido en los documentos tipo, «la TRM que la entidad utilizará para determinar el método de ponderación será la que rija el segundo día hábil después del cierre del proceso». En ese sentido, las entidades estatales no pueden modificar dicha regla relacionada con la determinación de la TRM que se utilizará para establecer el método de ponderación, toda vez que, tal modificación resulta contraria a la regla de inalterabilidad contenida en los documentos tipo, que prohíbe a la entidad incluir o modificar en 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, así como variar los requisitos fijados en ellos, excepto en aquellos aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Carlos Mario Castrillón EndoContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión ContractualKarlo Fernández Cala Gestor T1 – 15 de la Dirección General |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP - CCE |

1. «Parágrafo 3. 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-1)
2. Ley 1882 de 2018: «Artículo 4. 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, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

»La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

»Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional». [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. «Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato». [↑](#footnote-ref-3)
4. «Artículo 4º. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

»Parágrafo 7º. 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 […]». [↑](#footnote-ref-4)
5. En cuanto a las resoluciones vigentes, dicha regla se observa en el artículo 3 de las Resoluciones 240, 241, 248, 249, 256 y 269 de 2020, así como en el artículo 2 de la Resolución 094 de 2020. [↑](#footnote-ref-5)
6. Al respecto, el numeral 10.1 del documento base dispone lo siguiente en relación con la elección de la Matriz de experiencia aplicable: «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 interventoría 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 asociadas con el rol del interventor: 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].». [↑](#footnote-ref-6)
7. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Resolución No. 256 de 2020. Documento Base: «**10.1.4 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 10.1.5 del pliego de condiciones:

 »I. Contratante.

 »II. Objeto del contrato.

 »III. Principales actividades ejecutadas.

 »IV. Las longitudes, volúmenes, dimensiones, tipologías y demás condiciones de experiencia establecidas en la Matriz 1 – Experiencia a la cual se le realizó la interventoría, si aplica.

 »V. 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 10.5 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.

 »VI. 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 10.1.5 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.

[Cuando la entidad admita contratos en ejecución incluirá el siguiente párrafo: Tratándose de contratos en ejecución, a través de los documentos soporte se deberá acreditar el valor ejecutado y las actividades realizadas hasta el momento de presentación de la oferta]

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

» VIII. El porcentaje de participación del integrante del contratista plural, el cual corresponderá con el registrado en el RUP, o en alguno de los documentos válidos para la acreditación de experiencia en caso de que el integrante no esté obligado a tener RUP.

 IX. Valor total ejecutado. Tratándose de personas obligadas a tener RUP el valor ejecutado o facturado se tomará del valor registrado en el RUP.

 X. [En caso de que la entidad acepte la experiencia en ejecución, el proponente a través de los documentos válidos como soporte de experiencia deberá acreditar el valor ejecutado y facturado previo al cierre del proceso de selección e incluir las condiciones adicionales bajo las cuales se admitirá como experiencia los contratos en ejecución. En caso de que la entidad no admita como experiencia contratos en ejecución, eliminará este numeral] [↑](#footnote-ref-7)
8. Dado que la selección objetiva es uno de los principios medulares de la contratación estatal, la selección del futuro contratista no puede motivarse en razones subjetivas que afecten la imparcialidad de la entidad pública. Así lo determinó el primer inciso del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, indicando que «Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva». En esta perspectiva, los procesos de selección de contratistas se orientan por parámetros o criterios técnicos y objetivos que materializan el deber de selección objetiva, para que la actividad contractual se desarrolle desprovista de subjetividades y en contravía de la prevalencia del interés general.

En esa misma línea, los mecanismos para evaluar los criterios o factores de escogencia del futuro contratista, deben definirse con base en criterios objetivos e imparciales que garanticen la materialización de los principios que reglan la actuación contractual del Estado, puntualmente, el de selección objetiva.

Ahora, los métodos de ponderación de que trata el numeral 4.1. del documento base del documento tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte constituyen un mecanismo de evaluación de la experiencia del contratista, que cumple con el principio de selección objetiva.

Así, estos métodos permiten evaluar la experiencia del proponente con base en el valor del promedio de los contratos válidos que fueron aportados. De esta manera, cada método aplica una fórmula matemática que permite ponderar las propuestas de manera objetiva y transparente, con lo que se materializa el principio de selección objetiva. [↑](#footnote-ref-8)
9. La Tasa de Cambio Representativa del Mercado – TRM «es el promedio ponderado por monto de las operaciones de compra y venta de dólares de los Estados Unidos de América a cambio de moneda legal colombiana, pactadas para cumplimiento en ambas monedas el mismo día de su negociación, efectuadas por los Intermediarios del Mercado Cambiario (IMC) entre las 7:30 a.m. y la 1:00 p.m.», definido por la Superintendencia Financiera, es decir, denota la relación entre la moneda colombiana y el dólar.

Por su parte, el Banco de la República ha definido la tasa de cambio representativa del mercado como «la cantidad de pesos colombianos por un dólar de los Estados Unidos». Es decir que, es claro que la TRM es un valor que se origina en la fluctuación del mercado.

De lo anterior, se tiene que del documento tipo acudió a este valor como el criterio de escogencia del método aleatorio para evaluar la experiencia de los proponentes, porque su definición no depende de la discrecionalidad de la administración pública en cualquiera de sus órdenes y niveles, pues aunque se establece por la Superintendencia Financiera su determinación depende de las dinámicas del mercado de divisas, garantizando una escogencia aleatoria del método de ponderación aplicable para tal propósito, lo que dota de transparencia la evaluación de las ofertas. [↑](#footnote-ref-9)
10. Cabe destacar que el argumento anterior también resulta aplicable y, con mayor razón, al marco jurídico actual, de acuerdo con la modificación que realizó el Decreto 399 del 13 de abril de 2021, entre otros, al artículo 2.2.1.2.1.3.2. del Decreto 1082 de 2015, que quedó de la siguiente manera: «Artículo 2.2.1.2.1.3.2. Procedimiento del concurso de méritos. Además de las reglas generales previstas en la ley y en el presente título, las siguientes reglas son aplicables al concurso de méritos abierto o con precalificación:

»1. La Entidad Estatal en los pliegos de condiciones debe indicar la forma como calificará, entre otros, los siguientes criterios: a) la experiencia del interesado y del equipo de trabajo y b) la formación académica del equipo de trabajo.

»*2. La Entidad Estatal debe publicar durante tres (3) días hábiles el informe de evaluación, el cual debe contener la evaluación de las ofertas frente a todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones, incluyendo los requisitos habilitantes y los de asignación de puntaje*.

»3. Una vez resueltas las observaciones al informe de evaluación, la entidad adjudicará el contrato mediante acto administrativo al oferente que haya cumplido todos los requisitos exigidos en el pliego de condiciones y haya obtenido el mayor puntaje». (Cursiva fuera del original). [↑](#footnote-ref-10)